



# La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación

*Elisenda Calvet Martínez*

Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona

elisendacalvet [ @ ] ub.edu

## Resumen

La CICIG es un modelo único de cooperación para el fortalecimiento del Estado de derecho que se caracteriza por ser una institución independiente de investigación, que trabaja conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco y que depende del sistema judicial del país, promoviendo así el empoderamiento de las instituciones del Estado al trabajar a su lado, demostrando que es posible alcanzar justicia aplicando la legislación interna a través de los tribunales internos. Con ello, la CICIG ha contribuido a empoderar 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 y que ha destapado la cooptación de las instituciones del Estado. En agosto de 2018, la decisión del presidente Jimmy Morales de no renovar 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 han puesto en jaque a la institución y, a su vez, a la estabilidad del país. Es en este punto, que el apoyo de la comunidad internacional deviene indispensable para la lucha contra la impunidad de Guatemala. En este sentido, las elecciones presidenciales en junio de 2019 serán decisivas para el mantenimiento de la lucha contra la impunidad, la corrupción y la desigualdad del país.

## Palabras clave

Guatemala, Estado de derecho, lucha contra la impunidad, CICIG

## Abstract

CICIG is a unique model of cooperation for the strengthening of the rule of law that is characterized as an independent prosecutorial institution that works in accordance with the Guatemalan legal system and depends on the judicial system of the country, thus promoting local empowerment by working alongside state institutions, showing that it is possible to achieve justice by applying domestic law through the domestic courts. Moreover, the CICIG has also helped to empower citizens and state institutions, generating a climate of civic trust. However, the CICIG is an uncomfortable institution for power elites who perceive it as an interference in the internal affairs of the state and has uncovered the co-optation of state institutions. In August 2018, the decision of President Jimmy Morales not to renew the mandate of the CICIG, which ends in September of 2019, and not to allow the entrance to the country to the commissioner Iván Velásquez to perform his functions normally, has jeopardized the Commission and, in turn, the institutional stability of the country. This is where the support of the international community becomes essential for the fight against impunity in Guatemala. In this regard, the upcoming presidential elections in June 2019 will be decisive for maintaining the fight against impunity, corruption and inequality in the country.

## Key Words

Guatemala, rule of law, fight against impunity, CICIG

## Elisenda Calvet Martínez

Licenciada en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra y doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, es profesora de Derecho Internacional Público y coordinadora de la Clínica Jurídica de Lucha contra la Impunidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Ha trabajado en Cruz Roja Española, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Costa Rica) y en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra). Además, ha sido investigadora visitante en el Leuven Institute of Criminology de KU Leuven (Bélgica) y en la Universidad Carlos III de Madrid (España). Sus principales líneas de investigación son la justicia transicional, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. Sus investigaciones recientes se han centrado en las reparaciones y garantías de no repetición de violaciones graves de los derechos humanos, en particular sobre las reformas para fortalecer la independencia judicial en Argentina, Guatemala y España.

## 1. Contexto de creación de la CICIG

Guatemala sufrió un conflicto armado que se prolongó durante varias décadas (1960-1996) y al cual se puso fin mediante la adopción de los acuerdos de paz en 1996. En este contexto, las Naciones Unidas desplegaron una misión de verificación del respeto de los derechos humanos (MINUGUA) y, paralelamente dos informes de dos comisiones de la verdad, “Guatemala, nunca más” y “Guatemala: memoria del silencio”, dieron a conocer las atrocidades cometidas durante el conflicto armado, siendo el 93% de los casos responsabilidad de agentes del Estado. La falta de implementación efectiva de los acuerdos de paz y la existencia de aparatos de seguridad y estructuras clandestinas que provenían de la inteligencia militar implicaron un aumento de la violencia y de la impunidad en Guatemala a niveles insostenibles. En este escenario, la sociedad civil presionó a las autoridades para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) con el objetivo de dismantelar estas estructuras criminales y fortalecer el Estado de derecho.

### 1.1 Acuerdos de paz: especial referencia al Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 1994

Los acuerdos de paz que pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno en Guatemala han sido a menudo calificados como los más “progresistas de su clase” (Way, 2016, p. 48). En este sentido, se considera que fueron un verdadero pacto negociado en el que no hubo una imposición de los vencedores sobre los vencidos, sino que “representarían una negociación de las diferencias entre fuerzas radicalmente opuestas, con importantes concesiones por ambas partes” (Jonas, 2013, p. 34). El proceso de paz en Guatemala tuvo como resultado la adopción de 12 acuerdos en 14 años, cuya negociación se llevó a cabo en países como México, España, Noruega y Suecia, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con la participación de las Naciones Unidas como mediador. El proceso de paz culminó con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996 en Ciudad de Guatemala. Si los acuerdos fueran implementados plenamente “podrían abrir la brecha para significativas transformaciones en la sociedad guatemalteca” pero el camino “permanece sembrado de minas” (Jonas, 2013, p. 35)

De los diferentes acuerdos de paz, cabe destacar el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* (AGDH), adoptado en México, D. F., el 29 de marzo de 1994 en el cual las partes reafirmaron su compromiso general con los derechos humanos y acordaron establecer medidas de fortalecimiento de las instancias de protección de derechos humanos, así como también la voluntad de luchar contra la impunidad y dismantelar los cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos. Además, el AGDH recogía la decisión de establecer una misión de verificación global del cumplimiento del acuerdo que se traduciría en la creación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)<sup>1</sup>. Su mandato consistió, por un lado, en la protección de los derechos humanos considerados “prioritarios” (derecho a la vida, a la integridad y a la libertad y seguridad personal, derecho al debido proceso, a la libertad de expresión, entre otros) a través de la recepción y verificación de denuncias individuales en todo el te-

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 48/267, *Misión de Verificación de los Derechos Humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala*, de 28 de septiembre de 1984.

territorio y, del otro, en el desarrollo de programas de fortalecimiento de las instituciones del Estado encargadas de proteger los derechos humanos, tales como la Procuraduría de Derechos Humanos, el Poder Judicial, el Ministerio Público y las Fuerzas de Seguridad (MINUGUA, 2004).

Cabe destacar que la MINUGUA fue desplegada en 1994 cuando el proceso de paz en Guatemala aún no había concluido. Sin embargo, el Secretario General de las Naciones Unidas consideró que una misión de derechos humanos mejoraría la confianza entre las partes y facilitaría el proceso de paz (Stanley, 2013, p. 29). En este sentido, puede considerarse que la presencia de la MINUGUA constituyó un factor disuasorio de violaciones de derechos humanos y contribuyó a abrir espacios políticos y disminuir el miedo en Guatemala, si bien al finalizar su mandato en 2004 la violencia y vulneración de los derechos humanos aumentaron de nuevo (Short, 2007, p. 78). En su informe final de 2004, la MINUGUA constató la persistente debilidad institucional, sobre todo respecto a la Policía Nacional Civil, el Poder Judicial y el Ministerio Público y concluyó que el mayor obstáculo para el respeto de los derechos humanos era la continua impunidad, sistemática y transversal, a pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las instituciones del Estado (MINUGUA, 2004). Es por este motivo que en 2005 se decidió abrir una Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Guatemala (OACNUDHG) para continuar con el desarrollo e implementación de políticas públicas eficaces para el respeto y protección de los derechos humanos a través de la asistencia técnica y observación internacional.

Paralelamente, el 24 de abril de 1998, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) presentó el Informe Interdiocesano de la Recuperación de la Memoria Histórica “Guatemala, Nunca más” (REMHI) que tenía por objeto recopilar los testimonios de las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado para promover la reconciliación del país. Además, el informe contenía una serie de recomendaciones en materia de reparación y prevención, destacando la necesidad de disolver los grupos armados para-estatales y los cuerpos clandestinos que actuaban dentro de las instituciones del propio Estado. Cabe resaltar que el informe REMHI establecía que, para prevenir la violencia social y comunitaria aún presente después de los acuerdos de paz, era necesario renovar los cuerpos de seguridad y las instituciones del Estado junto con una lucha decidida contra el crimen organizado “dado que las formas de violencia social y comunitaria son consecuencia de la impunidad, deterioro socioeconómico, la corrupción y la cultura de la violencia fomentados durante el conflicto armado” (ODHAG, 1998, p. 13). Por otra parte, la ODHAG también subrayaba la necesidad de dismantelar los aparatos clandestinos de seguridad y llevar a cabo reformas profundas en el sistema de inteligencia, y recomendaba crear un sistema de “*habeas data*” para conocer qué datos e información tenía el servicio de inteligencia de las personas, puesto que durante el conflicto, la inteligencia militar se había dedicado a espiar la vida cotidiana de muchos guatemaltecos (ODHAG, 1998, p. 15).

