



CICIG
Comisión Internacional Contra
la Impunidad en Guatemala



**Comisión Internacional Contra
la Impunidad en Guatemala
-CICIG-**

“UN AÑO DESPUÉS”

Septiembre de 2008
Guatemala de la Asunción

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: un año después

1. El mandato de la CICIG

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, en adelante CICIG o Comisión, fue establecida mediante el Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala con fecha 12 de diciembre de 2006. Dicho Acuerdo, ratificado por el Congreso de la República de Guatemala el 1 de agosto de 2007, entró en vigor el 4 de septiembre de 2007. El Secretario General de las Naciones Unidas nombró al Fiscal del Tribunal Supremo de España, Carlos Castresana Fernández como Comisionado el 14 de septiembre de ese mismo año.

Cabe mencionar que, en conformidad con el Acuerdo mencionado, la Comisión tiene entre sus funciones la de determinar la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, colaborar con el Estado en la desarticulación de dichos cuerpos y aparatos promoviendo la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes y, finalmente, recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar dichos cuerpos y aparatos así como prevenir su reorganización. La Comisión tiene la facultad de ejercer la acción penal y/o disciplinaria ante las autoridades correspondientes contra aquellos servidores públicos que obstaculizan el ejercicio de las funciones o facultades de la Comisión contribuyendo a generar impunidad.

Por la propia naturaleza del Acuerdo de constitución de la CICIG, la Comisión es un órgano independiente tanto desde el punto de vista político y organizacional como financiero. Tal y como lo prevé el Acuerdo, los costos de la Comisión son enteramente a cargo de contribuciones voluntarias de la comunidad internacional. Para poder canalizar dichas contribuciones y asegurar una rendición de cuentas transparente, se creó el 3 de octubre de 2007 un fondo fiduciario administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por otro lado, el Estado de Guatemala se comprometió a facilitar a la Comisión los locales para sus oficinas así como implementar todas las medidas necesarias para asegurar la seguridad y la protección del personal de la CICIG.

La CICIG tiene un mandato de dos años a partir de la fecha de su constitución, es decir que el actual mandato de la Comisión estará finalizando en septiembre de 2009. Como es sabido, el mandato de la CICIG no tiene antecedentes similares en las Naciones Unidas o en otras organizaciones internacionales que promueven el fortalecimiento del estado de derecho. De hecho, lejos de ser un tribunal especial independiente, la CICIG investiga los casos previstos en su mandato y promueve la acción penal a través del sistema de justicia nacional. Es decir, con este mecanismo, mientras la responsabilidad de la acción penal del Estado puede ser compartida con la CICIG en su calidad de querellante adhesivo, la actividad procesal y resolutoria queda fundamentalmente bajo la responsabilidad del Estado de Guatemala. Preservando las prerrogativas arriba mencionadas que aseguran su independencia en el cumplimiento de su mandato, la Comisión, a través del

acompañamiento, juega al mismo tiempo un papel fundamental en el fortalecimiento de las instituciones del Estado que por mandato constitucional son responsables de la persecución penal.

A un año de la entrada en vigencia de dicho Acuerdo, el presente informe pretende hacer un breve balance de los alcances, así como los desafíos que la Comisión ha venido encontrando en la implementación de su mandato.

2. Fases de la implementación del plan de acción de la CICIG

Desde un punto de vista metodológico y cronológico, la CICIG ha venido implementando el plan de acción con una subdivisión por trimestres. En cada trimestre se ha implementado la nueva fase del plan de acción previo análisis de los resultados producidos en el trimestre anterior.

De acuerdo a este plan de acción, en el primer trimestre, de septiembre de 2007 hasta enero de 2008, que también se ha definido como fase preliminar, el esfuerzo se concentró en lograr el apoyo político y financiero de la comunidad internacional a la Comisión. Mientras la Comisión establecía su estructura operativa de acuerdo a parámetros presupuestarios y funcionales propios, el Comisionado desarrolló un conjunto de relaciones constructivas y fluidas con las nuevas autoridades del Organismo Legislativo y del Ejecutivo y con las contrapartes más directas cuales el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC). También en esa fase han sido fundamentales las relaciones establecidas con la sociedad civil y los medios de comunicación con el fin de explicar el mandato de la CICIG y motivar su indispensable colaboración.

A partir de enero de 2008, la CICIG concentró sus esfuerzos en reclutar al personal legal, investigativo, administrativo y de seguridad en el menor tiempo posible, lo que permitió integrar en el trimestre sucesivo los equipos que se ocuparían del trabajo sustantivo. De esta manera, policías, fiscales y abogados de diferentes países se vinieron integrando a la Comisión logrando conocer la estructura y el funcionamiento de instituciones nacionales tales como el Ministerio de Gobernación, particularmente en lo que se refiere a la PNC, y el MP.

