

Justicia y democracia en Guatemala: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Elisenda Calvet Martínez

Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona



La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un modelo único de cooperación internacional, creado a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para promover el fortalecimiento del Estado de Derecho en el 2006. La reciente decisión del presidente Jimmy Morales de no renovar de forma unilateral el mandato de la CICIG –que finaliza en septiembre de 2019– y de no permitir la entrada al país al comisionado Iván Velásquez para que pueda desarrollar su cargo con normalidad, ha puesto en jaque a la institución y, a su vez, a la estabilidad institucional de Guatemala. Paralelamente, el Congreso está promoviendo una reforma de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996 para otorgar una amnistía general a todas las personas responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado en Guatemala (1960-1996). Las próximas elecciones legislativas de junio de 2019 serán determinantes saber si el país decide continuar la lucha contra la impunidad y promover la cultura de legalidad o dar un paso atrás y fomentar la impunidad, la corrupción y la violencia.

Contexto de violencia e impunidad después del conflicto armado interno

Guatemala sufrió un conflicto armado interno entre 1960 y 1996 en el cual se produjeron unas 200.000 muertes y cerca de 45.000 personas desaparecidas, siendo el 93% de las violaciones responsabilidad del Estado de Guatemala (Ejército Nacional, Patrullas de Autodefensa Civil, Comisionados Militares, otras fuerzas de seguridad del Estado y los Escuadrones de la Muerte), mientras que el 81% de estos hechos violentos se produjeron entre los años 1981 y 1983, coincidiendo con el mandato de Ríos Montt (CEH, 1999). La mayor parte de víctimas fueron indígenas mayas que, a pesar de ser población civil, fueron blanco indiscriminado de las fuerzas de contrainsurgencia quienes los consideraban, junto con la población indígena, como parte de un “enemigo interno” subversivo. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), establecida en 1994 en Oslo, constató en su informe final que la reiteración de actos destructivos dirigidos de forma sistemática contra la población maya, especialmente entre 1981 y 1983, fueron actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a la población puesto que “no fueron actos aislados o excesos cometidos por tropas fueran de control, ni fruto de una eventual improvisación de un mando medio del ejército”. De modo que la CEH concluyó que agentes del Estado, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre 1981 y 1983 ejecutaron “actos de genocidio” en contra de grupos del pueblo maya (CEH, 1999, pp. Tomo III: 418-419).

El alto nivel de violencia es un reflejo de la penetración de las organizaciones clandestinas y cuerpos de seguridad ilegales en las instituciones de Guatemala

Paralelamente, en 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó una Misión de verificación de los derechos humanos (MINUGUA) para supervisar el cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos y mejorar la confianza entre las partes en conflicto y facilitar la paz (Stanley, 2013). De modo que la MINUGUA se desplegó cuando aún no se había firmado el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera de 1996 entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla, con los riesgos que comportaba esta situación para la misión. A pesar del fin del conflicto armado y de los Acuerdos de Paz, la violencia en Guatemala aumentó considerablemente, en parte porque las estructuras contrainsurgentes evolucionaron hacia el crimen organizado y la corrupción organizada (WOLA, 2015).

Si bien este aumento de la violencia post-conflicto se dio también en la región centroamericana, varios factores contribuyeron a este aumento de la violencia como la participación de ex-combatientes en actividades criminales, la disponibilidad de armas, los efectos del desplazamiento interno de la población, el incremento del miedo y la costumbre de la violencia (Aguirre, 2014, p. 227). El alto nivel de violencia era, y sigue siendo, un reflejo, por tanto, de la penetración de las orga-

nizaciones clandestinas y cuerpos de seguridad ilegales en las instituciones del país y la sociedad guatemalteca en general (Hudson & Taylor, 2010). Estos “poderes paralelos” buscan “garantizarse impunidad en los procesos de justicia, infiltrándose dentro de la institucionalidad estatal para continuar sus hechos delictivos que les generan lucro, así como atemorizar a la población civil y organizaciones sociales, especialmente de derechos humanos” (Dabroy, s.f.). Sin embargo, el punto de inflexión vino de la mano del caso Parlacén, en el cual fueron asesinados tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano junto con su chófer cuando iban de camino a la Ciudad de Guatemala en febrero de 2007. Los hechos fueron atribuidos a cuatro miembros de la Dirección de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional Civil (PNC) y, luego de ser arrestados, fueron llevados a la prisión de máxima seguridad de El Boquerón donde fueron asesinados por un comando armado de encapuchados que entró en la prisión (Galicia, 2007). Todo indicaba que pertenecían a una estructura ilícita dentro de la PNC. Esta situación provocó una grave crisis política y una repercusión mediática internacional, provocando la destitución de los jefes de la policía e incluso del propio Ministro de Gobernación Carlos Vielmann.

