

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**“INCIDENCIA DE LOS MECANISMOS AD HOC DEL  
DERECHO INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA  
LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD. CASO: CICIG,  
GUATEMALA, PERÍODO 2000 – 2018”**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO (A) EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTADO POR:**  
**DAYSI YAMILETH LÓPEZ RIVAS**  
**WILLIAM ERNESTO ZELADA GÁMEZ**  
**JOSÉ GABRIEL ZURA ZAMORA**

**DOCENTE ASESOR:**  
**LIC. MIGUEL ÁNGEL AMAYA CUADRA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2020**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**M. SC. ÓSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
(PRESIDENTE)**

**M. SC. JORGE ALBERTO ARANDA  
(SECRETARIO)**

**M. SC. MIGUEL ÁNGEL AMAYA CUADRA  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Msc. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López  
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval  
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco  
VICE-DECANO

Msc. Digna Reina Contreras de Cornejo  
SECRETARIO

Mfe. Nelson Ernesto Rivera Díaz  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Msc. Diana del Carmen Merino de Sorto  
DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN

Lic. Roberto Adolfo Arévalo Menéndez  
COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE  
RELACIONES INTERNACIONALES

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, agradezco a Dios por darme la oportunidad de alcanzar uno de mis más grandes sueños, y brindarme fortaleza en todos los momentos de este proceso.

A nuestro asesor de tesis Miguel Ángel Amaya Cuadra, por el apoyo que ha brindado para la culminación este trabajo y a mis compañeros de tesis, quien sin su apoyo no habría sido posible llegar hasta este momento de finalización de nuestra carrera.

Agradezco a mi madre, por ser el pilar de mi vida e impulsarme a convertirme en una profesional, pero sobre todo, en una persona de bien que lucha por sus sueños.

Finalmente deseo expresar mi más grande agradecimiento a la persona que ha estado conmigo desde el principio de mis estudios, apoyándome, brindándome palabras de aliento, tomando mi mano cuando el camino se veía cuesta arriba, mi mejor amiga Zoila Vásquez.

**Daysi Yamileth López Rivas**

A Dios quien otorga la vida, y lo es todo para mí, a él agradezco infinitamente porque sin merecer nada derrama su misericordia sobre mí día tras día, por la vida que me da, porque me cuidó de todo peligro dificultad y tormenta que atravesé a lo largo de mi carrera, por permitir llenarme de muchas bendiciones en mi vida.

A mi madre **Isabel Lilian Gámez**, por su amor y apoyo incondicional, porque a pesar de las dificultades dio todo para que pudiera terminar mis estudios y salir adelante, quien ha creído siempre en mí dándome ejemplo de superación, humildad y sacrificio, enseñándome a valorar todo lo que tengo; por su enorme fortaleza espiritual y sus oraciones que han contribuido a la consecución de este logro espero contar siempre con su valioso e incondicional apoyo. Y a quien dedico con especial amor este triunfo que se lo había estado esperando.

A mi padre, **Florentino Ramón Zelada** (de grata recordación) quien tuvo que partir de este mundo antes de lo esperado dejando un vacío. A pesar de muchos desacuerdos supo ser un buen padre para mí, gracias por ese esfuerzo para ayudarme a salir adelante, por tus consejos y por amarme.

A mis hermanas **Maritza Rivas, Rina Rivas y Astrid Guerra**, porque a pesar de las dificultades nos apoyamos como siempre lo hemos hecho, y por ser quienes me ayudaron a salir adelante con mi carrera.

A los diferentes maestros y licenciado quienes a lo largo de mi niñez y juventud se forjaron por mi enseñanza y educación y con mucho cariño a mis compañeros de tesis, por el aprecio, comprensión, pese a las diferencias son calidad de personas.

**William Ernesto Zelada Gamez**

Deseo agradecer a mi madre y padre, quienes me han otorgado su condicional apoyo y cariño a lo largo de todo mi proceso de formación académica. Sin sus consejos, no hubiese podido culminar este largo proceso de graduación.

También agradezco el apoyo de mis amigos y amigas, quienes han estado a la par mía, insistiendo en continuar pese a los obstáculos.

Por último, y no menos importante, deseo agradecer al último docente asesor, el licenciado Miguel Ángel Amaya Cuadra, quien nos facilitó el proceso del trabajo de graduación con su apoyo desmedido.

**José Gabriel Zura Zamora**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	i
LISTA DE ABREVIATURAS .....	ii
INTRODUCCIÓN .....	iv
CAPÍTULO I.....	1
Introducción capitular.....	1
1.1    Marco Teórico: El Institucionalismo Liberal y el establecimiento de un régimen internacional anticorrupción .....	2
1.1.1    Orígenes del Institucionalismo Liberal.....	2
1.1.2    Establecimiento de un régimen internacional anticorrupción .....	3
1.1.3    Aplicación del régimen internacional anticorrupción.....	5
1.2    Principales factores políticos que dieron origen a la corrupción e impunidad en Guatemala.....	7
1.2.1    Debilidad institucional y ausencia de Estado de Derecho en la Guatemala pos – conflicto .....	8
1.2.2    Impunidad en la etapa pos – conflicto .....	10
1.2.3    Resurgimiento de grupos armados clandestinos y violaciones a los derechos humanos en la etapa pos – conflicto.....	12
CAPÍTULO II.....	16
Introducción capitular.....	16
2.1    Principales poderes ocultos y cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad .....	16
2.1.1    Patrullas de Autodefensa Civil .....	18
2.1.2    Estado Mayor Presidencial.....	19
2.1.3    La Cofradía .....	21
2.1.4    El Sindicato .....	23
2.2    La Red Moreno .....	24

2.3	Las CIACS buscan el poder.....	26
CAPÍTULO III .....		29
	Introducción capitular.....	29
3.1	Una respuesta internacional para el combate contra la corrupción e impunidad en Guatemala.....	30
3.1.1	Origen de los mecanismos <i>ad hoc</i> del Derecho Internacional ..	31
3.1.2	Establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad en Guatemala .....	33
3.1.3	El mandato de CICIG: combatir la corrupción e impunidad ligadas a redes criminales .....	38
3.2	Movilización y participación de la sociedad guatemalteca frente a los casos de corrupción.....	60
3.2.1	Guatemala se toma las plazas .....	60
3.2.2	La modificación de las preferencias electorales.....	62
3.3	Los costos de la corrupción: perpetuación de la pobreza y bajo desarrollo humano .....	63
3.4	CICIG como precedente para el combate de la corrupción e impunidad en el Triángulo Norte de Centroamérica .....	65
3.4.1	Experiencia en Honduras: La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras .....	66
3.4.2	El Salvador: la ruta a la creación de un mecanismo internacional 72	
CONCLUSIONES.....		78
RECOMENDACIONES.....		81
BIBLIOGRAFÍA.....		83



## RESUMEN

La corrupción e impunidad no son fenómenos nuevos, no obstante, en la disciplina de las relaciones internacionales, ambos problemas no han sido estudiados a profundidad. El presente trabajo es innovador ya que hay poca literatura sobre este tema y puede sentar un precedente que genere más investigaciones sobre estos fenómenos.

Esta investigación estudia el origen de la corrupción e impunidad en Guatemala, problemas que están ligados a redes criminales, mejor conocidas como cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Estas redes fueron creadas durante el conflicto armado que sufrió el país centroamericano y han logrado sobrevivir con la connivencia de las autoridades. Compuestas por diferentes personas con gran poder económico y político, estas redes han cooptado el Estado de Guatemala y se han aprovechado de los recursos públicos para realizar diferentes actividades económicas ilícitas.

La adopción de diferentes tratados regionales y un acuerdo global, permite identificar que existe un régimen internacional anti corrupción, el cual ha surgido para disuadir prácticas ilícitas en los Estados suscriptores. Como consecuencia de ello, se han buscado iniciativas nuevas de cooperación, entre estas destaca la implementación de mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional como una nueva modalidad para fortalecer el Estado de Derecho y el apoyo en la investigación de casos relacionados con corrupción. Para poder hacerles frente, el Estado Guatemalteco, bajo la sombrilla del régimen internacional anticorrupción, decidió acudir ante la comunidad internacional con el objetivo de recibir asistencia.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CIACS	Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CICIES	Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador
CICOSAL	Comisión para la Investigación del Crimen Organizado en El Salvador
CVDC	Comités Voluntarios de Defensa Civil
DIA*	Agencia de Inteligencia de la Defensa del Gobierno de Estados Unidos
DIGICRI	Dirección General de Investigación Criminal
EMP	Estado Mayor Presidencial
FCN – Nación	Frente Convergencia Nacional
FECI	Fiscalía Especial contra la Impunidad
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
LIDER	Partido Libertad Democrática Renovada
MACCIH	Misión de Apoyo Contra la Corrupción e Impunidad en Honduras

MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RPEI	Redes Político-Económica Ilícita
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
UFECIC	Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
UNICEF*	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URSS	Unión de República Socialistas Soviéticas
USAID*	Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo

\* Por sus siglas en inglés

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, titulada «Incidencia de los Mecanismos *Ad Hoc* del Derecho Internacional en la Lucha contra la Corrupción e Impunidad. Caso: CICIG, Guatemala, Período 2000 – 2018», tiene como objetivo explicar los factores fundamentales que permitieron el origen de la corrupción e impunidad ligada a cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad dentro de Guatemala. En función de desarrollar adecuadamente el trabajo de investigación, se utilizará el método analítico – sintético, debido a que se buscará dar explicación al fenómeno de la corrupción e impunidad en Guatemala estudiando sus causas y orígenes.

En el desarrollo de esta investigación, hubo algunas dificultades debido a que el fenómeno de estudio estaba cambiando constantemente y se encontraba en pleno desarrollo. Esto tuvo como consecuencia actualizar constantemente la investigación para poder añadir las últimas actualizaciones. Asimismo, debido a que el caso de estudio ha sucedido en un país diferente, la información se recabó utilizando fuentes secundarias. No obstante, esto no impidió que este trabajo de investigación no se desarrollara.

La presente investigación se divide en tres apartados capitulares, así, el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico usado, siendo la mejor teoría el liberalismo institucional. *Grosso modo*, esta teoría plantea cómo las normas o los regímenes internacionales moldean el actuar de los Estados en la sociedad internacional. Para ello es necesario abordar el régimen internacional anticorrupción, bajo el cual se han adoptado diferentes acuerdos, y últimamente se han generado mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional como una nueva forma de cooperación internacional. En un siguiente apartado, se explican los factores fundamentales que contribuyeron al desarrollo de la corrupción e impunidad en Guatemala, tales como la debilidad

institucional, la impunidad en la etapa pos conflicto, y el resurgimiento de redes criminales que atentaron contra los derechos humanos de la población, especialmente de activistas sociales.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se establecen cuáles han sido los actores vinculados a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que fomentan la corrupción e impunidad en el aparato estatal de Guatemala. Para ello, se analizan a los actores relacionados con los actos de corrupción y que propiciaron el surgimiento de redes criminales en Guatemala. Se brinda una breve explicación de cada red criminal fundadora de este problema social en el que estaban implicados desde funcionarios, militares y miembros de las élites económicas.

Por último, en el tercer capítulo se exponen las repercusiones sociales de la corrupción e impunidad en Guatemala. Como se verá en el desarrollo de ese capítulo, las repercusiones, aunque provienen de un problema social, han sido tanto positivos como negativos. Finalmente, se exponen una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la temática de investigación y las implicaciones en el establecimiento de mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional.