El segundo trimestre, de enero a abril de 2008, fue dedicado a iniciar una cooperación funcional y establecer un trabajo conjunto con la PNC proporcionando asistencia técnica en la investigación criminal e identificando todas aquellas debilidades y deficiencias que obstaculizan el trabajo de la PNC en materia de seguridad pública. Al mismo tiempo, alcanzando niveles operacionales alrededor de un 40% en cuanto a su personal, la Comisión inició investigando algunos de los casos de los cuales se había recibido denuncias. En varios casos, dichas investigaciones se coordinaron con el Ministerio Público.

En el tercer trimestre, de mayo a julio de 2008, la Comisión, alcanzando un 70% del máximo previsto en su plantilla de personal, registró notables avances en la investigación de sus casos tanto en aquellos investigados en forma independiente como en algunos paradigmáticos investigados de manera conjunta con el Ministerio Público. La investigación de los casos fue en esta fase estratégica para poder entender las deficiencias estructurales del MP, la falta de coordinación entre dicha institución y la PNC, así como para poder identificar e individualizar aquellos funcionarios públicos

que por acción y/u omisión han obstaculizado no solamente la investigación de los casos sino, más preocupantemente, el esclarecimiento de los casos mismos y por ende han posibilitado la impunidad.

En el cuarto trimestre, de julio a septiembre de 2008 la Comisión ha fortalecido las relaciones de cooperación con el MP, lo cual ha sido facilitado por los cambios institucionales que se han dado en esa instancia en el mes de julio de 2008. También se ha fortalecido la relación de cooperación y asistencia técnica con el Organismo Judicial.

En la fase actual, será crucial que la Comisión, en coordinación con el MP, enfoque todos sus esfuerzos en estructurar, prácticamente "ex novo", el sistema nacional de protección a testigos. Paralelamente, la Comisión seguirá dialogando con los países amigos para establecer mecanismos "ad hoc" que en dado momento puedan asegurar la protección de testigos particularmente vulnerables en el extranjero.

La CICIG seguirá evidentemente investigando los casos de alto impacto que se considere puedan llevar la Comisión al cumplimiento de su mandato al mismo tiempo en que seguirá analizando todos los casos que estén a su alcance para determinar la oportunidad de constituirse como parte legal en eventuales juicios.

3. La CICIG en la actualidad

La Comisión cuenta actualmente con un total de 109 funcionarios que representan el 73% del total del personal previsto en el presupuesto de la CICIG. Dichos funcionarios provienen de 24 países, entre los cuales Guatemala es representada con 26 personas. El personal guatemalteco, como se verá más adelante, aumentará progresivamente en los próximos meses. Las mujeres representan un 47% del personal sustantivo y administrativo de la Comisión; un 33% de ellas se desempeña en puestos directivos. Sin embargo, este porcentaje baja hasta un 20% cuando se compara el personal femenino con el total del personal de la Comisión. El desbalance se debe al hecho que de los 109 funcionarios de la CICIG, 41 son oficiales de seguridad, cargos prevalentemente ocupados por hombres a pesar de los esfuerzos que se realizan para reclutar a oficiales de sexo femenino.

Al 31 de agosto de 2008 la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala ha recibido de 13 donantes¹ contribuciones voluntarias por un total de 13, 792,785 dólares americanos y ya se cuenta con compromisos de aportación que cubrirán el presupuesto de la CICIG para 2009. Hasta la fecha, la Comisión ha ejecutado el 44% de su presupuesto. Algunos países amigos, entre los cuales Chile, México y Uruguay han contribuido a fortalecer el sistema de seguridad de la Comisión destacando en la CICIG un elevado número de oficiales de seguridad y expertos. Otros países amigos, tales como Alemania, España, Suecia y Suiza, así como departamentos y agencias del sistema de las Naciones Unidas, entre los cuales el ACNUDH, DPKO, PNUD, UNDSS y UNICEF han

¹ Alemania, Dinamarca, Estados Unidos Americanos, España, Finlandia, Fundación Soros, Noruega, Países Bajos, Open Society Institute, Reino Unido, Suecia, Suiza, Unión Europea.

colaborado con la Comisión con el envío de personal especializado en varios temas y otro tipo de apoyo. Algunos donantes han apoyado a la CICIG con la entrega de equipos.