Ante la incapacidad de las instituciones guatemaltecas de combatir la impunidad de estas estructuras criminales, el gobierno se vio obligado a pedir ayuda a las Naciones Unidas para combatir la alta criminalidad y propició la creación de la CICIG. En este contexto, un mecanismo de asesoría y capacitación técnica no parecían suficientes ni tampoco se quiso una operación de mantenimiento de la paz con cascos azules de la ONU, sino que se escogió un mecanismo intermedio que consistía en investigadores y fiscales internacionales que cooperarían con el Ministerio Público pero que a la vez tendría su propia autonomía. Este mecanismo se basaba en el principio de soberanía compartida: Guatemala cedía parte de su soberanía al aceptar fiscales e investigadores internacionales en los procedimientos internos, y, a su vez, la ONU aplicaría la ley y procedimientos guatemaltecos, renunciando a los tribunales penales internacionales (Gutiérrez, 2016).

Mandato y funciones de la CICIG

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue creada mediante un acuerdo entre Guatemala y las Naciones Unidas en el 2007 con el fin de acabar con la impunidad y desarticular estas estructuras criminales, cuyo origen se encontraba en las estructuras de inteligencia y paramilitares del conflicto armado. La CICIG tenía su base jurídica en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, en el cual el gobierno de Guatemala se había comprometido a acabar con los cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos

La CICIG tiene por objetivo apoyar y fortalecer las instituciones de Guatemala y proteger los derechos de la vida e integridad personal

(CIACS). Así, el mandato de la CICIG tiene dos objetivos principales: por un lado, apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones de Guatemala y, por el otro, proteger los derechos de la vida e integridad personal.

La CICIG define la impunidad 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” (CICIG, 2006). El primer comisionado al frente de la CICIG fue el fiscal español Carlos Castresana (2007-2010) quien tuvo que poner en marcha el mecanismo; el segundo fue el costarricense F. Dall’allese (2010-2013), momento en el que la CICIG estuvo más debilitada; y en la actualidad ocupa el cargo el colombiano Iván Vásquez, en la que se podría considerar la etapa de maduración y mayor impacto de la lucha contra la impunidad, sobre todo a partir del caso La Línea que afectó al propio ex presidente Otto Pérez Molina.

La Comisión tiene por finalidad promover la desarticulación y sanción penal de los “Cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad” (CIACS) que cometan delitos que afecten al goce de los derechos civiles y políticos, quedando, por lo tanto, excluidos los derechos económicos sociales y culturales (CICIG, 2006). A pesar de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, los CIACS continuaron operando y fusionándose con estructuras del Estado, ejerciendo sus actividades ilícitas en la total impunidad. Inicialmente, los CIACS hacían referencia a cómo las estructuras criminales lograron incrustarse en el Estado, no obstante, estas estructuras han ido evolucionado y convirtiéndose en Redes Político Económicas Ilícitas (RPEI). Estas Redes son estructuras que “desarrollan actividades de carácter informal dentro del sistema político, económico y judicial del país, las cuales pueden resultar ilícitas con apariencia de lícitas” (CICIG, 2015) y que han logrado infiltrarse en el mismo Estado y en el sector privado.

Al no tener dentro de su mandato la persecución de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, a menudo se considera que la CICIG no es un “mecanismo de justicia transicional” propiamente dicho. Sin embargo, en la medida en que parte de su mandato incluye “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” (CICIG, 2006),

puede considerarse que esta función de mirar hacia el futuro se encuadra perfectamente dentro del componente de “garantías de no repetición” de la justicia transicional. Ciertamente, la impunidad del pasado está vinculada con la impunidad del presente, de modo que identificar la relación que hay entre la impunidad de los crímenes del pasado y la impunidad de los crímenes actuales permite investigar y perseguir con más eficacia al crimen organizado y narcotráfico (Cadena, 2015).

Para poder llevar a cabo su cometido, destacan dos funciones: por una parte, la posibilidad de promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por las CIACS como “querellante adhesivo”, es decir, de forma conjunta con el Ministerio Público (MP); y, por otra, promover reformas legislativas para garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones guatemaltecas para poder perseguir y enjuiciar a estas estructuras criminales. De modo que la CICIG puede definirse como un mecanismo “híbrido” al tener una composición internacional y nacional a la vez, que funciona como una especie de fiscalía, aunque con poderes limitados, que trabaja junto con las instituciones guatemaltecas, capacitando y empoderando al mismo tiempo al personal local a través del llamado efecto demostrativo (“demonstration effect”) (Hudson & Taylor, 2010, p. 55).

