



GRETEL MEJÍA BONIFAZI

(UNIVERSIDAD DE GANTE)

LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

I. INTRODUCCIÓN

Guatemala ha sido un laboratorio para diversos mecanismos de justicia transicional. Desde la firma de los [Acuerdos de Paz](#) en 1996, se han desarrollado numerosas iniciativas judiciales y no judiciales para afrontar las violaciones a los derechos humanos sufridas por la población guatemalteca luego de 36 años de Conflicto Armado Interno (en adelante CAI). Entre ellas se encuentra la [Comisión para el Esclarecimiento Histórico](#), [reparaciones transformadoras emanadas de juicios penales emblemáticos](#), [proyectos de memoria](#) y diversas garantías de no repetición. Estas iniciativas no se han dado de manera lineal o secuencial, sino que han surgido en momentos específicos de apertura política y jurídica a la justicia transicional, lo cual evidencia que estos mecanismos navegan complejos escenarios de posconflicto en los que la transición no se encuentra completamente finalizada ([De Haan y Destrooper 2021](#)).

Teniendo en cuenta este contexto cambiante de apertura y cierre, en 2006 surge la [Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala](#) (en adelante CICIG), un organismo independiente que operó de 2007 a 2019 con el objetivo de fortalecer la investigación y persecución penal de delitos cometidos por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (en adelante CIACS). Los CIACS son redes criminales infiltradas en el aparato estatal que tienen su origen en las estructuras de inteligencia militar y contrainsurgencia establecidas durante el CAI y que actualmente operan en total impunidad. Si bien la CICIG se enfoca en problemas y actores actuales, debido a sus funciones de reforma institucional y jurídica ha sido considerada como un mecanismo no tradicional de justicia transicional ([Nyberg, 2015](#)). Este blog concuerda con esta posición y la expande al clasificar a la CICIG como una garantía atípica de no repetición en escenarios posconflicto, ya que no sólo trabajó en fortalecer las capacidades de entidades nacionales encargadas de la persecución penal, sino que también impulsó iniciativas de ley tendientes a reformar al sector justicia.

Si bien la CICIG no fue creada para investigar violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI, sí ayudó a desarticular redes criminales actuales conformadas por exmilitares y funcionarios públicos involucrados en la represión política de ese período. Además, promovió reformas judiciales que han facilitado el enjuiciamiento de casos del CAI. Estas características la convierten en un mecanismo que merece ser analizado a la luz de la justicia transicional. Partiendo de este argumento, se pretende contribuir a la literatura sobre garantías de no repetición, un pilar que es considerado como la “pieza perdida en el rompecabezas de la justicia transicional” ([Sandoval, 2017](#)) y que por lo tanto merece una exploración empírica y contextual ([Davidovic, 2021](#)). El propósito de este blog es entonces analizar la naturaleza, logros y obstáculos de la CICIG, así como su potencial de replicación en otros contextos de una posible transición, como el caso venezolano.



LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

II. ORIGEN DE LA CICIG

Durante los 36 años del CAI (1960-1996) librado entre el ejército y fuerzas insurgentes, se cometieron masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos catalogadas como [crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio](#). Ante los altos índices de violencia, en 1985 iniciaron las negociaciones de paz auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) que concluyeron en la firma de doce Acuerdos de Paz. Uno de estos acuerdos, el [Acuerdo Global sobre Derechos Humanos](#) (1994), plasma la obligación del estado guatemalteco de combatir a los CIACS para mantener un “irrestricto respeto a los derechos humanos.” Los CIACS están involucrados en actividades criminales relacionadas al narcotráfico, defraudación aduanera, lavado de dinero, financiamiento electoral ilícito, trata de personas, entre otros, y operan en la era posconflicto con impunidad debido a sus vínculos con funcionarios públicos y actores económicos, y a las falencias mismas del sistema de administración de justicia.

En 2006, el Estado guatemalteco y la ONU firmaron un [acuerdo](#) para el establecimiento de la CICIG. La Corte de Constitucionalidad declaró la constitucionalidad del acuerdo en 2007 y tiempo después fue ratificado por el Congreso de la República. La CICIG empezó operaciones ese mismo año bajo el mandato de colaborar con instituciones estatales en la desarticulación de las CIACS a través de la investigación y persecución penal, así como la recomendación de políticas públicas y reformas jurídicas para prevenir su reaparición. La CICIG fue dirigida por un comisionado designado por el Secretario General de la ONU y estuvo compuesta por personal nacional e internacional. Estas características la convirtieron en un mecanismo híbrido ([Hudson y Taylor](#), 2010), ya que desempeñó sus labores de investigación de manera independiente, pero rigiéndose por el ordenamiento jurídico nacional. Si bien la CICIG investigó numerosos casos, solamente podía referirlos al [Ministerio Público](#) (en adelante MP) para su trámite. Además, su participación en procesos penales se realizó a través de la figura del [querellante adhesivo](#), la cual faculta a individuos y asociaciones de la sociedad civil a realizar tareas investigativas y de persecución penal, complementando así las labores de los fiscales del MP.