El desarrollo de esta investigación es de suma importancia, debido a que, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, los mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional no goza de mucho estudio, al igual que los problemas de la impunidad y la corrupción. Es por ello que se consideró necesario brindar un análisis que sirva para futuras investigaciones.

## CAPÍTULO I

### PRINCIPALES FACTORES POLÍTICOS QUE PERMITIERON EL ORIGEN DE LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN EL APARATO ESTATAL DE GUATEMALA

#### Introducción capitular

El principal objetivo de este capítulo es analizar los factores políticos fundamentales que permitieron el origen de la corrupción e impunidad en el aparato estatal de Guatemala. Para ello, esta investigación se respalda del Institucionalismo Liberal, con el que se estudia cómo las normas o los regímenes internacionales, establecen formas de comportamiento para los Estados. La comunidad internacional ha creado diferentes regímenes internacionales que permiten dar una solución a un problema en específico, en este caso, la corrupción.

El régimen internacional anticorrupción, surge como una respuesta para resolver un mal que aqueja tanto a países desarrollados, como países en vías de desarrollo; a países democráticos, como no democráticos. Es en el marco de este régimen, que surgen mecanismos *ad hoc*, amparados en el Derecho Internacional y Derecho Internacional Humanitario, que buscan fortalecer la capacidad institucional y proveer de las herramientas adecuadas para el combate a la corrupción e impunidad.

En línea con este marco teórico, para el desarrollo de este capítulo es de suma importancia analizar los factores que contribuyeron al origen de la corrupción e impunidad ligados a estructuras criminales en el aparato estatal de Guatemala, tales como el deterioro del Estado de Derecho después de

finalizado el conflicto armado o las diferentes actividades ilícitas impulsadas por redes guatemaltecas del crimen organizado.

## **1.1 Marco Teórico: El Institucionalismo Liberal y el establecimiento de un régimen internacional anticorrupción**

El institucionalismo liberal de Robert Keohane es la teoría usada en este trabajo de investigación, con la que se brinda un análisis desde las relaciones internacionales al tema de estudio: La incidencia de mecanismos *ad hoc* del derecho internacional en el combate a la impunidad y la corrupción. A continuación, se plantearán los orígenes, principales promotores académicos y supuestos teóricos.

### **1.1.1 Orígenes del Institucionalismo Liberal**

El institucionalismo liberal surge como una alternativa al neorrealismo en la década de 1970. Durante esta época, en el contexto de la Guerra Fría, Estados Unidos junto con sus aliados europeos, establecieron diferentes instituciones y regímenes con el objetivo de crear prosperidad económica y reforzar los lazos de cooperación entre los países occidentales. A su vez, el surgimiento de este nuevo marco teórico coincidió con el inicio de la integración europea.

Los principales teóricos en apoyar este nuevo marco teórico fueron Robert Keohane y Joseph Nye, quienes establecieron el concepto de la interdependencia entre los Estados. Esta teoría tiene a su base los supuestos del liberalismo clásico, el cual aboga por los efectos benéficos de las instituciones internacionales para el progreso social. Esta teoría mantiene que las relaciones internacionales están reguladas por convenios, regímenes y organizaciones internacionales. Asimismo, establece en qué medida las instituciones modifican el comportamiento de la sociedad internacional. Para

dicha teoría la función de la institución está determinada a través de la norma o regímenes en tanto que esta da forma al comportamiento de los Estados. Las instituciones internacionales ayudan a la cooperación entre los Estados, y ayudan a reducir la falta de confianza y miedo entre ellos, considerados como los problemas tradicionales asociados con la anarquía internacional.

Esta teoría incluye además a los actores no estatales, que tienen un rol fundamental en las relaciones entre los Estados, desde individuos que son parte del gobierno de un país, hasta actores de la sociedad civil. Pese a que se destaca el rol de las instituciones internacionales y actores no estatales, los Estados siguen teniendo un papel fundamental, sobre todo los Estados más poderosos y hegemónicos, que pueden influir en la creación de regímenes e instituciones internacionales.

### **1.1.2 Establecimiento de un régimen internacional anticorrupción**

El institucionalismo liberal al enfocarse en las instituciones internacionales, pone mucho énfasis en el poder blando y la cooperación a través de los procedimientos del derecho internacional, la diplomacia y la organización internacional en general. Las normas y reglas, o regímenes, ayudan a gobernar la interacción entre los Estados y otros actores en diferentes temas. El precursor del concepto de «régimen internacional» fue John Gerard Ruggie en 1975. Ruggie argumentó que el alcance y complejidad de los avances científicos y tecnológicos de la época, estaban superando las capacidades de los sistemas de organización internacional para controlarlos y, por lo tanto, planteó como una alternativa reestructurar los marcos institucionales internacionales.

En 1982, Stephan Krasner, aportó una definición más concreta de dicho término: «conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y



*procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales»*<sup>1</sup>. Básicamente, los regímenes internacionales implican un sistema social predominante, un conjunto heterogéneo de principios, normas, reglas, prácticas e instituciones, tanto formales como informales que regulan el funcionamiento del gobierno y sus interacciones la sociedad. Los regímenes internacionales promueven el multilateralismo y la cooperación como un medio para que los Estados puedan plantear sus intereses bajo mutuo acuerdo.

Los regímenes facilitan la cooperación mediante el establecimiento de normas de comportamiento; cuando los Estados tienen buenas expectativas de cooperar entre sí, la probabilidad de mantener la cooperación y, por ende, mantener el orden social dentro del sistema internacional, está asegurado. En la actualidad existen diferentes regímenes que definen el comportamiento de los Estados en diferentes áreas como, por ejemplo, los regímenes económicos, el régimen de seguridad internacional o el control de la contaminación atmosférica transfronteriza, entre otros.

En este sentido, el régimen internacional anticorrupción surge a partir de la preocupación de los Estados sobre un problema que ha afectado a la comunidad internacional en general. Aunque no ha existido un amplio debate sobre el origen de este régimen, se puede afirmar que diferentes actores han influido para su creación. En este sentido, el rol que jugó Estados Unidos ejerciendo su hegemonía fue determinante, ya que inició el debate sobre un acuerdo de escala global que pudiese detener los sobornos de las empresas a gobiernos de otros países. Aunque las negociaciones a nivel internacional no produjeron resultados inmediatos, Estados Unidos unilateralmente decidió

---

<sup>1</sup> Stephan Krasner, «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables», *International Organization*, Vol 36, No. 2 (1982): 186.

aprobar la legislación necesaria para eliminar estas prácticas, así es como se aprueba en 1977 la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero.

Fue hasta la década entre los años 1995 y 2005, cuando se aprobaron iniciativas a nivel regional e internacional, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por los miembros de la OEA en marzo de 1996; la adopción en mayo de 1997, de la Convención de la Unión Europea contra la Corrupción que Involucra a Funcionarios Públicos; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, firmada por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1997. Y en el año 2003, se adoptó el único instrumento anticorrupción global legalmente vinculante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

### **1.1.3 Aplicación del régimen internacional anticorrupción**

Amparándose en el conjunto de acuerdos que componen el régimen internacional anticorrupción, el Gobierno de Guatemala acudió a la comunidad internacional para solicitar su asistencia en la creación de un mecanismo que pudiese ayudar a fortalecer el sistema de justicia penal guatemalteco, y a su vez, a combatir la corrupción e impunidad relacionados con grupos criminales. Resultado de ello, fue el establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala —en adelante, CICIG o La Comisión—, el cual es una prueba de la aplicación del régimen internacional anti corrupción y de cómo el multilateralismo puede promover de forma innovadora la lucha contra la corrupción.

Tomando en cuenta la idea del institucionalismo liberal, el acuerdo que dio vida a este mecanismo, no sólo reguló su mandato, también estableció parámetros

de compromiso y de comportamiento que el Estado guatemalteco debía cumplir para garantizar la cooperación de la CICIG y la realización de sus funciones y actividades. El Gobierno Guatemalteco debía proporcionar toda la asistencia necesaria para que CICIG pudiese operar, esto incluía garantizar la libertad de movimiento en el territorio nacional, la libertad de acceso irrestricto a establecimiento del Estado, la libertad de reunirse y entrevistar cualquier persona cuyo testimonio se considerase necesario, y el libre acceso a la información y material documental que guardara relación con una investigación. Asimismo, el Estado estaba obligado a proveer los locales para que la Comisión pudiese trabajar, garantizar la seguridad de las personas que colaborasen con esa entidad y la inviolabilidad de los bienes inmuebles, fondos y activos de la CICIG.

El acuerdo constitutivo de la Comisión también reguló el retiro de la cooperación en los casos que el Estado dejase de cooperar y no adoptase las propuestas legislativas para erradicar las redes criminales. Aunque el retiro de la CICIG no fue una decisión de Naciones Unidas, fue una decisión del Estado de Guatemala, el institucionalismo liberal también permite dar explicación a ello, ya que la finalización de los acuerdos sucede cuando un Estado deja de cumplir con los compromisos asumidos.

Aunque aún no se puede establecer con certeza que esta será una medida institucionalizada de parte de Naciones Unidas, no puede negarse que la efectividad e impacto positivo que tuvo la CICIG en el combate a la corrupción e impunidad en Guatemala, podría servir como precedente para que la ONU u otras organizaciones de escala regional, puedan establecer mecanismos similares.

## **1.2 Principales factores políticos que dieron origen a la corrupción e impunidad en Guatemala**

Con la llegada de Vinicio Cerezo a la presidencia —el primer gobierno civil durante el período del conflicto—, Guatemala inició una nueva etapa política caracterizada por la transición hacia un régimen con mayor apertura democrática. El país centroamericano finalizó en 1996 uno de los conflictos armados más sangrientos y de mayor duración en Latinoamérica.

Adicional a las miles de víctimas y daños materiales, también la institucionalidad guatemalteca se vio afectada por el conflicto. La debilidad e ineficacia del Estado fue aprovechada por los ex miembros que integraban los escuadrones de la muerte y demás organizaciones paramilitares, ocasionando su reorganización y evolución en estructuras criminales.

Las estructuras criminales de poder paralelo, buscaron cooptar la institucionalidad guatemalteca para poder realizar diversos negocios ilícitos, haciendo uso de los recursos estatales y corrompiendo funcionarios. A su vez, cometieron abusos contra activistas sociales y población civil que denunciaban sus prácticas o buscaban justicia por abusos del pasado. Una década después de concluido el conflicto, Guatemala se estaba sumiendo a una situación de violencia similar.

La oportunidad de construir un Estado Democrático de Derecho efectivo se había estancado consecuencia de los diferentes gobiernos de corte autoritario que Guatemala había tenido a lo largo de su historia. Respondiendo a grupos de interés económico, estos gobiernos anularon cualquier espacio de participación político - electoral y reprimieron cruelmente a la población civil.

### **1.2.1 Debilidad institucional y ausencia de Estado de Derecho en la Guatemala pos – conflicto**

En 1983, Guatemala inició una apertura del régimen autoritario —que empezó con Mejía Vítores y continuó de la mano de Vinicio Cerezo, el primer gobernante civil democráticamente electo después de veinte años—, lo que permitió la proclamación de una nueva Constitución en 1985 y la creación de nuevas instituciones contraloras del poder —i.e. la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral—. La firma de los Acuerdos de Paz acabó con casi cuatro décadas de enfrentamiento armado, también posibilitó terminar con la tradición autoritaria y racista del poder, creando las condiciones necesarias para profundizar la transición y facultar la implementación de un régimen político basado en la democracia representativa y el imperio de la ley.