Capacidad de investigación y persecución

En el ámbito de identificación, investigación y persecución de los CIACS, la CICIG ha utilizado la técnica del “litigio estratégico” que consiste en la “judicialización de casos emblemáticos con el objetivo de avanzar en la detección e implementación de soluciones, tanto para el combate a fenómenos específicos como para la protección de las personas directamente afectadas” (CICIG, 2018). En este sentido, cabe destacar que, en el ámbito de la persecución penal, la CICIG ha dado apoyo técnico al MP y participado como “querellante adhesivo” en más de 100 casos; identificado más de 60 estructuras criminales; investigado, procesado y condenado más de 1.200 personas, y logrado más de 310 sentencias condenatorias y 31 absolutorias (CICIG, 2018). El 40% de los casos han sido resueltos en los dos últimos años.

Esta cifra es sorprendente si se tiene en cuenta que un proceso penal dura entre 5 y 10 años en Guatemala, debido, en gran parte, a la alta carga judicial (y poco personal para tramitar las demandas), el litigio malicioso (utilización de los recursos por parte de la defensa para dilatar el proceso judicial) y la suspensión de las audiencias, sobre todo, en los casos de alto impacto (CICIG, 2018). En parte, se debe a la creación en 2008, mediante un acuerdo de cooperación entre la CICIG y el MP, de crear una unidad especializada “Unidad Especial de Fiscalía

de Apoyo a la CICIG” que desde 2011 se llama “Fiscalía Especial contra la Impunidad” (FEI) que es la encargada de investigar los casos de alto impacto que han sido seleccionados por la CICIG y el MP. Respecto a la tipología de casos, la mayoría están relacionados con la corrupción administrativa, en el sistema de salud y transporte, así como en el sistema de justicia, defraudación aduanera y financiación electora ilícita y lavado de activos, entre otros.

Asimismo, desde su creación, la CICIG ha capacitado a la policía, en especial la PNC y mejorado los medios de investigación para combatir las CIACS, como por ejemplo, mediante la implementación de las escuchas telefónicas para la investigación criminal a disposición de la policía y el MP; la adopción de la figura legal del “colaborador eficaz o arrepentido” con el objeto de ofrecer beneficios jurídicos a los miembros de las estructuras criminales que proporcionen información relevante para desarticular las CIACS. Asimismo, la CICIG también recomendó la utilización del mecanismo de “entrega vigilada” y “operaciones encubiertas”, así como la implementación de un programa de protección de testigos adecuado, pues el existente no garantizaba la seguridad de los testigos ni de sus familias (WOLA, 2015).

Se ha demostrado que con el debido apoyo técnico y político, el sistema judicial de Guatemala puede investigar casos complejos de corrupción

A través de casos emblemáticos, la CICIG ha demostrado que, con el debido apoyo técnico y político, el sistema judicial de Guatemala puede investigar casos complejos y llevar a los tribunales a personas que antes eran consideradas intocables. Por otra parte, la CICIG también ha contribuido a lanzar un mensaje a la sociedad de que “nadie está por encima de la ley”, y así lo demuestran las manifestaciones que tuvieron lugar en el 2015 como el denominado Paro Nacional 27^a o también llamada “primavera chapina” (Pérez Navarrete, 2019), obligando al entonces presidente Otto Fernando Pérez Molina y a la vice presidenta Roxana Baldetti a dimitir por corrupción y actualmente procesados por el caso La Línea.

Estas investigaciones, sobre todo a partir del caso de La Línea, han permitido a la CICIG detectar que el fenómeno de la corrupción “no constituían casos aislados de involucramiento de unos pocos agentes del Estado y algún sector del empresariado en negociaciones ilícitas, sino que conformaron un sistema complejo de relaciones corruptas entre unos y otros, con la afectación sistemática de la gestión contractual del Estado” (CICIG, 2016).