III. DESARROLLO DE CAPACIDADES DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL MÁS ALLÁ DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD, GENOCIDIO Y CRÍMENES DE GUERRA

En línea con su mandato y naturaleza híbrida, la CICIG ejerció poderes de investigación independientes para desarticular a los CIACS. En este sentido, desarrolló relaciones de trabajo con instituciones nacionales como el MP, la [Policía Nacional Civil](#) (PNC) el [Ministerio de Gobernación](#) (MINGOB), con la finalidad de mejorar la investigación y persecución penal a través del fortalecimiento de capacidades y apoyo técnico. Esto lo realizó a través de la creación de la [Fiscalía Especial Contra la Impunidad](#) (en adelante FECI), que junto a la CICIG logró identificar y desarticular redes criminales de corrupción que involucran a funcionarios públicos en diversas esferas del poder público.



LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

Entre los casos más notables cabe mencionar redes de [defraudación aduanera](#) que involucraron a altos funcionarios del Poder Ejecutivo, [financiamiento electoral ilícito](#), [tráfico de influencias](#), [lavado de dinero](#) y otros casos de corrupción en diferentes instituciones del Estado.

Además, la CICIG impulsó la creación de métodos especiales de investigación criminal que permitieron construir casos e identificar patrones estructurales de criminalidad para prevenir y anticipar delitos. Un ejemplo es la implementación de un sistema de interceptaciones telefónicas y de otros medios de comunicación que permitieron la persecución penal basada en pruebas científicas. Además, promovió la reestructuración del programa de protección a testigos y participó en la creación de un equipo policial especializado en protección y asegurar la confidencialidad de los procesos de investigación (CICIG, 2019).

IV. REFORMAS JURÍDICAS E INSTITUCIONALES

La CICIG promovió numerosas leyes tendientes al mejoramiento de los estándares de investigación y persecución penal, así como a la reforma del sistema judicial. La CICIG impulsó estas leyes luego de una revisión extensa del ordenamiento jurídico guatemalteco y la posterior elaboración de varias propuestas de ley que fueron presentadas al Congreso de la República para su discusión y sanción. Una de las leyes más relevantes que emanaron de estas propuestas es la [Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo](#) (Decreto 21-2009 y reformas) que crea una jurisdicción especializada para conocer casos de alto impacto que puedan causar riesgos a los sujetos procesales involucrados, garantizando así medidas de protección efectivas a fiscales, testigos, víctimas, entre otros. Los delitos que pueden ser conocidos por estos órganos jurisdiccionales especializados son: genocidio, desaparición forzada, tortura, trata de personas, secuestro, femicidio y otros delitos tipificados en la [Ley Contra la Delincuencia Organizada](#) (Decreto 23-2009). La creación de Tribunales de Mayor Riesgo, y la labor realizada por jueces y otros actores sociales comprometidos con la lucha contra la impunidad, han permitido la judicialización de casos emblemáticos de justicia transicional, como el juicio por [genocidio Maya Ixil](#) contra el exdictador Efraín Ríos Montt, el caso de violencia sexual y esclavitud doméstica [Sepur Zarco](#) y el caso [Molina Theissen](#) sobre desaparición forzada y otros crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, la CICIG promovió espacios de diálogo y consulta entre diferentes sectores del país para la elaboración de una [propuesta de reforma constitucional](#) en el sector justicia. La propuesta incluyó reformas atinentes al reconocimiento de la justicia indígena, antejuicio, elección de magistrados de las altas cortes y el establecimiento de una carrera judicial efectiva. Si bien se dio una gran participación de funcionarios públicos y diversos sectores de la sociedad civil en estas discusiones, el Congreso abandonó la discusión de este paquete de reformas. A pesar de ello, las reformas propuestas continúan siendo temas centrales de diálogo y movilización en espacios de la sociedad civil que abogan por la transformación del Estado.



LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

V. LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA CICIG Y OBSTÁCULOS ACTUALES

Los avances mencionados anteriormente, especialmente los relacionados con la persecución de casos que vinculan a altos funcionarios de la administración pública, ocasionaron una fuerte movilización social a partir de 2015, que resultó en la [renuncia](#) del presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti, ambos involucrados en numerosos casos de corrupción. Luego de la renuncia, se celebraron elecciones y Jimmy Morales fue electo presidente para el período 2016-2020. Durante su mandato, nuevas investigaciones de la CICIG y la FECI vincularon a familiares del entonces presidente Morales en casos de corrupción. Esto, aunado a la fuerte presión del [pacto de corruptos](#) (como se le denomina a la alianza criminal de sectores políticos y económicos) provocó el gradual socavamiento de la labor de la CICIG. Esto se realizó a través de diversas acciones, como la declaración del Comisionado Iván Velásquez como persona non grata, la cancelación de visas de trabajo del personal internacional, y la decisión de no renovar el mandato de la CICIG, lo que ocasionó su cierre efectivo en septiembre de 2019.

La salida de la CICIG no sólo significó un duro golpe a la lucha contra la impunidad y la corrupción, sino también a la continuidad de las capacidades de investigación desarrolladas dentro del MP. Un claro ejemplo de este debilitamiento ha sido la reciente [decisión arbitraria e ilegal](#) de la actual Fiscal General y Jefa del MP, Consuelo Porras, de destituir al Jefe de la FECI, Juan Francisco Sandoval, y en su lugar nombrar fiscales afines al sistema. Otra situación que ha contribuido al gradual socavamiento de los logros de la CICIG constituye la [existencia de magistrados y jueces vinculados a estructuras criminales](#) que han contribuido a la paralización de procesos penales impulsados por la FECI y la CICIG. Estos obstáculos han ocasionado gran preocupación e incertidumbre en cuanto al futuro de la democracia y el Estado de derecho en Guatemala.

VI. CONCLUSIÓN

Los logros obtenidos convirtieron a la CICIG en un referente innovador para la transformación institucional en escenarios posconflicto. A través del apoyo técnico brindado al MP y la promoción de reformas jurídicas e institucionales, consiguió abordar problemas estructurales como la corrupción, muchas veces ignorada en la justicia transicional, y la impunidad. Estas funciones la convierten en una garantía atípica de no repetición, ya que la CICIG no sólo se limitó a investigar fenómenos criminales actuales con miras a su prevención, sino que también impulsó reformas que lograron la consolidación de una infraestructura judicial que permitió el avance y judicialización de casos relacionados con violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. Además, facilitó la discusión nacional de temas estructurales resaltados en los Acuerdos de Paz y la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, como la reforma de la carrera judicial y el reconocimiento de la justicia indígena.



LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

El modelo de la CICIG merece ser analizado para identificar su potencial de replicación en otros contextos con problemas similares de impunidad, corrupción y frágil institucionalidad, como el caso venezolano. Esta replicación deberá adaptarse a las necesidades locales y debe involucrar a actores claves en su diseño e implementación a fin de salvaguardar su independencia y autonomía ante la presencia de actores estatales y no estatales poderosos que pretendan frenar su labor.

Una de las lecciones que el caso guatemalteco nos deja es que para asegurar el éxito de una institución como la CICIG, se requiere de voluntad política para permitir que realice su trabajo, proporcionando recursos y coordinación necesarios para el efecto. Esto fue posible durante la mayor parte de su mandato, al trabajar con el MP y otras instituciones. Sin embargo, estos logros, al vincular a actores poderosos de la cúpula política y económica en actividades criminales, ocasionaron su cierre y el actual debilitamiento de su legado (ver también el blog de Sabine Michalowski). Esto denota que este tipo de mecanismos únicos navegan en un contexto posconflicto caracterizado por una frágil institucionalidad y la presencia de poderes de facto que cooptan al Estado y obstaculizan la consolidación de la democracia y los derechos humanos. Por lo tanto, para lograr un impacto sostenible se requiere identificar las posibles “banderas rojas” en cada contexto y desarrollar garantías complementarias tendientes a la depuración de funcionarios públicos corruptos y a la creación de espacios legítimos de fiscalización ciudadana.





LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG), ¿UNA GARANTÍA ATÍPICA DE NO REPETICIÓN?

GRETEL MEJÍA BONIFAZI

[Gretel Mejía Bonifazi](#) es Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (2015) por la Universidad de San Carlos de Guatemala, magíster en Derechos Humanos (2017) por la Universidad de Erlangen-Núremberg, (Alemania) y actualmente trabaja como investigadora doctoral en el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad de Gante (Bélgica). Su proyecto de investigación se enfoca en la participación de las víctimas en procesos de justicia transicional en Guatemala.