Sin embargo, los esfuerzos por reconstruir la memoria histórica y romper el silencio de las víctimas para fomentar la reconciliación quedaron truncados por el asesinato del obispo Juan Gerardi de la ODHAG, quien acababa de presentar el informe “Guatemala: nunca más” citando cientos de nombres de las cerca de 22.000 víctimas civiles identificadas del conflicto armado interno a manos del ejército guatemalteco a partir de más de 5.000 testimonios. Este informe, iniciado antes de los acuerdos de paz, tenía como innovación principal, en comparación con otras comisiones de la verdad, la implicación de la población afectada a través de la recolección de testimonios por todo el territorio, así como el acompañamiento psicosocial en exhumaciones y actividades comunitarias (González, 2013). El asesinato de Gerardi supuso un intento de poner fin a las exigencias de verdad, justicia y reparación llevadas a cabo por el movimiento de derechos humanos de la sociedad civil (Benítez Jiménez, 2016, p. 155).

Por otra parte, los esfuerzos de la ODHAG sirvieron de base para el trabajo desarrollado por la Comisión de la Verdad, creada a partir del *Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca*, adoptado en Oslo (Noruega) el 23 de junio de 1994, cuyo informe final “Gua-

temala: Memoria del Silencio” fue entregado el 25 de febrero de 1999. No obstante, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) no incluyó en su mandato la facultad para llevar a los tribunales, ni siquiera para nombrar individualmente a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos, a diferencia del informe REMHI, en el cual se identificaron a los victimarios con nombre y apellidos, en su mayor parte pertenecientes al ejército guatemalteco. Teniendo en cuenta que la duración del mandato de la CEH era de máximo un año, la tarea de mencionar “los nombres” de los perpetradores hubiera sido inasumible y, por otra parte, el hecho de no individualizar a las personas responsables servía de incentivo para que tanto los perpetradores como las instituciones del Estado colaboraran con la Comisión (Simon, 2003).

Según la CEH, durante el conflicto armado interno en Guatemala en el cual se produjeron unas 200.000 muertes y cerca de 45.000 personas desaparecidas, el 93% de las violaciones de derechos humanos fueron responsabilidad de agentes del Estado (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 CEH 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 fuera de control, ni fruto de una eventual improvisación de un mando medio del ejército”, sino que los agentes del Estado, en el marco de las operaciones contrainsurgentes ejecutaron “actos de genocidio” en contra de grupos del pueblo maya (CEH, 1999, p. Tomo III: 418-419).

Por otro lado, la adopción de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996 otorgó medidas de amnistía por delitos políticos cometidos durante el conflicto armado interno, si bien excluyó de forma expresa los delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada y los delitos imprescriptibles conforme al derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala<sup>2</sup>. Esta disposición fue el resultado del compromiso de lucha contra la impunidad adoptado en el artículo III del AGDH 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).

Sin embargo, desde 2019 se está tramitando una reforma de la Ley de Reconciliación Nacional, mediante la iniciativa legislativa 5.377, que 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. Al mismo tiempo, la reforma prevé la aplicación retroactiva de la ley en la medida en que dispone la puesta en libertad inmediata (en 24 horas) de todas las personas procesadas y condenadas por crímenes del pasado. La adopción de esta reforma supondría, por lo tanto, no solo 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 el Estado 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, castigar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, 2018).

---

<sup>2</sup> Decreto 145-1994, Ley de reconciliación Nacional, de 27 de diciembre de 1994, art. 8.

## 1.2. Impunidad y aumento de la violencia después del conflicto armado interno

Contrariamente a lo que se podría pensar, los acuerdos de paz en Guatemala no resultaron en una disminución de la violencia, sino que conllevaron un aumento significativo de la misma. Así, en 2006 la violencia homicida había aumentado un 120% respecto a 1999 con una tasa de 47 homicidios por cada 10.000 habitantes (PNUD, 2007, p. 9). Si bien este aumento de la violencia post-conflicto se dio también en la región centroamericana, varios factores contribuyeron a este aumento 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). Así, la MINUGUA constató la existencia y actuación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS), responsables de las amenazas a defensores de derechos humanos, de violaciones del derecho a la vida y de acciones destinadas a obstaculizar la acción de la justicia, que contaban con un amplio apoyo logístico que les permitía “intervenir líneas telefónicas, disponer de vehículos, utilizar recursos estatales” (MINUGUA, 2004, p. 18).

Los CIACS tienen su origen en las estructuras de inteligencia militar desarrolladas en Guatemala durante el conflicto armado como una forma de control social por parte del Estado, y contaban con el apoyo de sectores económicos y políticos, constituyendo una “red de aparatos paralelos de represión que suplantaron la acción judicial de los tribunales” (CEH, 1999, p. Tomo V:23). Estas estructuras de inteligencia militar tenían, además, una red de informantes infiltrados en las organizaciones sociales, las comunidades y las instituciones del Estado con el objetivo de multiplicar sus recursos de información y de guerra psicológica (CEH, 1999, p. Tomo V). El alto nivel de violencia era, y sigue siendo, un reflejo, por tanto, de la penetración de las organizaciones clandestinas y cuerpos de seguridad ilegales en las instituciones del país y la sociedad guatemalteca en general (Hudson y Taylor, 2010). Por otra parte, 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, 2009, p. 8). Además del *continuum* de la violencia surgida durante el conflicto, la “nueva” violencia en Guatemala después de los acuerdos de paz se caracteriza por provenir y afectar a todos los sectores de la sociedad, dando lugar a un clima de desconfianza y miedo constante (Smith y Offit, 2010), siendo las principales causas de la violencia la exclusión social -Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad de América Latina- y la impunidad (PNUD, 2007, p. 10).

Sin embargo, el punto de inflexión vino de la mano del caso Parlacén, en el cual fueron asesinados tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacén) 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. Asimismo, el caso Parlacén puso en evidencia no solo la penetración de los cuerpos clandestinos en las instituciones del Estado guatemalteco sino también la conexión de estas estructuras con carteles extranjeros de tipo regional como el Cartel de Sinaloa o los Zetas de México mostrando, por lo tanto, un aparente fracaso de los acuerdos de paz del Triángulo del Norte<sup>3</sup> (García Azofoeifa, 2013, p. 66).

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 enfrentar la alta crimi-

<sup>3</sup> El llamado “Triángulo del Norte” de Centroamérica incluye Guatemala, Honduras y El Salvador.

nalidad 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 casos 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).

## 2. Mandato de la CICIG

En este contexto de grave impunidad y violencia en Guatemala, diez años después de poner fin al conflicto armado interno, la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos presionaron a las autoridades para adoptar las medidas necesarias para combatir a los CIACS. En un primer momento, y con el apoyo de las Naciones Unidas, se propuso la creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) en 2004, si bien al no adecuarse a la Constitución, finalmente acabó adoptándose la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2006. A grandes rasgos, la CICIG puede definirse como un mecanismo *sui generis*, de cooperación internacional para fortalecer el Estado de derecho, que constituye una especie de fiscalía internacional destinada a reforzar y mejorar el rendimiento de las instituciones guatemaltecas. Durante sus más de 10 años de existencia, la CICIG ha conseguido la confianza de la sociedad, llegando a contar con el apoyo de más de un 70% de la población. Sin embargo, la eficaz lucha contra la impunidad y desmantelamiento progresivo de los CIACS ha provocado que los poderes políticos y económicos la perciban como una amenaza para sus intereses, haciendo que el presidente Jimmy Morales decidiera no renovar su mandato en septiembre de 2019.