Reforma institucional y legislativa

En el área de reformas legales e institucionales, cabe subrayar que desde 2008, la CICIG ha presentado o intervenido en al menos 34 pro-

puestas legislativas con el objeto de fortalecer las instituciones y el Estado de Derecho, en especial del sistema judicial (CICIG, 2018). Estas iniciativas parten sobre todo de las investigaciones llevadas a cabo por la CICIG, en las que se han podido detectar los fallos del sistema y las causas estructurales que permiten la impunidad de los responsables de los delitos e impiden acabar con las CIACS (CICIG, 2018). En este sentido, se han logrado avances en relación con la Ley de Armas y Municiones, el Código Procesal Penal, la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo, Ley contra la corrupción, Ley de Extinción de Dominio, una nueva Ley de la Carrera Judicial y reformas a la Ley Orgánica de Ministerio Público (CICIG, 2015). Sin embargo, aún quedan reformas legislativas pendientes como las relativas a los recursos de amparo y en materia de antejuicio dado la tendencia a su uso abusivo con el fin de impedir cualquier tipo de investigación penal.

Por otra parte, en el ámbito del sistema judicial, cabe destacar la creación de Tribunales de Alto Riesgo en el 2009 con sede en la capital, pero ejerciendo su competencia en todo el territorio sobre casos de criminalidad organizada y de graves violaciones de derechos humanos, que comprenden, entre otros, genocidio, crímenes de guerra, desaparición forzada, tortura, trata de personas, plagio o secuestro, y femicidio. La Convención de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada internacional del 2000 (Convención de Palermo) ha sido uno de los principales instrumentos de referencia de la CICIG para promover algunas de las reformas del sistema judicial. Estos tribunales, creados a partir de la recomendación de la CICIG, estaban pensados para procesos por hechos delictivos cometidos en cualquier parte del país, en los que se presentara mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, así como de los imputados, testigos y demás sujetos procesales que intervengan en estos procesos. En la actualidad, ante el aumento de casos de mayor riesgo, la Corte Suprema de Justicia ha creado hasta seis tribunales de este tipo. Debe resaltarse que el juicio por genocidio contra Ríos Montt o el caso La Línea contra el expresidente Otto Pérez Molina han sido conocidos por estos tribunales de alto riesgo.

Por otra parte, la CICIG ha sido clave para establecer nuevos procedimientos de elección de jueces de las altas instancias y de la figura de fiscal general, contribuyendo así a la independencia del sistema judicial (Brut, 2017). Si bien el sistema podría mejorarse, en especial las comisiones de postulación para la elección de jueces y magistrados de la Corte de Constitucionalidad, Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, estos procedimientos permitieron la elección de dos fiscales generales independientes como Claudia Paz y Paz y Thelma Aldana, que destacaron por su lucha contra la impunidad y casos de

alto impacto tanto sobre crímenes del pasado como crímenes de delincuencia organizada y corrupción.

Finalmente, debe resaltarse la reforma constitucional del sistema judicial promovida en 2016 por la CICIG junto a otros organismos como la Procuraduría de Derechos Humanos, el Ministerio Público y la oficina del ACNUDH en Guatemala que tenía por objeto principal reforzar el sistema de justicia para luchar contra la impunidad y garantizar la independencia judicial (CICIG, 2016). Sin embargo, la reforma ha quedado paralizada desde mayo de 2017, y no parece que el proyecto se vaya a retomar de momento.

Finalización unilateral del mandato de la CICIG: consecuencias en la justicia y democracia de Guatemala

El domingo 31 de agosto de 2018, el presidente Jimmy Morales anunció, junto al ejército guatemalteco, la no renovación del mandato de la CICIG en septiembre de 2019 alegando que “agoté todos los procesos diplomáticos y actué siempre de buena fe, pero no hemos visto esa buena fe por parte de la Organización de las Naciones Unidas” y considerando que “la justicia selectiva ha sido utilizada para intimidar y aterrorizar a la ciudadanía”, instando a la institución a hacer la transferencia de capacidades antes de finalizar su mandato (Vera, 2018). El anuncio sorprendió sobre todo por la forma, al comunicarse con el apoyo de los altos mandos del ejército y la policía, seguramente en un intento, por parte del presidente Morales, de mostrar su fuerza institucional ante los círculos anti-CICIG que estarían descontentos con él por no ponerle freno a la CICIG y no haber evitado, entre otras cosas, las investigaciones por financiación electoral ilícita (Fundación Libertad y Desarrollo, 2018).