4. Un año de actividades

4a. De la investigación

Durante el primer año de actividades la Comisión ha recibido 64 denuncias. Son 15 los casos individuales de alto impacto que la Comisión está investigando, la mayoría en coordinación con el Ministerio Público. Por otro lado algunas denuncias, referentes a casos similares, han sido agrupadas y la Comisión las está siguiendo como situaciones, en particular las que se refieren a casos de feminicidio, asesinato de conductores de bus, trata de personas, ataques y asesinatos de sindicalistas y activistas de derechos humanos. El resto de las denuncias ha sido descartado por no tener cabida en el mandato de la Comisión.

Como experiencia, en los casos en que la colaboración con el MP ha sido positiva, la investigación ha producido algunos frutos inmediatos, como lo demuestra el hecho de que la Comisión ha podido personarse como querellante adhesivo en dos casos de alto impacto en un periodo relativamente corto: el caso de un enfrentamiento entre narcotraficantes el 25 de marzo del presente año que ha dejado un saldo de por lo menos 11 muertos en Zacapa y el caso de un oficial y tres agentes de la PNC que se dedicaban a llevar a cabo extorsiones. Así mismo, en aras de superar la desconfianza existente entre el MP y la PNC que dificulta la coordinación entre las dos instancias, la Comisión ha facilitado la creación de equipos de investigación conjuntos. Dichos equipos deberían abrir el camino a la investigación conjunta bajo la dirección del MP como una regla y no una excepción.

Por lo contrario, ahí donde la relación con el MP no ha sido productiva o, inclusive, donde se ha detectado una obstaculización sistemática de la labor de investigación de la CICIG, la investigación de los casos ha quedado más rezagada.

En estos casos, la Comisión, en el ejercicio de las facultades previstas en su mandato, ha individualizado y señalado a las autoridades competentes aquellos servidores públicos que han incumplido con sus deberes o han obstaculizado por acción u omisión el trabajo de la CICIG. Dicha función se seguirá ejerciendo en todos los casos en que la Comisión detecte las situaciones descritas y alcanzará, cuando procede, el ejercicio de acciones disciplinarias y penales.

4b. De las reformas legislativas

En el primer año de actividades, la CICIG, utilizando el conocimiento y experiencia de un equipo de juristas internacionales altamente calificados, ha estado analizando la legislación nacional en materia de seguridad, derecho penal y procesal estudiando aquellos "cuellos de botella" que estarían contribuyendo a ocasionar la parálisis del sistema de justicia en Guatemala. La CICIG ha identificado, tanto en el orden legal como reglamentario, aspectos que requieren modificaciones para mejorar, por una parte, la protección de los derechos garantizados en la Constitución de la

República de Guatemala y, por la otra, para remover obstáculos y llenar aquellos vacíos legales que se interponen en la consecución de una justicia pronta.

Con base en este análisis, la Comisión ha observado que algunas de aquellas normas establecidas originalmente para resguardar los Derechos Constitucionales y el adecuado ejercicio de la función pública son susceptibles de ser utilizadas con la finalidad de retardar o, inclusive, paralizar el avance de la justicia. Así mismo, la Comisión ha observado la inadecuada implementación de mecanismos de protección de personas vinculadas al proceso, misma que debería ser corregida.

Por todo lo anterior, en cumplimiento del artículo 2(1)(c) de su mandato, la Comisión, atendida la existencia de iniciativas legales en trámite y previo a un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil e instituciones especializadas en temas de seguridad y justicia, ha presentado respectivamente al Congreso de la República y a la Corte Suprema de Justicia algunas propuestas para la reforma de la Ley de Armas y Municiones y la Ley de Amparo que se encuentran siendo debatidas en el Congreso. Así mismo, la CICIG ha elaborado un paquete de reformas integrales a la Ley de Antejudio, al Código Procesal Penal, Ley contra la Delincuencia Organizada y reformas a nivel reglamentario que recientemente han sido entregadas al Presidente de la República de Guatemala para su oportuna transmisión como iniciativa de ley al Congreso de la República de Guatemala. De la aprobación de estas reformas dependerá no sólo hasta donde la CICIG podrá avanzar en el cumplimiento de su mandato, sino hasta donde se podrá agilizar el sistema de justicia y acabar con la impunidad en Guatemala.

4c. Del acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones del Estado

Importantes avances ha registrado la Comisión también en cuanto al componente de fortalecimiento de las instituciones del Estado previsto en el mandato. Se han firmado acuerdos de cooperación en tema de investigación criminal con el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación; con la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en tema de feminicidio. Está pendiente la firma de un acuerdo con la Secretaría de Administración Tributaria (SAT) en temas de investigación financiera y lavado de dinero.