### 2.1. Antecedentes: la CICIACS

La retirada de la MINUGUA prevista para 2004 hacía presagiar una nueva escalada de violencia, en especial los ataques hacia los defensores de derechos humanos. De ahí que, en 2003, el gobierno de Guatemala se comprometiera a establecer los mecanismos necesarios para acabar y disolver estas redes paralelas, ante la presión ejercida por las organizaciones de defensa de los derechos humanos y la Procuraduría de Derechos Humanos (PNUD, 2007). Así, en 2004 se adoptó un acuerdo entre el gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas para crear una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) como órgano autónomo cuyo mandato se centraba en la investigación y persecución penal de los CIACS y le otorgaba todas las facultades de investigación necesarias para la consecución de tal fin. Asimismo, el Acuerdo confería a la Comisión el estatus de “querellante adhesivo” (equivalente a la “acusación popular”) en todos los procedimientos penales de su competencia en cualquier momento procesal independientemente del Ministerio Público. Esta prerrogativa se incluyó para garantizar el desarrollo normal del debido proceso para evitar situaciones en las que un solo fiscal trabajara en casos de alto impacto, siendo susceptible de recibir presiones para concluir o no proseguir con las acciones judiciales (SEDEM, 2004, p. 34) y también porque en la práctica las peticiones para ser querellante adhesivo eran rechazadas con frecuencia por los jueces. En definitiva, se pretendía crear un mecanismo autónomo que pudiera actuar de forma independiente para evitar un posible bloqueo por parte del Ministerio Público en las investigaciones destinadas al desmantelamiento de los CIACS.

Este mecanismo tenía como precedente el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política creado en 1993 a iniciativa de la Procuraduría de Derechos Humanos en El Salvador mediante un acuerdo entre el gobierno salvadoreño y las Naciones Unidas con un mandato de tan solo unos meses con el objeto de investigar a los escuadrones de la muerte. Esta comisión

estaba formada por expertos internacionales, en su mayoría policías y especialistas españoles. El resultado de las investigaciones del Grupo Conjunto expuso la existencia de grupos paramilitares que hasta ese momento habían estado haciendo “limpieza social” y usaban a la policía para sus fines. Si bien la Comisión investigó 25 casos que debían ser luego enjuiciados por el Estado salvadoreño, finalmente no resultaron en condena alguna (SEDEM, 2004, p. 17).

El establecimiento de la CICIACS tenía como objeto principal demostrar a la sociedad y al sistema que, a través de la investigación de casos paradigmáticos, esta puede funcionar y que la impunidad no tiene porqué ser un mal permanente en Guatemala, y, al mismo tiempo, a partir de la experiencia adquirida, se podría también detectar las necesidades del sistema penal en el país (SEDEM, 2004, p. 33). Sin embargo, el acuerdo de la CICIACS fue declarado inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad al considerar que los amplios poderes conferidos a la Comisión vulneraban la Constitución. La MINUGUA presionó entonces al gobierno de Berger para que se revisara el acuerdo de la CICIACS para que pudiera ser constitucional, pero a su vez no perdiera “los dientes” y quedara diluida del todo (Stanley, 2013, p. 267). Después de años de negociaciones, finalmente se llegó a un acuerdo en 2006, dando lugar a la creación de la actual CICIG.

## **2.2. Naturaleza y objeto de la CICIG**

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala fue creada mediante un acuerdo entre Guatemala y las Naciones Unidas en 2006, aprobado por el Congreso en agosto de 2007, con el fin de acabar con la impunidad y desarticular los cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, cuyo origen se encontraba en las estructuras de inteligencia y paramilitares del conflicto armado. La CICIG tenía su base jurídica en el Compromiso IV del Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, en el cual el gobierno de Guatemala se había obligado a acabar con la existencia de estas estructuras criminales y aparatos ilegales y “combatir cualquier manifestación de los mismos”. 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).

Para poder combatir la impunidad, se establecieron dos objetivos principales para la CICIG: por un lado, apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones de Guatemala en la investigación de los CIACS y promover su desarticulación y sanción y, del otro, proteger el respeto de los derechos humanos, en concreto los derechos a la vida e integridad personal. 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 Francisco Dall’allese (2010-2013), momento en el que la CICIG estuvo más debilitada; y ocupa el cargo el colombiano Iván Velásquez, 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 expresidente Otto Pérez Molina.

Uno de los principales objetivos de la Comisión es la desarticulación y sanción penal de los CIACS, que continuaron operando y fusionándose con estructuras del Estado, ejerciendo sus actividades ilícitas en la total impunidad después de la adopción de los acuerdos de paz de 1996. El acuerdo para el establecimiento de la CICIG define en su artículo 1 a los CIACS como aquellos grupos que se caracterizan por:

“i) Cometer acciones ilegales para afectar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos

ii) Estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas”

Si bien inicialmente los CIACS hacían referencia a cómo las estructuras criminales lograron incrustarse en el Estado, estas estructuras han ido evolucionado y convirtiéndose en lo que la CICIG ha calificado como “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. De esta forma, la CICIG, junto con el MP, ha logrado identificar cómo alrededor de las RPEI giran otras estructuras para ocultar ganancias ilícitas o para obstaculizar las acciones de persecución penal. Estas últimas están integradas por asesores de negocios, asesores financieros, auditores, abogados y operadores de justicia, entre otros. Ese conocimiento ha permitido a la CICIG adoptar una metodología de investigación criminal para abordar estratégicamente el fenómeno de la corrupción y detectar de forma rápida y efectiva las RPEI (CICIG, 2017, p. 18).

Respecto a la naturaleza de la CICIG, se trata de un mecanismo de cooperación innovador y único de carácter híbrido, establecido para combatir la impunidad estructural del país, si bien no es un tribunal “híbrido” ni un tribunal penal internacional en sentido estricto. Los tribunales penales “híbridos”, como las Salas Extraordinarias de las Cortes de Camboya (2004) o las Salas Africanas Extraordinarias en el Senegal (2012), se caracterizan porque no son enteramente internacionales ni tampoco son completamente nacionales, sino que combinan particularidades de ambos regímenes, y vienen a llenar el vacío entre los tribunales completamente locales, que suelen estar debilitados o politizados como consecuencia de un conflicto armado, y los tribunales completamente internacionales, que a menudo carecen de legitimación al desconocer el contexto local (Sánchez Mera, 2014, p. 3). Por otra parte, la CICIG no es un tribunal penal internacional al estilo de los Tribunales penales *ad hoc* para la ex Yugoslavia (TPIY) y Ruanda (TPIR), creados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se establecieron fuera de los países en donde se cometieron los crímenes y aplicaron el Derecho Internacional Penal.

Por otra parte, 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 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). Por lo tanto, aunque la CICIG no es un mecanismo “típico” de justicia transicional, sí que contribuye a la consecución de sus objetivos como la lucha contra la impunidad y en el fortalecimiento del Estado de derecho (Nyberg, 2015, p. 184).

En definitiva, 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 y Taylor, 2010, p. 55). 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 los 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.

### **2.3. Acompañamiento y asesoría técnica al Ministerio Público: capacidad de investigación y persecución de los CIACS**

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 a más de 1.200 personas, y logrado más de 310 sentencias condenatorias y 31 absolutorias (CICIG, 2018). Cabe resaltar que el 40% de los casos han sido resueltos entre 2017 y 2018.

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 una unidad especializada “Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG” que desde 2011 se llama “Fiscalía Especial contra la Impunidad” (FECI) que es la encargada de investigar los casos de alto impacto que han sido seleccionados por la CICIG y el MP.

Asimismo, desde su creación, la CICIG ha depurado a 1.700 miembros de la PNC y a 10 fiscales del MP por vinculación con el crimen organizado (Dabroy, 2009, p. 11). También ha capacitado a la policía y mejorado los medios de investigación para combatir los CIACS, como por ejemplo, mediante la implementación de las escuchas telefónicas para la investigación criminal a disposición de la policía y el MP, y mediante 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 los 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). Respecto a la tipología de casos, la mayoría está relacionada con la corrupción administrativa en el sistema de salud y transporte, así como en el sistema de justicia, defraudación aduanera y financiación electoral ilícita y lavado de activos, entre otros.

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 2015 como el denominado Paro Nacional 27A o también llamado “primavera chapina” (Pérez Navarrete, 2019), obligando al entonces presidente Otto Fernando Pérez Molina y a la vicepresidenta Roxana Baldetti a dimitir por corrupción y ser procesados por el caso La Línea. Este caso, promovido por la CICIG y el MP, reveló la existencia de una red criminal dedicada a la defraudación aduanera y evasión fiscal con apariencia de legalidad que encubría actividades ilícitas que tenían por objeto tributar por un valor inferior las importaciones que entraban en Guatemala, principalmente a través del Puerto Quetzal (CICIG, 2018, p. anexo 5). Las investigaciones realizadas implicaron al presidente Pérez Molina y a la vicepresidenta Baldetti como integrantes de esta estructura de defraudación que habría generado ganancias millonarias.