Por otra parte, el anuncio de no renovación del mandato fue acompañado de la circulación de vehículos militares con ametralladoras acopladas a las afueras de la sede de la CICIG, de la Embajada de EEUU y México, así como también frente a las sedes de la Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia, en un intento claro de amedrentar a la población y las posibles protestas contra la decisión del presidente (Pradilla & Quintinela, 2018) y de ahí que “la plaza esté silenciosa” (Labrador, 2018). Ese uso “indebido” de los jeeps americanos que habían sido donados para la lucha contra el narcotráfico ha sido uno de los argumentos del Ministerio de Defensa de EEUU para suspender la ayuda militar a Guatemala en marzo de 2019 (Morales, 2019).

La reforma constitucional del sistema judicial que tenía por objeto reforzar el sistema de justicia para luchar contra la impunidad ha quedado paralizada

Desde entonces, sucesivas decisiones han impedido el normal funcionamiento de la CICIG, empezando por la decisión, el 4 de septiembre de 2018, de no dejar al Comisionado Iván Velásquez entrar en Guatemala, luego de su viaje al EEUU. Asimismo, en diciembre de 2018, a 11 funcionarios y dos familiares de la CICIG les fueron retiradas su visa de cortesía y acreditación diplomática, con la consecuente pérdida de su inmunidad. Sin embargo, las inmunidades del personal de la CICIG derivan del Convenio de creación de la Comisión, no de la acreditación ni de las visa de cortesía, de modo que solamente el Comisionado puede retirar la inmunidad prevista para los funcionarios Internacionales de la CICIG (CICIG, 2018).

En este sentido, no era la primera vez que el gobierno de Guatemala buscaba impedir y acabar con la labor de la CICIG. Una muestra de ello tuvo lugar el 27 de agosto de 2017 cuando el presidente Morales declaró al comisionado Iván Velásquez “persona non grata” expulsándolo de forma inmediata del país, a través de un video grabado y difundido a través de la cuenta de Twitter del gobierno de Guatemala. Casualmente, dos días ante del anuncio de expulsión, la CICIG junto con el MP habían solicitado el retiro de la inmunidad del presidente Morales para poderlo investigar y procesar por financiación electoral ilícita en la campaña de 2015 (PrensaLibre, 2017). Sin embargo, dos días después de la decisión del presidente Morales, la Corte de Constitucionalidad suspendió de forma definitiva la decisión de expulsar al comisionado, tras un recurso de amparo interpuesto por el Procurador de Derechos Humanos Jordán Rodas, alegando que la decisión del presidente vulneraba la constitución.

El cerco a la Comisión continuó en enero de 2019, cuando el presidente de Guatemala anunció el fin unilateral de la CICIG y dio 24h al personal de la Comisión para abandonar el país, mientras que el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, confirmó que la CICIG seguiría trabajando hasta el fin de su mandato en septiembre de 2019, aunque el Comisionado aun no haya podido regresar al país guatemalteco. Según el gobierno de Guatemala, la Comisión se habría extralimitado en sus funciones y violado la soberanía del país (El Tiempo, 2019). Además de la salida de parte del personal de la CICIG por cuestiones de seguridad, se ha ordenado la entrega de la licencia para llevar armas a los miembros de seguridad de la Comisión y pedido el traslado de los archivos de la CICIG a la FECI. Asimismo, en varios casos judiciales, los abogados de la Procuraduría General de la Nación han pedido la retirada de la CICIG como querellante adhesivo, a pesar de que la Corte de Constitucionalidad ha ratificado su legalidad y vigencia (Arrazola, 2019).

Reforma de la Ley de Reconciliación Nacional para promover una amnistía general

Por otra parte, el retroceso en materia de impunidad también está presente en el Congreso, en donde se está tramitando una reforma de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996, mediante la cual se otorgó amnistía para los delitos políticos cometidos por las partes durante el conflicto armado interno, pero quedaron excluidos de forma expresa el genocidio, la tortura y la desaparición forzada. Esta disposición fue el resultado del compromiso de lucha contra la impunidad adoptado en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994 en el cual se estableció que “El Gobierno no propiciará la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden, orientadas a impedir el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos. (...) Ningún fuero especial o jurisdicción privativa puede escudar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos”. La decisión de excluir las graves violaciones de derechos humanos de la amnistía supuso un cambio de paradigma respecto a leyes de amnistía anteriores de Guatemala y en la región en general, y se debió sobre todo a la influencia y presión de la sociedad civil guatemalteca e internacional, aunque no se tradujo en una apertura inmediata de casos sobre las atrocidades del pasado (Mallinder, 2009).