Durante la década de 1990, diferentes reformas fueron aplicadas en los distintos componentes que integran el sistema de justicia. La primera de ellas fue la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal en 1992, que cambió los procedimientos en los juzgados al regular la publicidad y oralidad, que antes eran secretos y por escrito. Además, introdujo nuevos mecanismos para garantizar el debido proceso y el respeto a los derechos humanos de los detenidos. A su vez, se regularon la figura del querellante adhesivo y el derecho de los acusados a ser oídos en su idioma nativo. En el nuevo Código, también se incluyó la tipificación de nuevos delitos considerados como violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, la Constitución también fue reformada en 1994 para crear al Ministerio Público como una institución autónoma y asignar la acción penal al Fiscal General. Dicha institución, previamente estaba adscrita a la Procuraduría General de la Nación.

La reforma institucional realizada entre los años de 1994 a 1999, permitió la instalación de juzgados de paz en cada municipio de Guatemala. También aumentó la cobertura del trabajo judicial, dando solución a uno de las más grandes debilidades del sistema judicial, ya que, la poca presencia del Estado en el territorio vulneraba el acceso a la justicia, sobre todo de la población indígena, que fue duramente reprimida durante el conflicto armado y no podía denunciar los atropellos del Estado ante la falta de instituciones que ofrecieran una justicia pronta y accesible.

Otra reforma sumamente importante fue la creación de una nueva Policía Nacional Civil en 1997, ya que, las fuerzas de seguridad estatales estaban desprestigiadas por haber cometido graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado. Con la creación de la nueva policía, el número de efectivos del ejército se redujo y su misión ya no estaría enfocada en la seguridad pública, sino, en la protección de la soberanía del país. Junto con la creación de la nueva policía, también se disolvieron los cuerpos paramilitares, responsables de la mayoría de violaciones a los derechos humanos.

Los cambios en el sistema de justicia eran sumamente importantes para que Guatemala aspirase a tener un régimen democrático, con un Estado de Derecho que impartiese justicia de forma equitativa, rápida y gratuita. No obstante, la opinión de la población guatemalteca continuó siendo negativa con respecto a la administración de justicia. Una encuesta de opinión encargada por la Corte Suprema de Justicia reflejó que *«el 88% de las personas encuestadas consideraba inadecuado el sistema de administración de justicia en Guatemala»*<sup>2</sup>. La población guatemalteca resentía los pocos

---

<sup>2</sup> OACNUDH, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1999/31 de la Comisión*, Informe E/CN.4/2000/61/Add.1, 6 de enero de 2000.

resultados de la reforma implementada. En el fondo, vicios del pasado continuaban vigentes dentro de las nuevas instituciones creadas, lo que mantenía perpetuando la impunidad.

Por un lado, la burocracia, el poco personal capacitado, la falta de recursos, y la continuación de prácticas del anterior sistema de procedimientos penales hizo que el Ministerio Público no actuara de forma eficaz. En cuanto a la policía, su principal falla de origen fue la incorporación de miembros de la antigua fuerza policial y ex militares. Esto permitió que miembros de fuerzas de seguridad que habían sido partícipes de violaciones a los derechos humanos en contra de la población civil, continuaran operando dentro de la nueva fuerza policial de forma impune. Por ende, las violaciones a los derechos humanos continuaron siendo parte de la sociedad guatemalteca.

El grave déficit institucional tuvo como resultado la desprotección legal de la población guatemalteca, que a su vez llevaba implícito un carácter de exclusión e institucionalización de la impunidad, creando un ambiente fértil para el surgimiento del crimen organizado y la violación de los derechos más fundamentales de los ciudadanos. A esto se sumaba la impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos, los cuales su proceso no se aceleraba y continuaba siendo tortuoso para las víctimas.

### **1.2.2 Impunidad en la etapa pos – conflicto**

Un acuerdo de suma importancia en el proceso de paz guatemalteco fue el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, firmado en México D.F. el 29 de marzo de 1994. De forma general, el Gobierno guatemalteco se comprometió a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar. Además, las partes asumieron el compromiso de actuar en contra de la impunidad y de esta forma, no impedir

el enjuiciamiento de los responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado.

También se asumió el compromiso de combatir cualquier manifestación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). Al mismo tiempo, el Gobierno se comprometió a depurar y profesionalizar los cuerpos de seguridad. El Gobierno Guatemalteco tampoco podría alentar la organización de nuevos comités voluntarios de defensa civil, similares a las Patrullas de Autodefensa Civil, que otrora fueron promovidos por los gobiernos de Lucas García y Ríos Montt. Por último, otro de los grandes compromisos asumidos fue la protección de las personas o entidades dedicadas a trabajar por los derechos humanos.

Pese a los diferentes cambios tanto en el marco normativo como a nivel institucional, existió una resistencia, sobre todo de parte de los sectores más conservadores y cercanos a las fuerzas armadas, para investigar y procesar a los responsables de violaciones de derechos humanos perpetradas durante el conflicto armado. Desde que se estableció en 2005 la Unidad de Esclarecimiento Histórico del Ministerio Público hasta el año de 2008, no se había presentado una sola acusación ante los tribunales, *«de un total de 163 denuncias que se estaban investigando por violaciones a los derechos humanos perpetrados durante el conflicto armado»*<sup>3</sup>. Estas cifras sólo confirman el poco compromiso asumido de parte de las autoridades guatemaltecas por resolver las violaciones del pasado. Al contrario, el Estado parecía trabajar para que los crímenes del pasado no fuesen investigados, contribuyendo así a la institucionalización de la impunidad. Por lo tanto, la

---

<sup>3</sup> Impunity Watch, *Reconociendo el pasado: desafíos para combatir la impunidad en Guatemala*, (Impunity Watch, Ciudad de Guatemala, 2008).



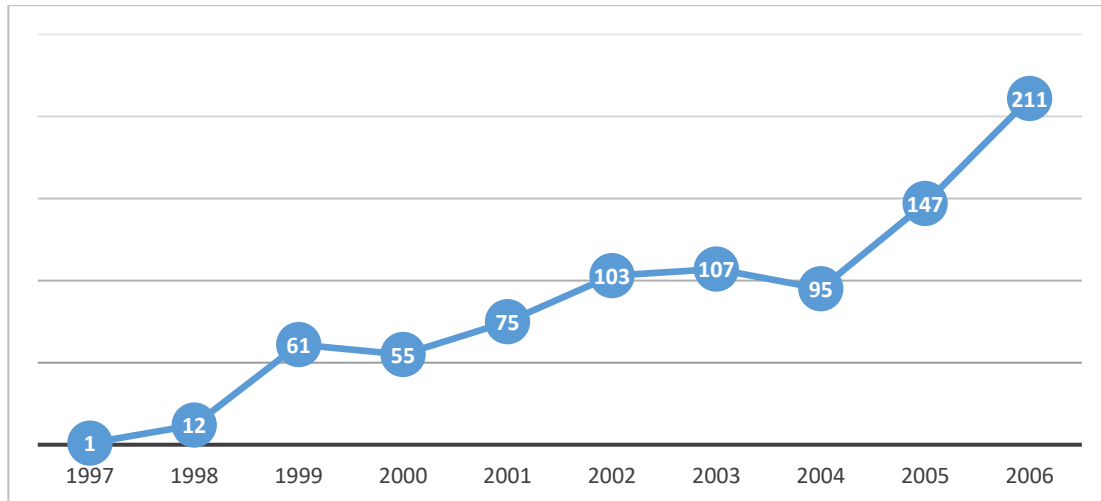
lucha contra la impunidad continuó siendo uno de los grandes pendientes para la justicia en Guatemala y, por ende, la impunidad continuó imperando.

Aparte de la falta de una pronta justicia y la poca disposición de las instituciones encargadas de la investigación de delitos, se sumaron otros obstáculos que influyeron en el mantenimiento de la impunidad, tales como la falta de recursos financieros, el uso tergiversado de los amparos como garantía de protección de los acusados para retrasar y obstruir los procesos, y la continua amenaza a los testigos, víctimas, activistas pro derechos humanos, y operadores de justicia. Además, surgieron nuevas necesidades y demandas hacia la nueva institucionalidad, la cual no pudo hacer frente a una nueva ola de violencia dirigida específicamente a los activistas de derechos humanos.

### **1.2.3 Resurgimiento de grupos armados clandestinos y violaciones a los derechos humanos en la etapa pos – conflicto**

Los Acuerdos de Paz fueron determinantes para la disminución drástica de graves violaciones originadas desde el Estado. Sin embargo, en la etapa democrática de Guatemala, otros patrones de violencia se manifestaron, los cuales provenían de estructuras que guardaban relación con el Estado mismo o que habían pertenecido a grupos paramilitares en el pasado conflicto armado. Las víctimas principales eran defensores y defensoras de derechos humanos, que abogaban por la verdad, la memoria histórica, y la lucha por la justicia. El siguiente gráfico, demuestra una tendencia al alza de las agresiones en un período de diez años, siendo el 2006 el año que tiene el mayor número de agresiones registradas.

**Gráfico 1. Agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos entre 1997 a 2006**



Fuente: Elaboración propia con base en Claudia Samayoa, «El rostro del terror. Análisis de los ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos del 2000 al 2003», Guatemala: Coalición para la CICIACS (2004). y UDEFEGUA, «Por el derecho a defender derechos. Informe 2017», mayo de 2018, Ciudad de Guatemala.

Para cometer estas agresiones, se identificó que los perpetradores utilizaban métodos y tácticas militares. Diversas organizaciones sociales denunciaron la presencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, las cuales estaban compuestas por integrantes de las extintas fuerzas de seguridad. Los ataques abarcaron a testigos, antropólogos, periodistas, abogados y operadores de justicia vinculados a casos judiciales en contra de responsables de violaciones de derechos humanos del pasado.

La forma de operar de estos grupos armados había cambiado, ya que no servían como parte de la estrategia contrainsurgente del Estado, ahora tenían un rol distinto como sicarios del crimen organizado, y perpetuaban actos de violencia e intimidación hacia actores de la sociedad civil. La nueva ola de violencia llamó la atención de la sociedad civil y de la comunidad internacional,

ya que podría estar vinculada a una red de funcionarios públicos, ex militares y miembros de la élite económica guatemalteca, quienes estarían actuando en conjunto para cooptar el Estado y realizar diversos negocios ilícitos, tales como narcotráfico, trata de personas y defraudación aduanera.

Las actividades ilegales a las que se han dedicado los cuerpos ilegales y armados clandestinos de seguridad (CIACS) en Guatemala son diversas y se circunscriben dentro de un grupo específico, descrita por Naciones Unidas como «*economía no observada*»<sup>4</sup>. La economía ilegal o no observada ha tenido diversos impactos negativos a nivel social y económico. Entre los principales, es su incidencia sobre la inseguridad ciudadana y el aumento de la violencia criminal.

Prueba de ello, es la escalada de violencia que la sociedad guatemalteca experimentó a partir del 2002, específicamente aquellos dirigidos hacia la comunidad de activistas sociales que se atrevían a denunciar las actividades de los grupos paralelos y las organizaciones clandestinas. A su vez, el costo de la violencia asciende y, por ende, el Estado debe invertir mayores recursos en seguridad y combate a la criminalidad. Debido a esta reorientación de fondos, se producen efectos negativos a nivel social cuando los recursos no están enfocados a combatir otros flagelos.