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). Sin embargo, este caso ha sido considerado también “la sentencia de muerte” de la CICIG porque estas pesquisas no solo afectaban al poder político sino también al poder económico guatemalteco, que desde entonces se habrían aliado para cerrar la Comisión.

#### ***2.4. Fortalecimiento del Estado de derecho: reformas institucionales y legislativas promovidas por la CICIG***

En el área de reformas legales e institucionales, cabe subrayar que desde 2008, la CICIG ha presentado o intervenido en al menos 34 propuestas 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 los 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 la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y la reforma de la Ley de Antejuicio que tienen por objeto evitar el uso abusivo de esos recursos que se da en la práctica para impedir cualquier tipo de investigación penal. Asimismo, también se encuentra estancada la reforma al Código Penal Procesal en materia de prisión preventiva, que permita ajustar la normativa a los estándares internacionales, y también en materia de aceptación de cargos (mecanismo de admisión de responsabilidad) para poder agilizar el sistema judicial y reducir las dilaciones en los procesos judiciales (CICIG, 2018, p. 35-36).

Por otra parte, en el ámbito del sistema judicial, cabe destacar la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo en 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 feminicidio. 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 los Tribunales de Mayor Riesgo.

Asimismo, 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). Las Comisiones de Postulación previstas en la Constitución para elegir a los jueces de la Corte de Constitucionalidad, Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, fueron inicialmente concebidas para constituir un contrapeso a los poderes políticos, al incluir la academia y los colegios profesionales, sin embargo, en la práctica el proceso de selección y elección ha sido distorsionado principalmente por las élites de poder que buscan influir en estos procesos para poder controlar el Poder Judicial y, en última instancia, asegurarse de que este resuelva a favor de sus intereses y perpetúe la impunidad.

En el marco de la función de la Comisión de recomendar la adopción de políticas públicas para erradicar a los CIACS, la CICIG decidió involucrarse activamente en la elección de jueces en 2009 mediante la adopción de informes acerca de las personas candidatas, los criterios de calificación y la puntuación. Las sesiones públicas de las Comisiones de Postulación fueron seguidas atentamente tanto por la so-

ciudad civil como por los poderes económicos, el sector académico y la comunidad indígena, contribuyendo al empoderamiento de la sociedad guatemalteca que reclamaba mayor transparencia en la elección de los miembros de la cúpula del Poder Judicial. Finalmente, en este proceso de elección la CICIG objetó a 8 candidatos de la Corte Suprema de Justicia, de los cuales solo 3 acabaron elegidos, y 20 candidatos de las Cortes de Apelaciones que quedaron fuera a recomendación de la Comisión (CICIG, 2009). A pesar de que el sistema aún debe mejorarse, estos procedimientos permitieron, en el ámbito del Ministerio Público, la elección de dos fiscales generales independientes como Claudia Paz y Paz y Thelma Aldana, que destacaron por su lucha contra la impunidad y por casos de alto impacto tanto sobre crímenes del pasado como crímenes de delincuencia organizada y corrupción.

Ante la falta de independencia del Poder Judicial, que facilitaba la impunidad y la necesidad de romper con la práctica de “negociar los puestos de magistrados” de las altas instancias judiciales, la CICIG decidió fomentar reformas constitucionales y legales para fortalecer la independencia judicial y promover una verdadera carrera dentro del sistema judicial, con el objetivo de establecer un sistema de elección de jueces que excluyera los espacios de discrecionalidad, negociaciones políticas y conflictos de intereses con los grupos de poder para acabar con “los patrones de impunidad para los grupos que han influido en la conformación de los órganos de justicia” (Andrade, 2014, p. 10). Es por este motivo que la CICIG, junto con otros organismos como la Procuraduría de Derechos Humanos, el Ministerio Público y la oficina del ACNUDH en Guatemala promovieron una reforma constitucional 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. Los principales obstáculos a la reforma constitucional han sido el reconocimiento de la jurisdicción indígena (“pluralismo jurídico”) y la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia para que el máximo tribunal jurisdiccional se dedique con exclusividad a impartir justicia y generar jurisprudencia y no se generen conflictos de intereses que puedan interferir en la independencia judicial (CICIG, 2017, p. 48).

A pesar de las dificultades para llevar adelante las reformas legislativas promovidas por la CICIG, cabe resaltar la implicación de la sociedad civil para impulsar reformas legales para luchar contra la impunidad y para mejorar la gestión, fiscalización y transparencia del sistema judicial como, por ejemplo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Contrataciones del Estado, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Ley Orgánica del Ministerio Público y Ley de la Carrera Judicial del Organismo Judicial (CICIG, 2016, p. 4). Asimismo, a raíz de la iniciativa de reforma constitucional del sistema judicial promovida por la CICIG, las organizaciones de la sociedad civil que habían apoyado dicha iniciativa crearon una “Alianza para las Reformas” (CICIG, 2017). Más adelante, esta Alianza pediría la retirada de la inmunidad a 107 diputados del Congreso de Guatemala a la Corte Suprema de Justicia por intentar aprobar dos reformas al Código Penal guatemalteco que tenían por objeto despenalizar la responsabilidad por financiación ilegal de partidos así como un cambio en el sistema de conmutación de las penas que hubiera significado la puesta en libertad de una gran parte de los reclusos que cumplían condena en el país (El Economista, 2017). Esta iniciativa de la Alianza para las Reformas refleja el empoderamiento de la sociedad civil, que exige cada vez más transparencia y respeto al Estado de derecho a las instituciones guatemaltecas, y que a partir de entonces acuñó el término “Pacto de Corruptos” para referirse a los diputados del Congreso que habían intentado despenalizar la financiación electoral ilícita de partidos para protegerse a ellos mismos, entre los que se incluye al propio presidente Jimmy Morales (Escobar, 2018).

### 3. ¿El fin de la CICIG?

Después de 12 años de funcionamiento, la CICIG terminará su mandato en septiembre de 2019 por decisión unilateral del presidente de Guatemala, Jimmy Morales. De modo que la falta de voluntad política

del gobierno guatemalteco, que cuenta con el apoyo de las élites de poder, ha tenido como consecuencia el fin de este mecanismo innovador de lucha contra la impunidad y las estructuras criminales justo cuando las investigaciones de la CICIG y el MP han apuntado a la propia presidencia acusada de financiación electoral ilícita. La eficacia de la persecución penal de la CICIG y el cerco efectivo a los CIACS han provocado que los poderes económicos y políticos quieran poner freno a esta institución para mantener su *status quo* y privilegios. La comunidad internacional ha manifestado su apoyo a la CICIG y la necesidad de que continúe con su labor, sin embargo, EE.UU., que tradicionalmente había sido un sustento incondicional de esta institución, no ha sido tan contundente y ha apoyado la decisión del gobierno de Guatemala. El efecto transformador de la CICIG, su impacto en la reducción de la violencia en el país y el fortalecimiento del Estado de derecho son argumentos suficientemente importantes para que la comunidad internacional presione al gobierno de Guatemala para que renueve el mandato de la CICIG.

### **3.1. La no renovación del mandato de la CICIG por parte del Presidente**

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, al considerar que “la justicia selectiva ha sido utilizada para intimidar y aterrorizar a la ciudadanía”, instó 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 Comisión 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 a las afueras de la sede de la CICIG, de las Embajadas de EE.UU. 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 sus posibles protestas contra la decisión del presidente (Pradilla y Quintinela, 2018) y de ahí que “la plaza esté silenciosa” (Labrador, 2018). Ese uso “indebido” de los *jeeps* estadounidenses que habían sido donados para la lucha contra el narcotráfico ha sido uno de los argumentos del Ministerio de Defensa de EE.UU. para suspender la ayuda militar a Guatemala en marzo de 2019 (Morales, 2019).

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 a EE.UU. Asimismo, en diciembre de 2018, a 11 funcionarios de 4 la CICIG y 2 familiares les fueron retiradas sus visa de cortesía y acreditación diplomática, con la consiguiente 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 visas 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, mediante un video grabado y difundido a través de la cuenta de Twitter del gobierno de Guatemala. Casualmente, dos días antes 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 pre-

sidente 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 24 horas al personal de la Comisión para abandonar el país, mientras que el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, confirmó que la CICIG seguiría trabajando hasta el fin de su mandato en septiembre de 2019, aunque el comisionado aún no haya podido regresar al país. 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 ordenó la entrega de la licencia para llevar armas a los miembros de seguridad de la Comisión y se pidió el traslado de los archivos de la CICIG a la FECCI. Asimismo, en varios casos judiciales, los abogados de la Procuraduría General de la Nación solicitaron la retirada de la CICIG como querrelante adhesivo, a pesar de que la Corte de Constitucionalidad había ratificado su legalidad y vigencia (Arrazola, 2019).