Guatemala es un estado estructural e institucionalmente frágil, en el cual las instituciones del Estado han sido cooptadas por redes político económicas ilícitas

Sin embargo, esta reforma de la Ley de Reconciliación Nacional, mediante la iniciativa legislativa 5.377, tiene por objeto adoptar una amnistía general para todos los casos de graves violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos durante el conflicto armado interno. Además, la reforma prevé la aplicación retroactiva de la ley en la medida en que dispone la puesta en libertad inmediata de todas las personas procesadas y condenadas hasta ahora por crímenes del pasado. La adopción de esta reforma supondría no sólo un grave retroceso en materia de derechos humanos y la impunidad total respecto a las atrocidades cometidas durante el conflicto armado en Guatemala, sino que además estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales derivadas de los tratados de derechos humanos de los cuales es parte, entre ellas, la obligación de investigar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos (CDH de Guatemala; ACNUDH en Guatemala, 2018).

Desde las Naciones Unidas, diferentes voces han rechazado la iniciativa legislativa, como la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (Bachelet, 2019) y los expertos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (ACNUDH, 2018). Asimismo, el Parlamento Europeo tam-

bién ha pedido al gobierno de Guatemala respeto por los derechos humanos y el fin de la impunidad, y el cese de los ataques ilegales a la CICIG (Parlamento Europeo, 2019). Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha requerido al Estado que “interrumpa el trámite legislativo de la iniciativa de ley 5377 que pretende reformar la Ley de Reconciliación Nacional de 1996 concediendo una amnistía para todas las graves violaciones cometidas durante el conflicto armado interno, y la archive” (Corte IDH, 2019) al entender que su adopción tendría un impacto “negativo e irreparable” en el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y, además de vulnerar la Convención Americana de Derechos Humanos, se estaría creando un mecanismo de impunidad estructural respecto a graves violaciones de derechos humanos.

En la misma línea, El Salvador, cuya ley de amnistía de 1993 fue declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad en el 2016, también está tramitando un proyecto de ley mediante el cual se pretende conceder “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas, independientemente del sector al que hubieren pertenecido [durante la guerra]”, permitiendo que los crímenes de guerra sean investigados, pero bloqueando cualquier enjuiciamiento y perdonando a los condenados y los que estén cumpliendo su condena (Reischke, 2019). Esta ley implicaría paralizar todos los juicios relacionados con delitos en contra los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado en El Salvador (1980-1992), permitiría que se investigara un conjunto limitado de crímenes de guerra, pero prohibiría cualquier enjuiciamiento en el futuro (WOLA, 2019).

Guatemala en la encrucijada: entre la lucha y la promoción de la impunidad

Guatemala es un estado estructural e institucionalmente frágil, en el cual las instituciones del Estado han sido cooptadas por las CIACS y las redes político-económicas ilícitas. Si bien los Acuerdos de Paz “abordaron muchas debilidades, como el imperativo de reformar y fortalecer el sistema judicial para corregir los problemas de impunidad, corrupción, ineficiencia e inaccesibilidad incrustados en las cortes, en especial para las comunidades mayas no hablantes del español, y la falta generalizada de garantías judiciales” (Jonas, 2013, p. 56), aún quedan pendientes la implementación efectiva de los acuerdos y abordar las causas estructurales del conflicto armado interno. Así, las reformas de calado del Sistema Judicial siguen pendientes, en particular la reforma constitucional de 2016 que está paralizada y ha contado con una fuerte oposición del sector privado (CACIF) y las élites de poder que ven en esta reforma una pérdida de influencia en las instituciones del Estado.

La CICIG es una institución incómoda para las élites de poder que la perciben como una injerencia en los asuntos internos del Estado

La CICIG es un modelo único e innovador de cooperación internacional que se caracteriza por la lucha contra el crimen organizado, la corrupción enquistada y la impunidad endémica (Donovan, 2008). Al tratarse de una institución independiente de investigación, que trabaja conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco y que depende del sistema judicial del país, ha promovido el empoderamiento de las instituciones del Estado al trabajar a su lado, demostrando que es posible alcanzar justicia aplicando la legislación interna y a través de los tribunales internos. Con ello, la CICIG ha contribuido a empoderar también a la ciudadanía y a las instituciones del Estado, generando un clima de confianza.

Sin embargo, la CICIG, es una institución incómoda para las élites de poder que la perciben como una injerencia en los asuntos internos del Estado y pone en peligro su influencia en las instituciones del Estado. Si bien puede parecer que la CICIG atenta contra la soberanía estatal, tal y como destaca el Relator Especial sobre la independencia judicial, “en ciertos casos la soberanía nacional debe dar paso a mecanismos que generen con eficacia la confianza del público del país respecto de las instituciones públicas nacionales” siendo un precio menor por una paz a largo plazo (ONU, 2000). Sin embargo, en la práctica el Poder Judicial recibe mucha presión de otros poderes públicos y de diversos sectores de la sociedad y, por tanto, perdura esa cultura de falta de respeto a la legalidad (DPLF, 2013) y, en última instancia de impunidad.