Por si no fuese poco, estas actividades generan un impacto negativo para la economía, debido a que representan un desestimulo para el crecimiento del PIB formal. El fisco pierde los impuestos, tanto directos como indirectos, que podría recibir si estas actividades fuesen tributadas, y, por lo tanto, no se

---

<sup>4</sup> Estas actividades son de índole económica y «*generan o comercializan bienes y servicios prohibidos por la ley o que están fuera de la ley cuando se llevan a cabo por productores no autorizados, y que además generan gastos adicionales a las empresas y hogares que podrían haberse destinado a actividades productivas*». cf., La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala, (Guatemala: PNUD, 2009).

pueden traducir en la prestación de mayores servicios sociales para la población. Otro efecto de este tipo de actividades es la generación de corrupción, ya que se necesita la permisividad y nexos con servidores públicos para que las personas implicadas puedan realizar sus actividades en impunidad.

En Guatemala, este grupo de personas no es heterogéneo y aunque muchas veces parecen disputarse el poder, comparten el objetivo de utilizar las instituciones del Estado en su beneficio. En el siguiente capítulo, se describen los diversos actores y redes criminales, las cuales tienen su raíz en el conflicto armado que vivió Guatemala el siglo pasado. La falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, instituciones manipuladas por el ejército, y la ausencia de un Estado democrático, propició el surgimiento de estas redes criminales.

## **CAPÍTULO II**

### **ACTORES VINCULADOS A LOS CUERPOS ILEGALES Y APARATOS CLANDESTINOS DE SEGURIDAD QUE FOMENTAN LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN LA INSTITUCIONALIDAD Y SOCIEDAD DE GUATEMALA**

#### **Introducción capitular**

En Guatemala la corrupción e impunidad han sido promovidas y perpetuadas por diferentes actores, quienes se han resistido a que la institucionalidad funcione correctamente para combatir estos flagelos. En el presente capítulo se abordarán los principales actores que han sido los encargados de la continuidad de la corrupción en el Estado de Guatemala, y como estos a través de influencias obtenidas mediante cargos oficiales, se han aprovechado de la debilidad del Estado y el mal funcionamiento de los gobiernos para obtener beneficios propios.

También se explicará cómo surgieron diferentes grupos armados, como parte de una estrategia contrainsurgente; y cómo estos se volvieron parte fundamental para el surgimiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, los cuales, han sido utilizados a conveniencia por guatemaltecos de gran poder económico y político.

#### **2.1 Principales poderes ocultos y cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad**

A partir de la década de los 2000, Guatemala empezó a sufrir una nueva ola de violencia, ejercida por estructuras armadas clandestinas compuestas por elementos que habían pertenecido al ejército o a grupos paramilitares. Esta violencia estaba dirigida hacia activistas sociales que buscaban el

esclarecimiento de la verdad sobre violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado.

Se pudo verificar como estas organizaciones criminales, que tendrían que haber sido desmanteladas a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, continuaban funcionando, atropellando los derechos humanos de la ciudadanía e intentando cooptar las instituciones. El Gobierno guatemalteco no sólo había fallado a su compromiso de combatir cualquier manifestación de las mismas, sino que también parecía protegerles.

Estos grupos armados no funcionaban de forma autónoma e independiente, ya que respondían a personas más influyentes que integraban redes criminales mejor conocidas como «*poderes ocultos*», es decir, «*una red informal y amorfa de individuos poderosos de Guatemala que se sirven de sus posiciones y contactos en los sectores público y privado para enriquecerse a través de actividades ilegales*»<sup>5</sup>. Quienes estaban detrás, eran personas que habían tenido altos rangos militares en el ejército, ex funcionarios públicos o que aún continuaban dentro de instituciones públicas, o pertenecían a la élite económica guatemalteca. Las redes criminales que se habían conformado, aglutinaba a una diversidad de actores poderosos, lo que permitía con facilidad el cometimiento de actos delictivos. A su vez, se acuerpaban de contactos al interior del gobierno para autoprotegerse.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) en el Decimotercer Informe sobre Derechos Humanos, reconoció la transformación de estos grupos de poder paralelo, y señaló que los procedimientos judiciales no habían afectado a esos aparatos ni a sus

---

<sup>5</sup> Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, "Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos". (Guatemala: WOLA, 2006).

miembros; y que, además, habían continuado sus actividades. Estos grupos ilícitos habían mutado y perseguían intereses comerciales e influencias políticas ilegales. Los poderes ocultos han utilizado grupos armados para ejercer influencia dentro del Estado y otros actores políticos, y de esta forma, enriquecerse por medio de actividades ilegales y generar impunidad en abusos del pasado conflicto armado.

De acuerdo a la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, la evolución de los poderes ocultos estuvo ligada a cuatro grupos, que han estado muchas veces interrelacionados y su denominador común fue participar activamente en las estrategias contrainsurgentes de las fuerzas armadas guatemaltecas. Estos grupos ilícitos son mejor conocidos como Patrullas de Autodefensa Civil, el Estado Mayor Presidencial, La Cofradía y El Sindicato. A partir de ellos, surgieron otras redes criminales, que emularon la forma de operar de sus antecesoras y muchas veces, agrupaban a los mismos actores.

### **2.1.1 Patrullas de Autodefensa Civil**

Estos fueron grupos paramilitares y surgieron como una de las modalidades usadas por el Ejército dentro de la estrategia contrainsurgente del Estado para reclutar de manera forzada a civiles, aislar al movimiento guerrillero y controlar las comunidades donde operaban los insurgentes. En general, estos grupos paramilitares actuaron sobre los departamentos que tenían mayor presencia de grupos guerrilleros, específicamente en el noroccidente del país.

Por medio del involucramiento forzado, el Estado militarizó la sociedad entera, ejerciendo control psicológico y físico sobre la población. El Informe Guatemala. Memoria del Silencio, estimó que para el año 1982 existían cerca de un millón de personas alistadas como patrulleros que en su mayoría eran

hombre y niños indígenas del área rural. No es de extrañar que el alto índice de participación de la población en las patrullas de autodefensa impactara en el número de violaciones a los derechos humanos. A estas organizaciones paramilitares se les atribuyó el 18% de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Además, las Patrullas de Autodefensa junto con el ejército, ejercieron un control total sobre las comunidades, lo que inclusive prevaleció al finalizar el conflicto. Algunos ex miembros adquirieron tanto poder que asumieron cargos de importancia a nivel municipal como alcaldes, miembros de los consejos locales, maestros, y policías. Básicamente, se aprovecharon del miedo de las comunidades y el control que ejercían para obtener el poder.

La falta de alternativas o indemnizaciones económicas después de la desmovilización, permitió que estos grupos se reagruparán en estructuras criminales, con lo que muchos de sus miembros buscaron beneficios económicos al margen de la ley, ya sea por medio del narcotráfico, corrupción administrativa o defraudación aduanera. Algunos ex patrulleros inclusive estuvieron vinculados con agresiones a activistas sociales en la etapa pos conflicto.

### **2.1.2 Estado Mayor Presidencial**

El Estado Mayor Presidencial (mejor conocido por sus siglas, como EMP) fue un cuerpo militar, que, dependiendo del presidente de turno, cumplía diferentes funciones. Fue creado con el propósito de brindar seguridad al presidente de la República y a su familia. Este órgano se encontraba dentro del ejército como un cuerpo especial o comando especial. Con la promulgación del Decreto Legislativo 1782, dejó de estar adscrito al ejército para depender directamente del presidente de la República.



Dentro de su estructura, el EMP también contaba con otras dependencias, las cuales no cumplían funciones relacionadas con el propósito original para el que fue creado este organismo. Durante el conflicto armado, el Estado Mayor Presidencial desempeñó funciones de inteligencia, tanto analíticas como operacionales. Estas tareas, al igual que las funciones de contrainsurgencia, fueron desarrolladas por medio de una de sus dependencias. Originalmente llamada como Centro Regional de Telecomunicaciones, creada en 1964, contó con asistencia del Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés). Esta unidad también tuvo diferentes nombres dependiendo del presidente de turno. Previo a la gestión de Efraín Ríos Montt, era popularmente conocida como La Regional. El nombre de esta dependencia volvió a cambiar cuando Efraín Ríos Montt llega al poder, y adquiere el nombre de Archivo General y Servicios de Apoyo de la Presidencia de la República (AGSA); a partir de entonces, se le conocería popularmente como El Archivo.

De acuerdo a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, La Regional fue una unidad que no solo facilitó las comunicaciones entre las diversas unidades policiales y militares —como el Estado Mayor del Ejército (D-2) y la Sección de Inteligencia de la Policía Nacional—, también fue un sistema que coordinó la circulación de información de las personas enemigas de los intereses políticos dominantes. A partir del análisis de la información que recababa esta unidad, se realizaron operaciones policiales o militares de carácter convencional o clandestino para diezmar al enemigo interno.

Adicionalmente, el Estado Mayor Presidencial tenía a su orden dos comandos especiales que proveían seguridad: la Guardia Presidencial y la Guardia del Palacio Nacional. La función de la primera era resguardar la seguridad del presidente y su familia; en cuanto a la segunda, su función principal era brindar

seguridad interna como externa a las instalaciones del Palacio Nacional y a sus funcionarios. Al igual que las demás dependencias, estas desempeñaron otras funciones, y muchas veces respondieron directamente al Ejército incorporándose en planes y operativos militares insurgentes.

Al Estado Mayor Presidencial se le implicó en numerosas violaciones a los derechos humanos, entre los cuales se incluyen: secuestros, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Este organismo llevó a cabo actos de violencia selectiva, especialmente ejecuciones y desapariciones forzadas entre los años de 1981 a 1983. Por su forma ilegal de operar y la serie de violaciones de derechos humanos cometidas por esa institución, desmantelarlo se convirtió en una de las prioridades en los Acuerdos de Paz.

### **2.1.3 La Cofradía**

Guatemala careció de «tandas» después de la década de 1980, algo muy distintivo en las instituciones armadas de los demás países de Latinoamérica. De acuerdo a un cable de 1991 de la Agencia de Inteligencia de la Defensa del Gobierno de Estados Unidos (DIA, por sus siglas en inglés), la ausencia de este tipo de grupos, se debió a diferentes factores, siendo uno de los principales «*la división que se generó dentro del ejército guatemalteco a partir del derrocamiento del presidente Fernando Lucas García en 1982 por un grupo de militares liderado por el ex dictador Efraín Ríos Montt*»<sup>6</sup>. Lo anterior dividió al ejército en diferentes grupos que buscaban obtener el poder y utilizar la maquinaria del Estado para reprimir al enemigo y realizar diversas actividades económicas ilícitas.

---

<sup>6</sup> Agencia de Inteligencia de la Defensa, Cable secreto, 27 de agosto de 1991 en Kate Doyle, *The Guatemalan Military: What the US files Reveal*. (George Washington University: Washington, D.C., 2000).