Por otra parte, las elecciones presidenciales previstas en junio de 2019, en las que la justicia ha tenido que dirimir sobre varias candidaturas, van a ser decisivas para determinar el rumbo del país. La exfiscal general y candidata para el Movimiento Semilla Thelma Aldana, que abanderaba la lucha contra la corrupción y el mantenimiento de la CICIG, ha sido objeto de persecución penal y ha quedado fuera de la contienda al quedar descartada su candidatura por la Corte de Constitucionalidad en mayo de 2019. Asimismo, la candidatura de Zury Ríos también ha sido denegada por la CC por ser hija del dictador Efraín Ríos Montt. Igualmente, el candidato Mario Estrada fue detenido en EE. UU. acusado de conspirar para asesinar a la candidata Thelma Aldana. Según las encuestas, la candidata presidencial con mayores opciones es Sandra Torres (Unidad Nacional de la Esperanza), a pesar de ser investigada por el MP y la CICIG por financiación electoral ilegal en las elecciones de 2015 (López, 2019). Tras apartar a Thelma Aldana de las elecciones presidenciales, la continuidad de la CICIG es cada vez más improbable.

### **3.2. Respuesta nacional e internacional**

La comunidad internacional ha reaccionado con preocupación ante la decisión del presidente Jimmy Morales de cerrar y expulsar al personal de la CICIG de Guatemala en enero de 2019. En el plano interno, la CC resolvió suspender la decisión de Morales de dar por terminado de manera “anticipada y unilateral” el acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de la CICIG. Sin embargo, el presidente ha ignorado e incumplido las decisiones de la CC y no ha dejado entrar en el país al comisionado Iván Velásquez, poniendo en peligro la separación de poderes y el Estado de derecho y la labor que ha venido realizando la CICIG hasta el momento.

El Secretario General de la ONU en septiembre de 2018 reafirmó su apoyo y confianza al comisionado Iván Velásquez ante el anuncio del presidente Morales de no renovar el mandato de CICIG y frente a la campaña de deslegitimación orquestada por los sectores anti-CICIG (SGNU, 2018). Igualmente, Guterres criticó “enérgicamente” la decisión unilateral del gobierno de Guatemala de expulsar a la CICIG y pidió al gobierno el respeto de “sus compromisos internacionales para garantizar la protección del personal tanto internacional como nacional de la CICIG” y recordó la “importante contribución de la CICIG a la lucha contra la impunidad en Guatemala” (SGNU, 2019).

La Alta Representante Federica Mogherini, en nombre de la Unión Europea (UE) manifestó que esta decisión unilateral del Gobierno de Guatemala iba en contra de las obligaciones jurídicas ante la ONU y de varias decisiones de la CC y pidió al gobierno que permitiera a la CICIG completar su mandato hasta septiembre de 2019, que es cuando finaliza formalmente (EEAS, 2019). Más adelante, el Parlamento Europeo (PE) aprobó una resolución el 14 de marzo de 2019 sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala en la que destacó, entre otras cosas, el aumento de la violencia y ataques contra

los defensores de derechos humanos, los periodistas y las mujeres (Parlamento Europeo, 2019). Además, el PE pidió al gobierno de Guatemala cesar los ataques ilegales contra la CICIG y su personal nacional e internacional y amenazó con suspender el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) en virtud de la cláusula democrática y de respeto a los derechos humanos (Parlamento Europeo, 2019).

Cabe recordar que, desde 2012, Guatemala, forma parte del AACUE, un acuerdo birregional que contiene tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Entre los principios del Acuerdo destacan el respeto a la democracia, a los derechos humanos fundamentales y al Estado de derecho, que sustentan las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituyen un elemento esencial del Acuerdo<sup>4</sup>. La observancia de estos principios, además de ser una de las piedras angulares de este instrumento, constituye la cláusula democrática por medio de la cual los países se han comprometido al respeto de los mismos. En caso de incumplimiento, luego de un proceso que se establece en las Disposiciones finales (art. 355), el país infractor puede dejar de disfrutar de los beneficios del Acuerdo. La suspensión del AACUE podría afectar considerablemente a Guatemala, teniendo en cuenta que es el tercer mayor receptor de ayuda bilateral al desarrollo de la UE en América Central, que durante el periodo 2014-2020 asciende a 167 millones de euros.

Por otra parte, EE.UU., quien hasta hace poco había sido uno de los principales apoyos de la CICIG con una aportación de más de 31 millones de dólares (PNUD, 2019), correspondiente al 40% de la financiación de la Comisión, parece haber dado la espalda a la CICIG con su silencio y falta de respaldo expreso. Después de que el presidente Morales anunciara el 31 de agosto de 2018 la no renovación de la CICIG, el secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, manifestó su apoyo al gobierno guatemalteco sin hacer mención alguna a la Comisión alegando que “Nuestra relación con Guatemala es importante. Apreciamos enormemente los esfuerzos de Guatemala en contra del narcotráfico y seguridad” y llamó por teléfono a Morales para expresarle “el apoyo continuo de Estados Unidos para una CICIG reformada” (Reynolds, 2018).

Mientras, el Grupo de Donantes de la CICIG, llamado G13<sup>5</sup>, del cual España forma parte, emitió un comunicado el 5 de septiembre de 2018 en el cual manifestó el apoyo al comisionado Velásquez y abogaron por la búsqueda de una “salida constructiva”:

Expresamos nuestra preocupación por las recientes acciones tomadas por parte del Gobierno de Guatemala de impedir la entrada del comisionado Iván Velásquez, Jefe de la CICIG en Guatemala. Esto es un paso hacia atrás en el fortalecimiento de las instituciones guatemaltecas en su lucha contra la corrupción e impunidad. Además, lo consideramos un incumplimiento del acuerdo suscrito entre Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas.

A pesar de que EE.UU. forman parte del G13, no firmaron el comunicado del Grupo de Donantes del 5 de septiembre de 2018, omisión que acabaría confirmando el fin del apoyo de la CICIG por parte de la administración Trump. Este cambio de postura vendría dado, en parte, por el lobby anti-CICIG llevado a cabo por del presi-

---

<sup>4</sup> El Acuerdo establece en el Artículo 1.1 que “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al Estado de derecho sustenta las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituye un *elemento esencial* del presente Acuerdo”. Según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o fin del tratado (art. 63.3.b) constituye una violación grave que permite a las otras Partes invocar la suspensión total o parcial de un tratado multilateral.

<sup>5</sup> El Grupo de Donantes G13 es una instancia de coordinación entre países, agencias bilaterales y multilaterales, conformada por los nueve países que destinan más recursos de cooperación a Guatemala: Canadá, Alemania, Italia, España, Francia, Suecia, Suiza, Estados Unidos, Reino Unido y por los siguientes organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), la Delegación de la Unión Europea (UE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Para más información véase: <http://www.g13.org.gt>.

dente Morales y el sector empresarial en Washington D.C., después de que la Comisión iniciara, junto con el MP, la investigación sobre financiación electoral ilícita y solicitara el levantamiento de la inmunidad del presidente para poder proseguir con la persecución penal. Este cambio de posición de EE.UU. también explicaría la decisión del gobierno guatemalteco de trasladar su Embajada de Tel Aviv a Jerusalén, siguiendo los pasos de Trump, a cambio de obtener el apoyo para expulsar a la CICIG del país (Goldman, 2018).