La CICIG ha llevado casos de corrupción con personas de alto rango, entre los que se encuentran dos ex presidentes y una vice presidenta, demostrando que las CIACS están presentes en todos los poderes del Estado. Esta cooptación se ha trasladado también en el ámbito político, en donde el poder ex militar y los aparatos clandestinos han creado instrumentos políticos para poder participar de ese poder, a través de la financiación electoral ilícita. De ahí que la impunidad y mantenerse en el poder sean en la actualidad los motivos que subyacen en la agenda legislativa (Fundación Myrna Mack, 2019), como la que promueve una amnistía general de las atrocidades del pasado o la que quiere deshacerse de la CICIG, entre otras. Por otra parte, la iniciativa de ley 5257 mediante la cual se quiere reformar la regulación jurídica de las ONG puede suponer una importante restricción de la libertad de asociación de la sociedad civil al otorgar al Ministerio de Gobernación la facultad de cerrar una ONG que considere que sus actividades son “contrarias a la ley y al orden público” (Ortiz, 2018).

En junio de 2019 se celebrarán elecciones legislativas en Guatemala, y entre los candidatos y candidatas se encuentra Thelma Aldana, quien fue Fiscal General hasta hace poco e impulsó importantes casos

contra la corrupción junto con la CICIG, si bien su candidatura ha sido objeto de distintas denuncias y reclamaciones de nulidad. En este contexto, el partido ganador será un factor determinante para saber si Guatemala seguirá con su lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho o si, por el contrario, volverá a un escenario de impunidad, corrupción y fragilidad institucional.

Referencias bibliográficas

Fundación Libertad y Desarrollo, 2018. *Escenarios sobre la no renovación de la CICIG*. [En línea]

Available at: <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/escenarios-sobre-la-no-renovacion-de-cicig>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

ACNUDH, 2018. *Comunicación conjunta del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del RELator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. [En línea]

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Aguirre, K., 2014. Analizando la violencia después del conflicto: el caso de Guatemala en un estudio sub-nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM*, Issue 220, pp. 191-234.

Arrazola, C., 2019. *Plaza Pública*. [En línea]

Available at: <https://www.plazapublica.com.gt/content/que-viene-despues-de-desahacerse-de-la-cicig-detener-la-persecucion-penal-y-restaurar-el>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Bachelet, M., 2019. *ACNUDH*. [En línea]

Available at:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24098&LangID=S>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Brut, J.-M., 2017. La campaña anti-CICIG: hasta dónde llega su impacto. *Plaza Pública*, 9 octubre.

Cadena, R., 2015. El Sistema Internacional de las Naciones Unidas y el Sistema de los Derechos Humanos: su relación con el Derecho interno en Guatemala. *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, julio-diciembre(64), pp. 110-125.

CDH de Guatemala; ACNUDH en Guatemala, 2018. *Informe en contra de la Iniciativa de Ley elaborado*. [En línea]

Available at: <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=5394>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

CEH, 1999. *Informe "Guatemala: memoria del silencio"*, Guatemala: F&G Editores.

CICIG, 2006. *Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*. s.l.: s.n.

CICIG, 2015. *Estado de las reformas promovidas por la CICIG en materia legislativa en Guatemala*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2015. *VIII Informe de labores de la CICIG*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2016. *IX Informe de labores*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2018. *Comunicado de prensa sobre información que circula respecto a situación de 11 funcionarios internacionales*. [En línea]
Available at: <https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/sobre-informacion-que-circula-respecto-a-situacion-de-11-funcionarios/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

CICIG, 2018. *XI Informe de labores*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

Corte IDH, 2019. *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.*, s.l.: Resolución de 12 de marzo.

Dabroy, J., s.f.. *La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: la CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala*. [En línea]
Available at:
https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Donovan, M. K., 2008. The International Commission against Impunity in Guatemala: Will Accountability Prevail. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 25(3), pp. 779-824.

DPLF, 2013. *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá*, Washington: Fundación para el Debido Proceso.