Pese a que no existieron tandas, en su lugar existieron grupos con una lealtad más vertical en la institución armada, integrada por los mejores oficiales del ejército guatemalteco. Ejemplo de ello fue «La Cofradía», la cual no era una organización formal, más bien era una especie de fraternidad o club de élite que estaba integrado por militares que pertenecían a la Sección de Inteligencia del Estado Mayor General del Ejército o de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El origen del nombre proviene de la forma de organización que han utilizado algunas comunidades indígenas en Guatemala, donde las autoridades son las personas más ancianas.

Por otro lado, el cable desclasificado identificó como principales miembros de esta red al coronel Manuel Antonio Callejas y Callejas —apodado como el «Cofrade Mayor» o «El Padrino» de la inteligencia militar—, a los generales de brigada Edgar Godoy y Jorge Perussina, así como a los coroneles Luis Ortega Menaldo, Julio Balconi y Marco González Taracena. De acuerdo al gobierno estadounidense, a este grupo élite de militares, se le debía mucho del crédito por ingeniar el debilitamiento militar de la guerrilla a partir de 1982. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, gracias a los testimonios de testigos, pudo dictaminar que La Cofradía ejerció un control real sobre el Ejército y el poder civil, lo que le permitió manejar la política contrainsurgente, generar desinformación, encubrir intereses personales, contar con organizaciones paramilitares a su servicio, cometer actos delincuenciales, producir terror en la población, temor al interior del Ejército e incluso participar en actividades del narcotráfico.

Cabe señalar que algunos de estos oficiales, sirvieron durante la dictadura del general Fernando Lucas García (1978 – 1982), tal es el caso de Callejas, quien fungió como director de la Sección de Inteligencia del Estado Mayor General del Ejército; y Ortega Menaldo, quien trabajó como jefe de Servicios

Especiales Ministeriales del Ministerio de Finanzas, una oficina creada por el ejército con el propósito de detectar la importación de armas y municiones a la guerrilla guatemalteca. Posteriormente, se valieron de sus cargos para convertir esta oficina en parte importante de una red de contrabando y otras actividades ilícitas.

#### **2.1.4 El Sindicato**

Otras de las razones del porqué en Guatemala las promociones de graduados de la Escuela Politécnica no eran tan cohesionadas, era debido a que eran divididas para que hubiese dos clases académicas por año, una se graduaba en junio y la otra en diciembre. De acuerdo a un cable de la Agencia de Inteligencia de la Defensa del Gobierno de Estados Unidos, esto mitigaba la fuerte tendencia de las lealtades entre compañeros de clase. Sin embargo, el mismo cable señalaba que las únicas promociones de la Escuela Politécnica que no fueron divididas, fueron las graduadas entre los años 1966 a 1969.

Entre estas promociones se encontraba la promoción No. 73, de la cual el cable argumentaba que era una tanda en formación debido al alto número de excelentes oficiales entre sus restantes 17 miembros. A la promoción No. 73 se le vinculó con una estructura de lealtades verticales, mejor conocida como «El Sindicato». Entre sus miembros destacaba Otto Pérez Molina, quien, debido a su liderazgo, lograba mantener cohesionado al grupo.

Lo que diferenciaba a los miembros de 'El Sindicato', de 'La Cofradía', era que estos se consideraban reformistas dentro del ejército, y durante el conflicto armado fueron apodados como «Los estratégicos», porque creían en utilizar una estrategia 30/70, bajo la cual, *«el setenta por ciento de sus efectos se enfocaba en la recuperación de los refugiados de guerra por medio de proyectos de desarrollo (frijoles), y el treinta por ciento en medidas represivas*

*(balas) contra los que el ejército veía como “perdidos”*»<sup>7</sup>. Contrario a La Cofradía, grupo muy cercano al general Lucas García, e integrada por militares de la línea dura del ejército opuestos al proceso de paz, y que fueron apodados como «Los tácticos» por seguir una línea de estrategia del cien por ciento, en la que los civiles eran considerados potenciales opositores.

Aunque ambos grupos de militares no fueron rivales, ni enemigos, ni tampoco existió una pugna generacional dentro del ejército por el control de las aduanas; más bien, existió una continuidad con nuevos rostros. Tanto los miembros de La Cofradía, como de El Sindicato se caracterizaron por formar parte de una red de defraudación aduanera conocida como la Red Moreno, de la cual obtenían favores, económicos y políticos.

## **2.2 La Red Moreno**

La «Red Moreno» fue una organización de defraudación aduanera y contrabando en Guatemala que durante varias décadas operó con impunidad. Esta estructura se dedicó a diversas actividades ilícitas, y estuvo integrada por oficiales militares y funcionarios de gobierno, muchos de los cuales habían sido miembros de El Sindicato o de La Cofradía, otros estuvieron vinculados con el Estado Mayor Presidencial o las Patrullas de Autodefensa Civil.

Durante la dictadura de Lucas García, el ejército estableció la oficina de Servicios Especiales Ministeriales dentro del Ministerio de Finanzas Públicas con el objetivo de detectar el tráfico de armas y municiones destinadas a grupos insurgentes, y de esta manera contrarrestar su amenaza. En esa época, el coronel Luis Ortega Menaldo fungió como el jefe designado de la SEM, y junto con el general Manuel Callejas y Callejas —ambos miembros de

---

<sup>7</sup> Jennifer G. Schirmer, *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy* (Universidad de Pensilvania: Pensilvania, 1998), p. 38.

La Cofradía—, hicieron de esa oficina, una estructura paralela al Ministerio de Finanzas Públicas para llevar a cabo operaciones de contrabando, narcotráfico y otras actividades ilícitas.

Para poder realizar esto, era necesario controlar las aduanas; este fue el rol que jugó Alfredo Moreno, quien conoció a Ortega Menaldo en el Ministerio de Finanzas. Alfredo Moreno Molina era de origen salvadoreño y escaló rápidamente dentro de la institución castrense. Fue considerado como «el operador perfecto», ya que mantenía contactos con diferentes personas en todos los niveles del gobierno, desde jueces, agentes de la policía y militares, hasta ministros. Dentro de la estructura de la red, Moreno también estuvo encargado de centralizar el dinero y distribuirlo a sus superiores, es decir, al general Callejas y al coronel Ortega Menaldo.

Al tener dominio sobre todos los puestos fronterizos, esta red de contrabando fue capaz de controlar toda la operación aduanal, desde el movimiento de contenedores, hasta el valor de los productos. Conocer todo el operativo de las aduanas les funcionó para poder robar furgones, los cuáles sólo podrían ser recuperados por los propietarios al pagar cierto porcentaje respecto al valor total de la mercancía. En cuanto al procedimiento de defraudación, se alteraban los datos sobre la mercadería que se importaba. Esto permitió a esta estructura criminal, apropiarse de los ingresos recaudados por el sistema de aduanas.

Dentro de la Red Moreno, se conformó un grupo más pequeño y exclusivo, una especie de cúpula denominado «Grupo Salvavidas», el cual estuvo conformado por militares de alto rango, abogados y personas influyentes de la sociedad guatemalteca. Este grupo analizaba distintas cuestiones políticas y jurídicas, al igual que, planeaba el manejo de corrupción en aduanas, Policía

Nacional, Guardia de Hacienda, juzgados, en el Ministerio Público. Básicamente, este grupo utilizaba sus influencias para garantizar resultados favorables en demandas judiciales en los cuales los integrantes de la red de contrabando estaban siendo procesados.

La Red Moreno fue desmantelada en 1996 luego de una investigación realizada por el Ministerio de Defensa. A su vez, el testimonio de Francisco Javier Ortiz, permitió conocer el *modus operandi*, la estructura, al igual que algunos integrantes y beneficiarios de esta red de contrabando. Aunque a Alfredo Moreno le atribuyeron el liderazgo de esta organización criminal, las verdaderas personas a cargo fueron Menaldo y Callejas, quienes controlaban la inteligencia militar desde Lucas García.

### **2.3 Las CIACS buscan el poder**

Los poderes ocultos junto con los cuerpos ilegales armados y clandestinos de seguridad han buscado influir directamente en la toma de decisiones. La diferencia en la época democrática de Guatemala, era que el poder no era obtenido por medio de golpes de Estado o a la fuerza, sino que por medio de las vías electorales y democráticas. Y pese que han existido algunos avances a nivel institucional, el Estado continuó sirviendo a intereses del crimen organizado y de grupos de poder, que encontraron en la débil institucionalidad una puerta de entrada para promover la corrupción e impunidad de diferentes delitos.

Los partidos políticos han sido las instituciones por medio de las que estos grupos han buscado el poder. Muestra de ello es el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), un partido político fundado en 1989 por Efraín Ríos Montt, con el cual buscó la presidencia de la República en diferentes ocasiones. El vínculo entre ese partido político y Montt le relacionaba a su

pasado de cruenta represión y violaciones a los derechos humanos, al igual que a personajes que pertenecían a las fuerzas de seguridad del Gobierno como a organizaciones paramilitares. Tanto en 1990 como en 1995, Ríos Montt buscó la presidencia de la República; pero su candidatura fue inhabilitada, ya que la Constitución de Guatemala prohíbe a quienes han sido jefes de un golpe de Estado o han alterado el orden constitucional.

Para las elecciones de 1999, Alfonso Portillo fue el candidato del FRG, y fue elegido presidente con la mayoría de los votos. Pero el partido del ex dictador, no sólo obtendría el Ejecutivo; también obtendría 63 curules de 113 en el Congreso de la República, permitiéndole a Ríos Montt ocupar la presidencia de dicha institución; y además obtuvo la mayoría de las municipalidades. Esto permitió que el Frente Republicano Guatemalteco consolidara poder en diferentes instituciones de gobierno y, tuvo como consecuencia el regreso de prominentes militares con un amplio historial de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado y que integraban diferentes estructuras criminales.

Durante la gestión de Portillo las agresiones en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos aumentaron, a tal grado que el proceso de democratización de Guatemala estuvo en riesgo. Estas agresiones fueron cometidas por personas que pertenecían a diferentes cuerpos ilegales de seguridad que se suponía habían sido desmantelados después del conflicto armado. El motivo para cometer estas agresiones era callar a los activistas sociales que exigían justicia y verdad en los diferentes casos de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el conflicto.

Por si no fuese poco, Portillo heredó de Álvaro Arzú —el presidente firmante de los Acuerdos de Paz, quien ocupó el cargo entre 1996 y 2000—, el



compromiso de dismantelar el Estado Mayor Presidencial que había continuado operando. El presidente Portillo prometió durante su campaña electoral que disolvería el Estado Mayor Presidencial, pero al alcanzar el poder este organismo continuó funcionando. Inclusive, el presupuesto asignado a esa institución incrementó, siendo duramente criticado por la Misión de Verificación de Naciones Unidas.

Finalmente, gracias a la presión recibida de parte de las diferentes organizaciones sociales y la comunidad internacional, Alfonso Portillo dismanteló el Estado Mayor Presidencial el 29 de octubre de 2003. En su lugar, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia suplantó las funciones de brindar seguridad al presidente, vicepresidente, a sus familias y a los miembros del gabinete.

Como se ha continuado mencionando, estos grupos sumieron a Guatemala en un gran estado de calamidad y violencia, del cual el Gobierno no podía hacer frente por sí solo. Sin embargo, recurrir a la comunidad internacional y solicitar apoyo fue la vía más adecuada que se encontró para poder dar una solución a este problema. En el siguiente capítulo, se analiza cómo las autoridades guatemaltecas solicitaron apoyo internacional, que llevó a la conformación de un mecanismo *ad hoc* del Derecho Internacional, una forma sumamente innovadora en la cooperación internacional.