No obstante, el poder legislativo estadounidense sí ha tomado iniciativas y ha propuesto la adopción de sanciones en el marco de la Ley Magnitsky de Responsabilidad Global de Derechos Humanos (*Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*), mediante la cual el Departamento de Estado puede revocar las visas estadounidenses a las personas sancionadas e impedir que viajen a los Estados Unidos, puede congelar sus activos en EE.UU. y prohibir en general a los individuos y entidades estadounidenses realizar transacciones con ellas. En diciembre de 2018, la congresista demócrata de origen guatemalteco Norma Torres presentó ante el Congreso estadounidense la *Guatemala Rule of Law Accountability Act* que tiene por objeto imponer sanciones financieras y de viaje a las personas que hayan socavado el sistema de justicia de Guatemala y obstaculizado el trabajo de la CICIG, que estén involucradas en casos de corrupción, blanqueo de capitales, narcotráfico o financiación electoral ilícita, así como asegurar que cualquier equipo y material de defensa transferido a Guatemala pueda ser reclamado por el gobierno de los Estados Unidos si se usa incorrectamente. Cabe recordar que el uso “indebido” de los *jeeps* J8 donados por EE.UU. ha sido uno de los motivos alegados para suspender la ayuda militar a Guatemala en marzo de 2019 tal y como se ha explicado anteriormente.

Desde inicios de 2019, EE.UU. ha revocado el visado o no ha dejado entrar en el país a más de 150 guatemaltecos sospechosos de estar involucrados en hechos criminales, incluyendo narcotráfico y corrupción, entre otras actividades, o por ser familiares que se beneficiaron de esos hechos ilícitos, siendo una de las últimas personas afectadas la exjueza de la Corte Suprema de Justicia Blanca Aída Stalling Dávila y sus dos hijos, por su implicación en casos de corrupción importantes (Embajada de Estados Unidos en Guatemala, 2019). Si bien cabe matizar que estas sanciones se han llevado a cabo aplicando la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Asimismo, en enero de 2019, 45 legisladores del Congreso criticaron la respuesta “tenue” de Trump al cierre unilateral de la CICIG por parte del gobierno de Guatemala y pidieron al presidente “que tome medidas urgentes para defender el Estado de derecho en Guatemala y evitar una mayor desestabilización de la región” (EFE, 2019).

Finalmente, el gobierno de España, el cual ha donado más de 10 millones de dólares a la CICIG desde 2008, emitió un comunicado el 2 de septiembre de 2018 en el cual “lamentaba” la decisión del presidente Morales de no renovar el mandato de la Comisión en septiembre de 2019. En el mismo, el gobierno español reconoció la eficacia de la CICIG “para el fortalecimiento del sistema de seguridad y justicia de Guatemala” y el impulso para “la adopción de importantes medidas para combatir la impunidad en el país y mejorar su gobernabilidad (...) constituyendo un novedoso mecanismo de NNUU para complementar los esfuerzos del Gobierno guatemalteco en su lucha contra la corrupción y la impunidad”. Por otra parte, el gobierno español manifestó que “sin este valioso instrumento será extremadamente difícil que Guatemala pueda mantener y fortalecer la eficiencia de su sistema judicial. Por ello el Gobierno de España rechaza la decisión anunciada el viernes pasado por el presidente Morales y le solicita encarecidamente su reconsideración” (Gobierno de España, 2018).

### **3.3. Impacto de la CICIG en el fortalecimiento del Estado de derecho**

Los índices de violencia en Guatemala siguen siendo elevados, llegando a ser el segundo país con mayor índice de criminalidad en el mundo solo por detrás de Afganistán<sup>6</sup>. Sin embargo, desde que cuenta con

<sup>6</sup> Datos de 2016 ofrecidos por el grupo de investigación Verisk Maplecroft. La empresa se encarga de recoger las cifras de cada país sobre asesinatos, robos, secuestros, extorsión, la efectividad de las fuerzas de seguridad y el riesgo que estas acciones y delitos tienen

la presencia de la CICIG, la tasa de homicidios ha disminuido cerca del 50% en el periodo 2008-2019, pasando de 46 a 22,4 homicidios por cada 100.000 habitantes, siendo el menor registro de homicidios (3.839) desde 2002 (STCNS, 2018). Si bien la tendencia general es una disminución de la criminalidad, las denuncias por delitos sexuales siguen aumentando más de un 25% y los ataques a defensores de derechos humanos, en especial a líderes indígenas también. Así, según la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Guatemala (UDEFEUGUA), en 2017 hubo 493 ataques contra personas defensoras, incluyendo 52 asesinatos y 166 casos de criminalización –que corresponde al 33,67% del total– y un 25% sufrió amenazas e intimidaciones (UDEFEUGUA, 2017). No obstante, cabe resaltar la absolución y puesta en libertad del líder indígena Abelino Chub Caal, tras pasar dos años en prisión, por parte del Tribunal de Mayor Riesgo A, quien además denunció el uso “malicioso” de la justicia para criminalizar su liderazgo social y la defensa de la tierra y de los derechos de las comunidades indígenas de Alta Verapaz e Izabal (Dalmasso, 2019).

A pesar de la considerable disminución de la violencia, Guatemala continua siendo un Estado estructural e institucionalmente frágil, en el cual las instituciones del Estado han sido cooptadas por los 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 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. En este sentido, las reformas constitucionales constituyen un mecanismo importante de garantía de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos del pasado al ofrecer una protección de los derechos fundamentales y de los *checks and balances* de las instituciones 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 y de cultura de legalidad.

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. 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.

Por otra parte, en el ámbito de la justicia y la rendición de cuentas, la CICIG ha logrado avances en contra de la impunidad en Guatemala (Jonas, 2013, p. 57) al contribuir al acceso a la justicia, por ejemplo, de las organizaciones mayas y de mujeres que poco a poco han tomado todos los espacios disponibles para impulsar sus demandas de justicia, a pesar de ser colectivos que han sido tradicionalmente víctimas

---

sobre las economías de los países, y eso arroja un puntaje. Extractos del informe disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38171437>.

de exclusión social (véase, entre otros, el caso de violencia sexual Sepur Zarco y el caso de genocidio contra Ríos Montt),

Igualmente, cabe destacar el movimiento ciudadano y las numerosas concentraciones en la Plaza de la Constitución durante más de 20 sábados y el denominado Paro Nacional 27A de 2015 para manifestar su rechazo a la corrupción del Gobierno de Otto Pérez Molina destapado a partir del caso La Línea, promovido por la CICIG y el MP. De esta forma, aparecieron movimientos, la mayoría compuestos por jóvenes, que se agruparon en expresiones como #JusticiaYa, *Somos Guatemala*, *Coordinadora Estudiantil Universitaria de Guatemala*, entre otros, que se han mantenido vigilantes y participantes activos en los espacios de diálogo como el de las mesas del Diálogo Nacional para la Reforma de la Justicia (CICIG, 2016, p. 3).

#### **4. Consideraciones finales: propuestas y recomendaciones para la UE y España**

La cooptación de los poderes del Estado por parte de los CIACS es tan profunda que no se puede cambiar en poco tiempo y, por tanto, hay que pensar en estrategias de largo plazo y en reformas institucionales que serán necesarias más allá de una generación. En consecuencia, para luchar contra la impunidad no es suficiente con que los casos lleguen a la justicia, sino que también es necesario hacer reformas estructurales del sistema judicial y, en este sentido, ambos aspectos se complementan. La provisionalidad de la CICIG, cuyo mandato debe renovarse cada dos años, su dependencia de las aportaciones voluntarias de los Estados para su financiación, junto con la alta rotación de su personal para casos complejos de crimen organizado que necesitan más de dos años para resolverse, son algunos de los aspectos críticos de la CICIG (Gutiérrez, 2016). Según el actual jefe de la FECCI, Juan Francisco Sandoval, la presencia de la CICIG es necesaria al menos unos 10 o 20 años más si no se quiere retroceder en los avances en materia de la lucha contra la impunidad (Labrador, 2018). En todo caso, los acuerdos para establecer este tipo de mecanismos deberían contener una cláusula de renovación automática, siempre que no hubiera objeción de las Partes del Acuerdo.

Dentro del mandato de la CICIG, su función investigadora ha sido la más exitosa porque el Ministerio Público se ha convertido en su aliado mientras que las reformas legislativas han tenido más obstáculos y la institución ha sido más criticada porque algunos sectores de la sociedad opinan que no debería estar incluido en su mandato. En este sentido, la CICIG ha sido señalada por tener un mandato demasiado amplio y actuar sin unas directrices claras de selección de casos, no distinguiendo los casos que habían sido escogidos para combatir los CIACS o por su “alto impacto”. Con la definición de los CIACS contenida en el Acuerdo prácticamente cualquier caso era susceptible de caer dentro del mandato, si bien en la última etapa el comisionado Velásquez ha identificado a las RPEI como una forma evolucionada de los CIACS, centrando sus investigaciones sobre estas redes. Estos casos de alto impacto de la CICIG que han llevado a dos expresidentes a prisión, al afectar a los poderes políticos y económicos, ha hecho que las élites de poder se sientan amenazadas y provocado el cierre de la Comisión.