El Tiempo, 2019. *Guatemala anuncia el fin unilateral de misión anticorrupción de la ONU*. [En línea]
Available at: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/guatemala-anuncia-el-fin-unilateral-de-mision-anticorrupcion-de-la-onu-312224>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Fundación Myrna Mack, 2019. *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso de Guatemala*, Guatemala: CICIG y Fundación Heinrich Böll Stiftung.

Galicia, N., 2007. *2007: confuso crimen en el Jocotillo*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/caso-parlacen-muerte-diputados-salvadorenos/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Gutiérrez, E., 2016. Guatemala fuera de control. *Nueva Sociedad*, Volumen 263, pp. 81-95.

Hudson, A. & Taylor, A., 2010. The International Commission against Impunity in Guatemala: a New Model for International Justice Mechanisms. *Journal of International Criminal Justice* 8, Volumen 8, pp. 53-74.

Jonas, S., 2013. La democratización por medio de la paz: el difícil caso de Guatemala. En: V. Álvarez, y otros edits. *Guatemala: historia reciente (1954-1996)*. Tomo IV: *proceso de paz y contexto internacional*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, pp. 25-67.

Labrador, G., 2018. *Fiscal contra la Impunidad: "Si la CICIG se va, volvemos a lo de antes"*. [En línea]
Available at: <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/fiscal-contra-la-impunidad-si-la-cicig-se-va-volvemos-a-lo-de-antes/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Mallinder, L., 2009. Global Comparison on amnesty laws. . En: *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*. Antwerp: Intersentia.

Morales, S., 2019. *PrensaLibre*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ee-uu-suspende-ayuda-militar-a-guatemala-a-raiz-de-mal-uso-de-los-j8/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

ONU, 2000. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*, s.l.: ONU Doc. E/CN.4/2000/61/Add.1.

Ortiz, E., 2018. *Iniciativa de ley 5257: Reformas a Ley de ONG, ¿restricciones a la libertad de asociación?*. [En línea]
Available at: <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/iniciativa-de-ley-5257-reformas-ley-de-ong-restricciones-la-libertad-de-asociacion>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Parlamento Europeo, 2019. *Guatemala: el PE pide respeto a los derechos humanos y el fin de la impunidad*. [En línea]
Available at: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190307IPR30757/guatemala-el-pe-pide-respeto-a-los-derechos-humanos-y-el-fin-de-la-impunidad>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Pérez Navarrete, M., 2019. *Guatemala: Donde la impunidad a través del Estado de derecho es posible*. [En línea]
Available at: <http://sv.boell.org/es/2019/01/25/guatemala-donde-la-impunidad-traves-del-estado-de-derecho-es-posible>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Pilloud, C., De Preux, J. & Sandoz, Y., 1986. *Commentaire des protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Hague-Boston-London: Martin nijhoff Publishers.

Pradilla, A. & Quintinela, C., 2018. *Plaza Pública*. [En línea]
Available at: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-gobierno-mintio-hubo-orden-directa-para-que-los-j-8-patrullaran-la-cicig-y-las-embajadas>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

PrensaLibre, 2017. *Presidente Jimmy Morales declara “non grato” a Iván Velásquez y ordena su expulsión*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-declara-non-grato-a-ivan-velasquez/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Reischke, M., 2019. *¿Van El Salvador y Guatemala hacia la amnistía total?*. [En línea]
Available at: <https://www.dw.com/es/van-el-salvador-y-guatemala-hacia-la-amnist%C3%ADa-total/a-47769949>
[Último acceso: 5 abril 2019].

Roth-Arriaza, N. & Gibson, L., 1998. The Developing Jurisprudence on Amnesty. *Human Rights Quarterly*, vol. 20, pp. 843-885.

Sassoli, M. & Bouvier, A., 2003. *Un droit dans la guerre?*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

SGNU, 2004. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, s.l.: ONU Doc. S/2004/616.

Stanley, W., 2013. *Enabling Peace in Guatemala. The Story of Minugua*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Vera, A., 2018. *El Presidente Jimmy Morales no renovará el mandato de la CICIG, el azote de la corrupción en Guatemala*. [En línea]
Available at: <https://www.publineWS.gt/gt/noticias/2018/08/31/presidente-jimmy-morales-anuncia-mandato-la-cicig-no-fue-renovado.html>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

WOLA, 2015. *La CICIG: un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Washington D.C.: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

WOLA, 2019. *a propuesta ley de amnistía de El Salvador para crímenes de guerra revertiría décadas de lucha por la justicia.* [En línea]
Available at: <https://www.wola.org/es/2019/03/el-salvador-propuesta-ley-amnistia-verdad-justicia/>
[Último acceso: 5 abril 2019].