## CAPÍTULO III

### REPERCUSIONES SOCIALES DE LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN GUATEMALA

#### Introducción capitular

En el capítulo final se realiza un análisis sobre las repercusiones sociales de la corrupción e impunidad en Guatemala. En la primera sección, se presenta una breve reseña histórica de cómo surgen los mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional. Posteriormente, se aborda el surgimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala —CICIG—, siendo una de las principales causas, la escalada de violencia surgida después de la firma de los Acuerdos de Paz, y que, en gran parte, ha estado vinculada con grupos clandestinos que participaron en tareas contrainsurgentes durante el conflicto armado. Además, este capítulo revisa los principales casos de corrupción e impunidad, revelados por la CICIG; y se realiza un análisis del porqué esta es una entidad clave para el combate y corrupción contra redes criminales que han cooptado el Estado guatemalteco.

Como segundo punto, se analizan los efectos sociales y económicos de la corrupción e impunidad, poniendo énfasis en la movilización popular desencadenada a partir de los casos investigados por CICIG en 2015. Además, se examina los costos que la corrupción e impunidad han tenido en el desarrollo humano de Guatemala y sus efectos directos en la generación de pobreza y exclusión social. Finalmente, se estudia la influencia de la labor de CICIG en el combate contra la corrupción e impunidad en otros países del Triángulo Norte, en los cuales se han establecido mecanismos similares.

### **3.1 Una respuesta internacional para el combate contra la corrupción e impunidad en Guatemala**

El repunte de homicidios y agresiones a defensoras y defensores de los derechos humanos después de los Acuerdos de Paz, representó una nueva amenaza para un país que recién finalizaba un conflicto sumamente sangriento. Más preocupante, fue el posible involucramiento de ex integrantes de fuerzas de seguridad, quienes se habían organizado en nuevas organizaciones criminales y serían responsables de estas agresiones. La operatividad de estas organizaciones continuaba, pese al compromiso asumido por el Gobierno Guatemalteco para combatirles y desmantelarles.

Por si no fuese poco, estas nuevas organizaciones estaban siendo utilizadas por guatemaltecos con gran poder económico y político, quienes muchas veces actuaban secretamente. Los poderes ocultos perseguían detener las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos perpetuadas durante el conflicto armado; al igual que, aprovecharse de los recursos públicos para cometer diferentes actividades lucrativas ilícitas.

El siguiente apartado explica el origen de los mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional, para posteriormente explicar el contexto en el que surge una comisión anticorrupción en Guatemala. Además, se realizará un análisis de los efectos que han generado la corrupción e impunidad ligadas a redes criminales. Asimismo, se analizarán las experiencias de mecanismos *ad hoc* en otros países de Centroamérica. Finalmente, se concluye con reflexiones sobre la Guatemala en la era post-CICIG.

### **3.1.1 Origen de los mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional**

El origen de esta clase de mecanismos en la época contemporánea, se remonta a finales de la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento del Tribunal Penal Militar Internacional de Núremberg —1945— y el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente en Tokio, Japón —1946—. Estos tribunales fueron creados, respectivamente, con el propósito de enjuiciar a funcionarios y militares de alto rango de la Alemania Nazi y Japón, que planearon y participaron en el cometimiento de diversas violaciones a los derechos humanos.

Los juicios de Núremberg constituyeron la primera aplicación de la justicia penal internacional, que sería administrada por tribunales compuestos por jueces de cada uno de los países vencedores, es decir, Estados Unidos, Francia, la URSS y el Reino Unido. Pese a este gran avance en el combate a la impunidad, estos tribunales no tenían un enfoque centrado en las víctimas y recibieron diversas críticas, sobre todo por impartir la justicia de los países victoriosos de la guerra.

Casi 50 años después de Núremberg, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Tribunal Penal Internacional para la Ex – Yugoslavia, en 1993; y posteriormente, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en 1994. Ambas fueron establecidas bajo la idea que solamente la persecución e enjuiciamiento internacionales podrían tener la habilidad y legitimidad suficientes para procesar criminales de alto rango. Estas entidades allanaron el paso para la creación de la Corte Penal Internacional en 1998, un ente permanente, totalmente independiente de Naciones Unidas, y cuya competencia recae sobre crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión.

Aunque los tribunales internacionales demostraron un progreso significativo en el desarrollo de la justicia penal internacional, también presentaron diferentes deficiencias estructurales y que se mostraron recurrentes, como la escasez de recursos y la politización del proceso, hasta una virtual impunidad para un gran número de culpables. Debido a la insatisfacción de la comunidad internacional con las experiencias de Yugoslavia y Ruanda, se establecieron mecanismos alternativos, cuya naturaleza era mixta o híbrida.

El objetivo de la hibridación fue crear mecanismos que combinaran personal, procedimientos y la aplicación de leyes, tanto nacionales como internacionales. Además, los mecanismos híbridos fueron pensados para reducir los costos que los tribunales completamente internacionales generaban. Por otro lado, los mecanismos de naturaleza híbrida permiten crear legitimad local, incorporar prácticas de otros países en los sistemas legales domésticos, y capacitar funcionarios locales.

Los primeros mecanismos *ad hoc* de naturaleza híbrida se establecieron a partir de la década de los 90s en Sierra Leona, Camboya, Líbano, Timor del Este y Kosovo mediante acuerdos entre sus respectivos gobiernos y Naciones Unidas. Dichos mecanismos pueden ser creados por la Organización de Naciones Unidas a través de diferentes caminos legales: i) Con autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, bajo autoridad o sin autoridad del Capítulo VII de la Carta de la ONU o; ii) Por medio de un acuerdo bilateral entre el secretario general de la ONU y el Estado anfitrión.

Lo que les diferencia, es que, a los primeros, el Consejo de Seguridad debe encontrar pruebas fehacientes de una amenaza o quebrantamiento de la paz, o acto de agresión, lo que obliga a la comunidad internacional a actuar con independencia de la soberanía estatal y, además, obliga a todos los Estados

miembros a cooperar. Esto es sumamente importante, sobre todo cuando los perpetradores de violaciones a los derechos humanos, no se encuentran dentro de la jurisdicción que le corresponde al mecanismo creado. Por otro lado, al ser reconocidos como parte de Naciones Unidas, estas entidades reciben financiamiento directo.

Los mecanismos híbridos que han sido creados por medio de un acuerdo entre el secretario general de Naciones Unidas y un país anfitrión adquieren un estatus *sui generis*, ya que, por un lado, no son necesariamente creados con el objetivo de investigar crímenes de lesa humanidad, ni tampoco porque existe una situación que ponga en riesgo la paz y seguridad, más bien nacen para resolver una situación en específica. Por el otro, también adquieren un estatus especial dentro del Sistema de Naciones Unidas, ya que pueden gozar de mayor independencia, pero al no depender de éste, no tienen fondos asignados, lo que puede representar un problema al momento de su instalación y operatividad.

### **3.1.2 Establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad en Guatemala**

En el año 2002, la ONG Amnistía Internacional, denunció que Guatemala se había convertido en un «*Estado de Mafia Corporativo*», conformado por una alianza nefasta entre «*sectores tradicionales de la oligarquía, algunos “nuevos empresarios”, elementos de la policía y el ejército y delincuentes comunes*»<sup>8</sup>. En pocas palabras, el Estado guatemalteco se encontraba cooptado por un grupo de personas poderosas, quienes buscaban beneficiarse de sus posiciones privilegiadas para poder llevar a cabo diversas actividades ilícitas,

---

<sup>8</sup> Amnistía Internacional, “El legado mortal de Guatemala. El pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos”, Londres, 28 de febrero de 2002. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/112000/amr340012002es.pdf>.

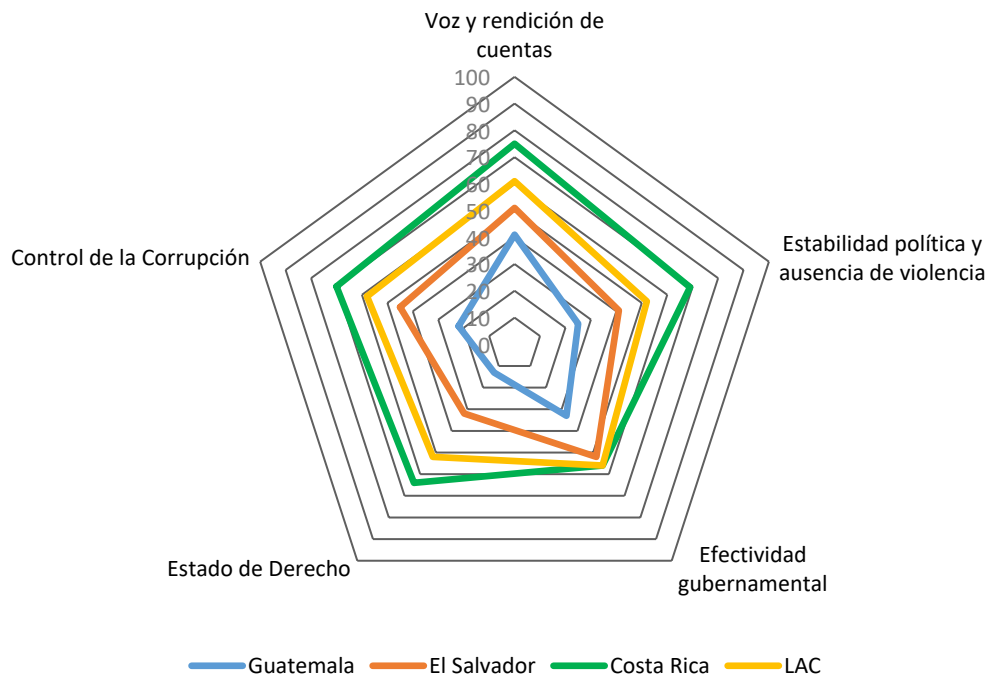
influir en procesos judiciales abiertos en su contra, y presionar a los sectores sociales que se les opusieran. Por si no fuese poco, estos grupos de poder fáctico, estaban llevando a cabo agresiones en contra de activistas. Este continuo repunte de homicidios y agresiones, llevó a la sociedad civil organizada a exigir la intervención de la comunidad internacional, por medio del establecimiento de una comisión que estuviese encargada de investigar a los diferentes grupos ilegales de seguridad y sus vínculos con instituciones del Estado.

El Gobierno guatemalteco, de la mano del presidente Alfonso Portillo, como consecuencia de la creciente presión de la sociedad civil ante la escalada de violencia, inició negociaciones con la Organización de las Naciones Unidas — ONU— en 2003, que culminó el 7 de enero de 2004 con la firma del Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala —CICIACS—. Pese a que se dispuso la creación de una CICIACS, esta iniciativa encontró una fuerte oposición por parte del Congreso guatemalteco y de grupos conservadores. La institución que tuvo la última decisión fue la Corte de Constitucionalidad, que determinó en su fallo que el acuerdo violaba la Constitución por otorgarle a un ente internacional funciones de persecución penal que las leyes guatemaltecas sólo reconocen al Ministerio Público.