Entre los resultados más relevantes de estos acuerdos ha sido la asignación por parte del Ministerio de Gobernación de 30 agentes de la PNC a la CICIG. En este sentido, la creación de esta unidad policial PNC-CICIG deberá facilitar la investigación de los casos que la Comisión está llevando, sin contar que esta forma de coordinación, una suerte de "programa para aprender trabajando", podrá servir de capacitación para los agentes seleccionados.

Por otro lado, cabe resaltar la reciente creación de la Unidad de Fiscalía Especial que, con la cooperación del Fiscal General, se estará ubicando en el edificio principal del MP de donde se espera pueda operar en la mejor sintonía posible con los fiscales respectivos.

Estos policías y fiscales están llamados a integrar funcionalmente a la Comisión y, a través de un paulatino remplazo del personal internacional, a ir adquiriendo, cada vez más, mayores responsabilidades en la implementación del mandato de la CICIG.

5. Conclusiones

La desarticulación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos incrustados en muchos de los ámbitos públicos de Guatemala es responsabilidad del Estado. La CICIG continuará brindando al Estado de Guatemala todo el apoyo y acompañamiento que esté a su alcance con el fin de que dichos cuerpos y aparatos puedan ser finalmente extirpados.

Sin embargo, para poder lograr ese objetivo, el Estado de Guatemala debería asegurar que todos los operadores de justicia que se empeñan constantemente en aplicar una justicia justa puedan operar libremente y no bajo un clima de amenazas, presiones o, inclusive, asesinatos. Desde el inicio del presente año, son al menos ocho los oficiales públicos en tema de seguridad y justicia que han sido asesinados. Todos ellos llevaban casos o tenían información sobre casos de alto impacto.

A pesar de lo anterior, de un atento análisis de las sentencias condenatorias se aprecia que los niveles de eficacia del sistema de justicia son inaceptables. Si bien es cierto que el MP y la PNC tienen una responsabilidad fundamental en la investigación y persecución penal, los jueces son los responsables en última instancia de que esta investigación se realice en forma eficaz y en respeto al debido proceso, para que esta finalice en una resolución condenatoria cuando así corresponde. Esta es la responsabilidad de la Judicatura en un estado de derecho.

En aquellos casos en que se detecten la ineficacia y/o obstaculización al trabajo de investigación de la CICIG por parte de algunos servidores públicos, la Comisión estará aplicando las medidas disciplinarias y/o penales previstas en su mandato para tal propósito, comunicando tales medidas oportunamente a las autoridades correspondientes.

El Gobierno de Guatemala ha iniciado una importante labor de saneamiento de las fuerzas de seguridad y de fortalecimiento de las instituciones civiles. Esta labor, que inició con el anterior Ministro de Gobernación trágicamente fallecido el 27 de junio de 2008, ha sido continuada por el actual Ministro. Sin embargo, el reto por delante es todavía enorme. La CICIG ha apoyado, apoya y seguirá apoyando este proceso de saneamiento y fortalecimiento para que la población guatemalteca pueda recuperar la confianza hacia su Policía Nacional Civil. La creación de una unidad policiaca PNC-CICIG también apunta a ello. La implementación de los medios legales de prueba previstos por las leyes ya existentes se torna imprescindible.

El Ministerio Público ha iniciado un proceso de renovación interna que merece apoyo para que el proceso de reforma se haga a profundidad y en tiempos razonables. Dicha reforma debería extenderse a la reestructuración del sistema nacional de protección a testigos. La Comisión ha apreciado el compromiso manifestado por el Fiscal General en impulsar dicho proceso de reforma y seguirá apoyando la institución del Ministerio Público para que pueda poner fin a la impunidad en Guatemala. La creación de una Fiscalía Especial es un paso importante en esa dirección.

El Organismo Legislativo tiene ante sí una agenda legislativa para reformar el país en los temas de seguridad y justicia que es todavía muy amplia y requiere de una atención prioritaria por parte del Congreso mismo. La Comisión ha elaborado algunas propuestas de reformas que se consideran como mínimamente indispensables para que el país avance hacia la consolidación del estado de derecho. Aún en el más total respecto de sus atribuciones, la Comisión espera que el Congreso tome en cuenta dichas propuestas de manera integral. De la aprobación de dichas propuestas depende el grado de avance que el país pueda obtener en el desmantelamiento de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos presentes en el país.

La Comisión no hubiera podido iniciar actividades sin el también indispensable apoyo proporcionado por la sociedad civil. Combatir los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos requiere, antes que todo, un compromiso común. Dicho compromiso solo es posible sobre la base de una participación amplia. Finalmente, el trabajo de la CICIG sólo podrá ser considerado exitoso en la medida en que responda a los intereses del ciudadano y de la ciudadana guatemaltecos.