En general, la comunidad internacional, para prestar apoyo a los Estados, suele ofrecer asistencia técnica mediante capacitación y provisión de equipos para fortalecer las instituciones, o bien promueve la creación de tribunales penales internacionales o mixtos o establece comisiones de investigación. En cambio, la CICIG no corresponde a ninguno de estos modelos pero a la vez contiene características de cada uno. Es por este motivo que la CICIG puede ser un modelo que considerar para otros países. Al menos 12 países, incluyendo Trinidad y Tobago, Burundi y Filipinas habrían expresado su interés en establecer un mecanismo de Naciones Unidas parecido a la CICIG (Krylova, 2018). En el caso de Honduras, se propuso la creación de la Comisión contra la Impunidad de Honduras (CICIH) pero no prosperó, y finalmente en 2016 se creó un mecanismo en el marco de la OEA y no de la ONU, que se denomina Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Este mecanismo, sin embargo, sólo tiene funciones relacionadas con la asistencia y cooperación técnicas pero no tiene la capacidad para denunciar e iniciar procesos judiciales como la CICIG y de momento ha tenido serias dificultades para desempeñar sus funciones.

Asimismo, ciertas voces, entre ellas la del Secretario de Estado de Estados Unidos, han propuesto la creación de una CICIG regional, para los países de Guatemala, Honduras y El Salvador o un Tribunal Centroamericano contra la Corrupción. Teniendo en cuenta el carácter transnacional del crimen organizado y el hecho de que estos tres países comparten altos índices de criminalidad, violencia e impunidad, podría ser una idea a considerar por la comunidad internacional, pues tanto la UE –y España– como Estados Unidos destinan muchos recursos a esta región y están interesados en combatir estas estructuras criminales. En todo caso, será indispensable contar con la voluntad política de estos países, cosa que no ocurre en estos momentos, en los que las élites de poder buscan mantener su *status quo* y sus privilegios y, por lo tanto, no están interesadas en combatir la corrupción.

Por otra parte, la sociedad civil puede tener un papel importante de vigilancia para promover la transparencia y publicidad en los procesos de elección de jueces, presentando acciones judiciales cuando el proceso no se ajusta a las leyes, denunciando a los y las candidatas que no cumplen con los requisitos, etc. Sin embargo, la capacidad de incidencia de la sociedad civil es limitada, y en este contexto, es indispensable el apoyo técnico, financiero y político de la comunidad internacional para vigilar el respeto de los derechos humanos y la construcción del Estado de derecho (Impunity Watch, 2015, p. 5). Cabe recordar que fueron principalmente los movimientos de derechos humanos los impulsores de la creación de la CICIG. En este sentido, es necesario que la comunidad internacional, y sobre todo el Grupo de Donantes G13, apoye estos esfuerzos de lucha contra la impunidad y la corrupción. La CICIG ha demostrado que es posible hacer justicia en Guatemala y que nadie está por encima de la ley, fomentando una cultura de la legalidad en la sociedad guatemalteca, hasta tal punto de que la ciudadanía ya esperaba “los jueves de la CICIG”, día de la semana en que normalmente la Comisión anunciaba nuevos casos de corrupción y detenciones de miembros de las RPEI a través de los medios.

La CICIG ha conseguido un nivel de rendición de cuentas sin precedentes en el país, logrando una transformación del sistema de justicia guatemalteco. Cabe destacar la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo que conocen de casos de alto impacto y que protegen a los jueces y a sus familias, lo que ha hecho que estos jueces actúen de forma más independiente y hayan conocido no solo de casos de los CIACS sino también de casos de graves violaciones de derechos humanos como el caso genocidio contra Ríos Montt en 2013. De modo que la transferencia de capacidades se ha llevado no solo a través de la formación sino sobre todo con la práctica, trabajando junto con las instituciones nacionales. En este sentido, el hecho de tener que trabajar conjuntamente puede tener un efecto más transformador que si hubiera sido un mecanismo con más autonomía que actúa independientemente de las instituciones guatemaltecas. Al mismo tiempo, la CICIG puede tener un conocimiento privilegiado de las carencias o necesidades de fortalecimiento institucional y este conocimiento puede ser importante para coordinar de forma más efectiva la cooperación internacional en relación con el sector de la justicia y la seguridad.

Por último, la cooptación por parte de estas estructuras criminales de las instituciones del Estado es de tal dimensión y complejidad que hacen necesario incorporar dentro de la CICIG una estructura encargada del diálogo político, de interlocución con las autoridades nacionales en materia de política pública, así como de comunicación de la labor de la CICIG para tener a la sociedad informada y evitar campañas de difamación contra la Comisión y/o el Comisionado. Teniendo en cuenta que la dimensión de reforma institucional de la CICIG ha sido la más difícil de desarrollar por sus inevitables componentes políticos, quizás se podría buscar una mejor coordinación con la oficina del PNUD y del ACNUDH para canalizar estas propuestas de reforma a través de estas agencias, haciendo que la CICIG se centre en la capacidad de investigación, que tan buenos resultados ha dado hasta el momento.

Ahora que Guatemala ha convocado elecciones presidenciales en junio de 2019 y con el cierre de la CICIG previsto para septiembre, se hace indispensable el apoyo de la comunidad internacional a la sociedad guatemalteca y al órgano de Naciones Unidas para hacer de contrapeso al “Pacto de Corruptos” que quiere adoptar una ley de amnistía general, restringir la acción de las ONG y seguir cooptando las

instituciones del Estado en su beneficio propio. Solo la presión de EE.UU., junto con la UE y España, como parte del Grupo de Donantes de la CICIG, puede hacer que Guatemala siga el camino de la lucha contra la corrupción y la impunidad. La suspensión de la ayuda militar y las sanciones adoptadas por parte de EE.UU. constituyen una medida de presión importante. Asimismo, la UE debería valorar seriamente la suspensión del AACUE por considerar que Guatemala incumple con la cláusula democrática. Si no se apoya a la CICIG y a la sociedad guatemalteca, los esfuerzos realizados para luchar contra la impunidad desde 2007 pueden quedar en nada y poner en peligro los avances logrados en materia de corrupción, violencia y fortalecimiento del Estado de derecho.

## Referencias bibliográficas

- 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*(220), 191-234.
- ANDRADE, M. (2014). *Comisiones de Postulación e Independencia Judicial en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Impunity Watch.
- ARRAZOLA, C. (2019). *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/que-viene-despues-de-deshacerse-de-la-cicig-detener-la-persecucion-penal-y-restaurar-el>
- BENÍTEZ JIMÉNEZ, M. I. (2016). Guerra y posconflicto en Guatemala: búsqueda de justicia antes y después de los acuerdos de paz. *Revista CS*(19), 141-166.
- BRUT, J.-M. (2017). La campaña anti-CICIG: hasta dónde llega su impacto. *Plaza Pública*.
- 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), 110-125.
- Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. (2018). *Informe en contra de la Iniciativa de Ley elaborado*. Disponible en <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=5394>.
- 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).
- (2009): *Informe del proceso de Elección de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y Otros Tribunales Colegiados de Igual Categoría*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- (2015): *Estado de las reformas promovidas por la CICIG en materia legislativa en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- (2015): *VIII Informe de labores de la CICIG*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- (2016): *IX Informe de labores*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- (2017): *X Informe de Labores*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- (2018): *Comunicado de prensa sobre información que circula respecto a situación de 11 funcionarios internacionales*. Disponible en <https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/sobre-informacion-que-circula-respecto-a-situacion-de-11-funcionarios/>
- (2018): *XI Informe de labores*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- DABROY, J. (2009). *La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: la CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala*. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo\\_Premio\\_Jahir.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf)
- DALMASSO, S. (2019). *Abelino Chub Caal, el líder indígena que no tuvo miedo*. Nómada, Guatemala. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/abelino-chub-caal-el-lider-indigena-que-no-tuvo-miedo>.
- DONOVAN, M. K. (2008). The International Commission against Impunity in Guatemala: Will Accountability Prevail. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 25(3), 779-824.
- DPLF (2013). *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá*. Washington: Fundación para el Debido Proceso.