Para el año 2006, Guatemala no tenía los mejores números a nivel internacional en cuanto a gobernabilidad. Aunque los datos no reflejan la totalidad de la realidad guatemalteca, si sirven para realizar un análisis comparativo con respecto a los demás países de la región. El siguiente gráfico,

compara las diferentes dimensiones para Guatemala, El Salvador, Costa Rica y el promedio de la región de Latinoamérica y el Caribe:

**Gráfico 2. Comparativo de indicadores de gobernabilidad mundial para el año 2006**



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial

De acuerdo a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial<sup>9</sup>, Guatemala se encontraba a la zaga de países como El Salvador; y a nivel regional, se encontraba muy por debajo del promedio, donde inclusive Costa Rica, otro país de Centroamérica, superaba el promedio de Latinoamérica y el Caribe. Veinte años después de iniciar la apertura democrática en Guatemala, el proceso se había estancado. Y aunque sí existían cambios a nivel institucional,

<sup>9</sup> En total, el Banco Mundial analiza seis dimensiones, no obstante, para los propósitos de esta investigación, se omitió el de Calidad Regulatoria, ya que está más relacionado con el ambiente empresarial. c.f. Worldwide Governance Indicators, Worldwide Governance Indicators, acceso el 29 de septiembre de 2019, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>



pero las jóvenes instituciones no podían hacer frente a las nuevas necesidades.

Ejemplo de lo anterior, fue el repunte de homicidios , cuya cifra aumentó de «3,260 en 1995, hasta 5,885 en 2006»<sup>10</sup>. De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala—PNUD—, el repunte de la violencia se debió principalmente a la exclusión social y a la falta de la aplicación de la ley. Sobre la primera causa, se identificó que la alta desigualdad combinada con altos niveles de pobreza, producían una gran tensión social. Y aunque Guatemala tenía una economía en auge, pero muchas personas, sobre todo jóvenes, no eran beneficiadas de este crecimiento económico. Como consecuencia, el PNUD señaló que, una pequeña fracción de la población joven podría tender hacia actividades transgresoras de la ley. En cuanto a la segunda causa, el PNUD señaló que el accionar de grupos clandestinos, repercutía mayormente sobre los niveles de violencia. El organismo internacional destacó que los altos niveles de impunidad prevalecientes y la debilidad de las instituciones estatales encargadas de la justicia y la seguridad pública son fomentados por estas redes de acción criminal por medio de acciones corruptivas y coercitivas.

El continuo estado de inestabilidad, violencia e ineficacia estatal llevó al gobierno del presidente Óscar Berger —quien gobernó entre 2004 y 2009— a retomar las negociaciones con Naciones Unidas. Para ello se renegoció el acuerdo original y se eliminaron los apartados señalados como inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad en el acuerdo de creación de la CICIACS. Posterior a una serie de negociaciones con Naciones Unidas, el esfuerzo que se vio truncado en 2004, vería la luz el 12 de diciembre de

---

<sup>10</sup> PNUD, *Informe estadístico de la violencia en Guatemala* (Ciudad de Guatemala: PNUD, 2007)

2006, cuando el Gobierno de Guatemala y el secretario general de las Naciones Unidas firmaron el acuerdo para establecer la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala —en adelante CICIG o La Comisión—.

Aunque, esto sólo era uno de los primeros a pasos a tomar, ya que el acuerdo debía ser ratificado por el congreso de la República, y Berger no lo presentó hasta meses después. El punto de quiebre fue el asesinato de tres salvadoreños miembros del Parlamento Centroamericano y su conductor el 17 de febrero de 2007. Días más tarde, serían asesinados cuatro policías implicados en el caso y quienes estaban detenidos en «El Boquerón», una de las prisiones de máxima de seguridad ubicada en el municipio de Cuilapa, del departamento de Santa Rosa, Guatemala. Esto evidenció la debilidad existente en la institucionalidad guatemalteca y su proclividad a la penetración de grupos delincuenciales. La indignación de la comunidad internacional y la preocupación de la sociedad guatemalteca generadas por este suceso, obligó a Berger a presentar el acuerdo ante el Congreso guatemalteco para que fuese ratificado de forma inmediata. Para ello, era necesario declarar su aprobación como urgencia nacional, y era necesario el voto de las dos terceras partes del Congreso.

El nuevo acuerdo de CICIG, no consiguió los votos necesarios y se solicitó a la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, la cual daría su visto bueno mediante la Opinión Consultiva Expediente 791 – 2007 el 7 de mayo del mismo año. Finalmente, después de un largo proceso burocrático y de tediosos debates legislativos, el Congreso guatemalteco ratificó el acuerdo el 1 de agosto de 2007 y entró en vigor el 4 de septiembre de ese mismo año. La nueva Comisión inició su trabajo en uno de los países con mayores índices de criminalidad e impunidad.

### 3.1.3 El mandato de CICIG: combatir la corrupción e impunidad ligadas a redes criminales

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala —CICIG— es un mecanismo *ad hoc* de naturaleza híbrida. La CICIG tiene personalidad jurídica y es un sujeto de derecho internacional, compuesto tanto por personal internacional como local. Aunque se ha señalado que los mecanismos *ad hoc* híbridos pueden tener ventajas por sobre mecanismos completamente internacionales, en el caso de la CICIG, esta característica es tanto una virtud, como una gran debilidad, debido a que, sus resultados dependen significativamente del sistema judicial guatemalteco, ya que este mecanismo no puede procesar los casos de corrupción de forma autónoma.

Este mecanismo, no es un organismo de las Naciones Unidas como tal, ni tampoco fue creada invocando el Capítulo VII de la Carta de la ONU; su vía de creación legal fue por medio de un acuerdo bilateral entre el secretario general de la ONU y el Gobierno de Guatemala. El secretario general de Naciones Unidas está encargado de elegir a la persona responsable de la CICIG, quien funge bajo el cargo de comisionado o comisionada. El modelo implementado con CICIG trae consigo inconvenientes en cuanto a su estado *sui generis* y su vínculo legal con Naciones Unidas.

El secretario general de la ONU, obedeciendo la Resolución A/RES/63/19, presentó el informe A/64/370 en el marco del Sexagésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General, en el que reportó «*desafíos operacionales presentados por la Comisión en su primer año de trabajo*»<sup>11</sup>. Así, por ejemplo,

---

<sup>11</sup> ONU, Asamblea General «Activities of the International Commission against Impunity in Guatemala: Report of the Secretary-General», A/64/370, (New York: ONU, 2009), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/523/86/PDF/N0952386.pdf?OpenElement>

la autonomía que tuvo la Comisión con respecto a la ONU, dificultó su financiamiento, ya que, dentro del presupuesto de esa organización internacional, no hubo un rubro asignado específicamente para financiar a la CICIG. Esto obligó a la recaudación de fondos y la dependencia de contribuciones voluntarias de los Estados miembros de esa organización internacional.

Además, el personal internacional de la plantilla de CICIG gozó de mayores beneficios diplomáticos, ya que el personal local no estuvo protegido con inmunidad, lo que representó un gran riesgo. Por último, al no poder ofrecer contratos laborales con Naciones Unidas, hubo una gran dificultad para poder contratar profesionales con experiencia, tanto dentro como fuera del Sistema de la ONU. Pese a no contar con esta formalidad dentro de la estructura de Naciones Unidas, sí tuvo el respaldo del secretario general y de la Asamblea General.

Otra particularidad de este mecanismo es su competencia judicial, puesto que, a diferencia de otras iniciativas de justicia penal internacional, no estuvo a cargo de investigar violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado, ni tampoco de sancionar a sus perpetradores. Ante la falta de confianza en las instituciones y su ineffectividad para frenar la violencia que afectaba a Guatemala, la CICIG fue creada para fortalecer el Estado de Derecho por medio del combate a los cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad, entendidos como *«grupos que se caracterizan por cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos; y por estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas»*<sup>12</sup>. Esta definición

---

<sup>12</sup> Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (Nueva York: ONU, 2006), art. 1.

permitió delimitar el trabajo de la comisión, ya que no iba a estar encargada de investigar todos los casos de corrupción. Más bien, la CICIG estaría encargada de investigar solamente los casos en donde existiera presencia de cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad.

Según lo establecido por el artículo 2 del acuerdo que da vida a este mecanismo, la CICIG tuvo absoluta independencia en el desempeño de sus funciones, las cuales son: i. Identificar e investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad; ii. Colaborar con el Estado en la desarticulación, investigación y persecución penal de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y; iii. Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas en materia judicial e institucional para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad.

Para poder cumplir dichas funciones, el acuerdo constitutivo le asignó diferentes facultades, las cuales se pueden agrupar en dos grandes categorías: facultades relacionadas a la reforma institucional y facultades relacionadas con la promoción de la persecución penal. En pocas palabras, la Comisión impulsó la reforma de las instituciones y brindó asistencia técnica para maximizar sus capacidades y; por otro lado, promovió la investigación y persecución penal, apoyando al Ministerio Público de Guatemala.

### **3.1.2.1 Asistencia técnica y reforma institucional**

Aunque el trabajo más conocido de CICIG fue la investigación y fomento de la persecución penal, no es menos importante la labor que hizo por reformar las instituciones y brindar asistencia técnica. En este ámbito, la CICIG estuvo facultada para suscribir acuerdos de cooperación con diferentes instituciones gubernamentales, con el fin de crear alianzas y facilitar el asesoramiento

técnico en la investigación y persecución penal cometidos por cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad. De esta forma, no pretendió suplantar la labor que desempeñan las instituciones, más bien les apoyó fortaleciendo sus habilidades mediante el proceso de «aprender haciendo». A largo plazo, esta es el área de trabajo que puede tener mayor impacto sobre la institucionalidad de Guatemala, sobre todo en el Ministerio Público y las fiscalías especializadas.

Debido a que el Ministerio Público está a cargo de la persecución penal, esta institución fue la principal contraparte de la Comisión. No obstante, también cooperó con otras instituciones del sistema de justicia, como el Ministerio de Gobernación —rector de la Policía Nacional Civil y del Sistema Penitenciario— y el Organismo Judicial. Aunque no fue exclusivo asistir solamente a estas instituciones, pero la mayoría de los esfuerzos impulsados por la CICIG estuvieron encaminados a mejorar el sistema de justicia de Guatemala.

Trabajar con éstas instituciones no fue fácil, ya que en ocasiones dependió de la relación que se tuviese con el titular de la institución, o con el presidente de turno, en el caso de las instituciones que dependen del Órgano Ejecutivo. Por otro lado, estas instituciones demostraron una alta resistencia, por lo que la Comisión inició procedimientos de denuncia administrativos o penales debido a la obstrucción de justicia o dilataciones.

El Ministerio Público es la institución que más avances ha presentó. Ejemplo de ello fue la Fiscalía Especial contra la Impunidad —FECI—, una unidad especial dentro del Ministerio Público cuya principal función es investigar casos de alto impacto. Pese a que sus estatutos le permitían a la Comisión investigar de forma independiente, muchos de los casos se investigaron en

coordinación con el Ministerio Público por medio de la FECl, que probó tener una gran efectividad.

También se crearon otras unidades especiales dentro del Ministerio Público, y que tuvieron la asistencia técnica de la CICIG. Entre estas destaca la creación de la Unidad de Métodos Especiales en el MP en el año 2008, a cargo de la interceptación de llamadas; la creación en 2012 de la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal, a cargo de la identificación de patrones de actuación criminal y que conducen a la unificación de distintos casos cometidos por una misma red criminal; y la reestructuración del Programa de Protección de Testigos, el cual cuenta con un grupo especializado de oficiales y, tiene protocolos para la reubicación, reactivación económica y resocialización de los testigos.