- EEAS (2019). Declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre la decisión unilateral del Gobierno de Guatemala de retirarse del Acuerdo de la CICIG con las Naciones Unidas. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- EFE (2019). *Legisladores piden a Trump castigar a Guatemala tras salida de Cicig*. Disponible en: <https://www.efecom.com/efe/usa/politica/legisladores-piden-a-trump-castigar-guatemala-tras-salida-de-cicig/50000105-3870693#>.
- El Economista (2017). *Piden proceso de retirada de inmunidad a 107 diputados en Guatemala*. Disponible en: <https://www.economista.es/legislacion/noticias/8621227/09/17/Piden-proceso-de-retirada-de-inmunidad-a-107-diputados-en-Guatemala.html>
- El Tiempo (2019). *Guatemala anuncia el fin unilateral de misión anticorrupción de la ONU*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/guatemala-anuncia-el-fin-unilateral-de-mision-anticorrupcion-de-la-onu-312224>
- Embajada de Estados Unidos en Guatemala (2019). *Anuncio de sanciones de visas*. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://gt.usembassy.gov/es/anuncio-de-sanciones-de-visas/>
- ESCOBAR, I. (2018). *Pacto de Corruptos cumple un año*. Prensa Libre. Disponible en: <https://www.prensa-libre.com/guatemala/politica/pacto-de-corruptos-cumple-un-ao/>
- Fundación Libertad y Desarrollo (2018). *Escenarios sobre la no renovación de la CICIG*. Disponible en: <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/escenarios-sobre-la-no-renovacion-de-cicig>
- GALICIA, N. (2007). *2007: confuso crimen en el Jocotillo*. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/caso-parlacen-muerte-diputados-salvadorenos/>
- GARCÍA AZOFEIFA, M. S. (2013). La Comisión contra la Impunidad en Guatemala. Tendencias hacia un derecho penal internacional híbrido en Centroamérica. *Revista de Ciencias Jurídicas*(132), 61-88.
- Gobierno de España (2018). *España lamenta la decisión del presidente de Guatemala de no renovar el acuerdo con la ONU sobre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*. La Moncloa. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2018/020918guatemala.aspx>.
- GOLDMAN, F. (2018). *Guatemala está en crisis y Trump guarda silencio*. New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/24/opinion-goldman-guatemala/>
- GONZÁLEZ, M. (2013). *“El legado pendiente de Gerardi”*. Plaza Pública. Disponible en: <https://www.plaza-publica.com.gt/content/el-legado-pendiente-de-gerardi>.
- GUTIÉRREZ, E. (2016). Guatemala fuera de control. *Nueva Sociedad*, 263, 81-95.
- HUDSON, A. y TAYLOR, A. (2010). The International Commission against Impunity in Guatemala: a New Model for International Justice Mechanisms. *Journal of International Criminal Justice* 8, 8, 53-74.
- Impunity Watch. (2015). *Estrategias de incidencia ciudadana para monitorear procesos de elección de magistrados*. Ciudad de Guatemala: IW.
- JONAS, S. (2013). La democratización por medio de la paz: el difícil caso de Guatemala. A V. e. Álvarez Aragón, V. Álvarez, C. Figueroa, A. Tarcacena, S. Tischler, y E. Urrutia (eds.), *Guatemala: historia reciente (1954-1996)*. Tomo IV: *proceso de paz y contexto internacional* (25-67). Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- KRYLOVA, Y. (2018). Outsourcing the Fight against Corruption: Lessons from the International Commission against Impunity in Guatemala. *Global Policy*, 9(1), 95-101.
- LABRADOR, G. (2018). *Fiscal contra la Impunidad: “Si la CICIG se va, volvemos a lo de antes”*. Nómada, Guatemala. Disponible en: <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/fiscal-contra-la-impunidad-si-la-cicig-se-va-volvemos-a-lo-de-antes/>.
- LÓPEZ, K. (2019). *Así se despejó el camino electoral para Sandra Torres*. Nómada, Guatemala. Disponible en: <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/asi-se-despejo-el-camino-electoral-para-sandra-torres/>.
- MALLINDER, L. (2009). Global Comparaison on amnesty laws. A M. Bassiouni, *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*. Antwerp: Intersentia.
- MINUGUA (2004). *Informe final: asesoría en derechos humanos*.

- MORALES, S. (2019). *PrensaLibre*. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ee-uu-suspende-ayuda-militar-a-guatemala-a-raiz-de-mal-uso-de-los-j8/>.
- NYBERG, T. (2015). International Commission Against Impunity in Guatemala: a Non-traditional Transitional Justice Effort. *Revue quebecoise de droit international*, 28(1), 157-184.
- ODHAG (1998). *Informe para la Recuperación de la Memoria Histórica “Guatemala: Nunca Más” (versión resumida)*. Ciudad de Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- ONU (2000). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*. ONU Doc. E/CN.4/2000/61/Add.1.
- Parlamento Europeo (2019). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. Estrasburgo: 2019/2618 (RSP).
- PÉREZ NAVARRETE, M. (2019). *Guatemala: Donde la impunidad a través del Estado de derecho es posible*. Disponible en: <http://sv.boell.org/es/2019/01/25/guatemala-donde-la-impunidad-traves-del-estado-de-derecho-es-posible>.
- PNUD (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2019): *Comisión Internacional contra la Impunidad- summary report*. Ciudad de Guatemala: PNUD.
- PRADILLA, A. y QUINTINELA, C. (2018). *Plaza Pública*. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-gobierno-mintio-hubo-orden-directa-para-que-los-j-8-patrullaran-la-cicig-y-las-embajadas>
- PrensaLibre (2017). *Presidente Jimmy Morales declara “non grato” a Iván Velásquez y ordena su expulsión*. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-declara-non-grato-a-ivan-velasquez/>.
- REYNOLDS, I. (2018). *Estados Unidos da marcha atrás en su respaldo a la CICIG*. *Proceso.com.mx*. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/550134/estados-unidos-da-marcha-atras-en-su-respaldo-a-la-cicig>.
- SÁNCHEZ MERA, S. (2014). Tribunales híbridos: ¿un modelo uniforme? *RECORDIP*, 1(2), 1-38.
- SEDEM (2004). *CICIACS: sistematización de un proceso*. Ciudad de Guatemala.
- SGNU (2018). *Secretario General de la ONU reafirma respaldo al Comisionado y a la CICIG*. Noticias CICIG. Disponible en: <https://www.cicig.org/apoyo-y-resplado/secretario-general-de-la-onu-reafirma-respaldo-al-comisionado-y-a-la-cicig/>.
- (2019): *Guterres “rechaza energicamente” la decisión de Guatemala de finalizar el acuerdo de la CICIG*. Noticias ONU. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449022>.
- SHORT, N. (2007). *The International Politics of Post-Conflict Reconstruction in Guatemala*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- SIMON, J.-M. (2003). La Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Verdad y Justicia en Guatemala. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 36(106), 147-203.
- SMITH, T. y OFFIT, T. (2010). Confronting Violence in Postwar Guatemala: An Introduction. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 15(1), 1-15.
- STANLEY, W. (2013). *Enabling Peace in Guatemala. The Story of Minugua*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- STCNS. (2018). *Reporte estadístico diciembre 2018*. Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Disponible en: [http://stcns.gob.gt/docs/2018/Reportes\\_DMC/RE%20DIC2018\\_Web%20v2.pdf](http://stcns.gob.gt/docs/2018/Reportes_DMC/RE%20DIC2018_Web%20v2.pdf).
- UDEFEGUA. (2017). *Informe anual: Por el derecho a defender derechos*. Ciudad de Guatemala: UDEFEGUA.
- VERA, A. (2018). *El Presidente Jimmy Morales no renovará el mandato de la CICIG, el azote de la corrupción en Guatemala*. Disponible en: <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2018/08/31/presidente-jimmy-morales-anuncia-mandato-la-cicig-no-fue-renovado.html>.
- WAY, J. (2016). Un futuro que se repite: violencia, regeneración y modernización en la historia contemporánea de Guatemala. A G. y. Sánchez Medero, *Guatemala: gobierno, gobernabilidad, poder local y recursos naturales* (23-50). Valencia: Tirant Humanidades.
- 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.



Fundación Carolina, mayo 2019

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
www.fundacioncarolina.es  
@Red\_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT06>

Cómo citar:

Calvet Martínez, E. (2019): “La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación”,  
*Documento de Trabajo*, nº 6 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente  
las opiniones manifestadas en los textos firmados  
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