La asociación entre ambas instituciones alcanzó su mejor desempeño cuando al frente del Ministerio Público, estuvieron dos fiscales capaces, con voluntad política y alineadas a las causas de la Comisión: la primera fue Claudia Paz y Paz —quien ocupó el cargo entre 2010 y 2014—, y posteriormente, Thelma Aldana —cabeza del Ministerio Público entre 2014 y 2018—. Durante el período de Paz y Paz, la fiscalía impulsó la lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado, y logró que Efraín Ríos Montt fuese condenado.

La relación con sus otras contrapartes ha sido distinta, teniendo altos y bajos. En el caso del Ministerio de Gobernación, el trabajo con esa institución era clave debido a que es el ente rector de la Policía Nacional Civil y de la Dirección General del Sistema Penitenciario. Sin embargo, la relación con la CICIG fue muy inestable desde el inicio. Por ejemplo, entre 2008 y 2010, el expresidente Colom cambió cinco veces al titular de ese ministerio, algunos

de ellos, se realizaron por casos de corrupción o vinculación con el crimen organizado, en donde también estuvieron implicados efectivos de la PNC. Durante la presidencia de Otto Pérez Molina, hubo un cambio en el ministerio; y posteriormente, el presidente Jimmy Morales, realizó otro cambio en esa cartera de Estado.

Otro de los obstáculos para poder tener un trabajo coordinado con esa institución, es que, al depender directamente de la presidencia de la República, su relación con la Comisión, también dependió de cómo era la relación entre el presidente de turno y la CICIG. Así, la coyuntura política de 2015, llevó a redefinir las agendas con determinadas instituciones gubernamentales y el trabajo con algunas dependencias de ese ministerio entró en fase recesiva. De igual forma, la confrontación entre la CICIG y el actual presidente de Guatemala, Jimmy Morales, a raíz de una solicitud de antejuicio en contra de él por presunto financiamiento ilícito durante su campaña, llevó a retirar el personal y recursos de la Policía Nacional Civil asignado a la Comisión.

Pese a todo ello, la Comisión pudo ayudar a la creación de la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI), adscrita al Ministerio de Gobernación y la cual se estableció finalmente en 2012. Básicamente, esta dependencia sería una policía especializada que apoyaría al Ministerio Público en la investigación criminal. Lamentablemente, el esfuerzo resultó ser reflejo de la relación entre la CICIG y el Ministerio de Gobernación, debido a que no ha funcionado adecuadamente y pese a tener un presupuesto anual, no ha generado resultados concretos. Independientemente de estos problemas, las denuncias de la Comisión permitieron la depuración dentro de la policía e iniciar procedimientos penales en contra de elementos involucrados en diferentes redes criminales. Además, la CICIG seleccionó un grupo de agentes



de la policía, quienes estuvieron apoyando directamente al Ministerio Público en la investigación de casos de alto impacto entre los años 2008 y 2019.

En cuanto al Organismo Judicial, la relación entre ambas instituciones tuvo problemas similares. Las confrontaciones con este organismo se dieron específicamente durante los diferentes procesos de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones y Tribunales. Pese a que Guatemala es un Estado democrático de Derecho, donde debería existir la separación de poderes, en la práctica, el Poder Judicial ha estado subordinado al Ejecutivo, y los poderes fácticos han querido tener control de esa institución para obtener fallos favorables, y de esta forma que la impunidad esté institucionalizada. La falta de procedimientos claros y poco transparentes durante el proceso de elección de magistrados y jueces, ha sido identificado como una oportunidad por estos grupos para lograr la manipulación de esa institución.

La influencia de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad se ha visto evidente en los procesos de nominación y elección de funcionarios de segundo grado y de las altas cortes, en donde se han nominado abogados y elegido jueces vinculados no sólo con políticos, también con el crimen organizado. La Comisión trabajó, juntamente con la sociedad civil, evaluando a los candidatos y brindando su opinión sobre los perfiles mejor calificados. Sin embargo, estas disputas fueron infructuosas, ya que los esfuerzos para mejorar el proceso no lograron alterar las prácticas clientelares y los grupos fácticos continuaron presionando por elegir jueces afines. Este fue uno de los puntos que frustró al primer comisionado, Carlos Castresana, quien renunció en junio de 2010 como consecuencia de la elección de un fiscal vinculado a redes de adopción ilegales y a grupos de narcotraficantes.

Otro factor que generó discordia fue la obstaculización casos en los que trabajó el Ministerio Público y CICIG, y el rechazo de los jueces en aceptar a la Comisión como querellante adhesivo. A su vez, las malas decisiones tomadas por los jueces en sus resoluciones, tuvo como consecuencia, las críticas de la Comisión y las correspondientes denuncias; sin embargo, no hubo avances en la destitución de los jueces implicados.

Como parte de su mandato, este mecanismo también estuvo facultado a proponer las reformas necesarias para mejorar la eficacia de las instituciones guatemaltecas con el objetivo de erradicar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. La Comisión presentó o intervino en la elaboración de al menos 34 proyectos de ley, desde que inició labores en 2008 hasta junio de 2019<sup>13</sup>. Estas diferentes propuestas tuvieron como objetivo mejorar la protección de los derechos garantizados en la Constitución y eliminar los obstáculos que impedían la pronta justicia.

La mayoría de los proyectos de ley se presentaron en los primeros dos años de trabajo de la Comisión, y contenía reformas en materia de antejuicio, amparo, regulación de armas y municiones, así como en materia procesal penal respecto a la utilización de medios de comunicación audiovisual en declaraciones de testigos y peritos, y la tramitación de los incidentes en el proceso penal.

En abril de 2009, la CICIG presentó su segunda propuesta de reformas legales concerniente a los temas de tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, extradición, cambios en la concentración de casos de alto impacto en la capital que llevó a la creación de juzgados especializados, un paquete anticorrupción,

---

<sup>13</sup> CICIG, *Informe El Papel de la CICIG en la Promoción de Reformas Jurídicas contra la Impunidad*, (Guatemala de la Asunción: CICIG, 2019).

un paquete disciplinario en justicia penal, y cooperación jurídica internacional en materia penal.

Las propuestas debían ser aprobadas por el Congreso de la República, una institución donde confluyen diferentes intereses y están representados diferentes sectores. Por lo que la aprobación de estas propuestas no fue una labor fácil debido a la fuerte oposición de los partidos políticos representados en el Congreso. Algunas reformas no se aprobaron a totalidad o hubo retrasos que tomó años para su aprobación. De igual forma, algunas propuestas no han sido retomadas, y ni siquiera han sido discutidas dentro de las comisiones de trabajo del Congreso.

En el onceavo informe anual de labores, la Comisión señaló que contrario a lo sucedido en los anteriores años en materia legislativa, entre los años 2017 y 2018, se observó en el Congreso una tendencia a *«la promoción de leyes que buscan reducir la capacidad del Estado para investigar y sancionar casos de corrupción o responsabilidad penal»*<sup>14</sup>. Como consecuencia de la falta de voluntad de muchos congresistas, la agenda legislativa de la CICIG quedó estancada entre los años 2017 a 2019. El Congreso aprobó reformas de reducción de los años de condena de ciertos delitos y exoneración de culpa a representantes de partidos políticos vinculados al financiamiento ilícito de sus instituciones. A la vez, se promovió una Ley de Reconciliación Nacional, la cual pretendía absolver de toda responsabilidad a quienes cometieron delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura en el marco del conflicto armado. A esto se le conoció como el «Pacto de Corruptos», una agenda legislativa anti CICIG y contra reformista que, en lugar de fortalecer las leyes y el sistema

---

<sup>14</sup> CICIG, *XI Informe Anual de Labores CICIG* (Guatemala de la Asunción: CICIG, 2018).

judicial, promovió la perpetuación de prácticas corruptas y la institucionalización de la impunidad.

### **3.1.2.2 Promoción de la persecución penal**

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala estuvo facultada para trabajar con total independencia para investigar a cualquier persona, entidad oficial o privada, solicitar colaboración e información a cualquier funcionario público, garantizar confidencialidad a testigos, e inclusive puede ejercer la acción penal y/o disciplinaria contra servidores públicos que obstaculicen el trabajo de la Comisión; no obstante, la persecución penal debe estar a cargo del Ministerio Público. Aunque, debe hacerse la salvedad que la CICIG sólo podía participar dentro del proceso penal utilizando la figura de querellante adhesivo, en otras palabras, actuaba como un fiscal complementario al Ministerio Público, pero sólo cuando el caso se encontraba en las cortes.

En esta área, el estilo de trabajo de la Comisión dependió mucho de quien la dirigiese. Desde que fue conformada, estuvo liderada por tres comisionados y cada uno tuvo una forma distinta de trabajar. Así, el primero de ellos, Carlos Castresana —ocupó el cargo entre 2007 y 2010— tuvo que hacer frente a algunas vicisitudes de índole operacional, sobre todo al comienzo. Además, al ser el primer comisionado, debía iniciar alianzas a nivel gubernamental, lo que fue un reto ya que se hacían constantes cambios de los titulares de cada institución y existían resistencias internamente para bloquear el trabajo de la CICIG. El primer comisionado se preocupó bastante por la visibilidad de la Comisión, sobre todo al inicio, que existía una presión por brindar resultados y que parecía tener una imagen muy tranquila, pero logró que ganara mucha

notoriedad. Durante su gestión, se denunció y se sustituyeron a funcionarios que dilataban procesos u obstruían el trabajo de la CICIG.

En el período de Castresana, la CICIG participó en diferentes casos como el enjuiciamiento del ex presidente Alfonso Portillo por malversación de fondos durante su gestión; el asesinato de 15 nicaragüenses y un holandés, a manos de un grupo criminal dedicado al tráfico de drogas y armas en el municipio de Zacapa; también, inició las investigaciones contra una estructura dentro del Ministerio de Gobernación dirigida por el ex ministro de Gobernación, Carlos Vielmann, y que se dedicaba a realizar ejecuciones extrajudiciales contra testigos criteriados y población reclusa —Casos Pavón e Infiernito—.

No obstante, el caso más determinante en este período fue el supuesto asesinato del abogado y miembro de la élite empresarial, Rodrigo Rosenberg. En el día de su funeral, un vídeo grabado por él mismo se hizo público; en este, el abogado guatemalteco vinculó su muerte a los asesinatos de un cliente suyo e hija, Khalil Musa y Marjorie Musa. De acuerdo a Rosenberg, Musa descubrió actos de corrupción en bancos ocupados por Sandra Torres, ex esposa de Colom, debido a esto el expresidente y su esposa ordenaron el asesinato de los Musa. Rosenberg, quien estaba investigando la muerte de Musa, hizo responsable al expresidente por su asesinato y la muerte de los Musa. Una profunda crisis política se desencadenó en Guatemala, ya que la muerte de este abogado amenazaba la estabilidad del gobierno de Colom, y la élite empresarial exigía la destitución del presidente. Este escenario obligó al expresidente a confiar a la CICIG la investigación del caso.

Finalmente, se concluyó que Rosenberg planificó su propio asesinato contratando a sicarios, con el objetivo de desestabilizar al gobierno. Además, se exoneró de toda culpa a Colom con lo que regresó la estabilidad a su

gobierno. Determinante para la resolución del caso Rosenberg fue la aprobación de reformas legales entre 2008 y 2009, que permitieron por primera vez en Guatemala, el uso de escuchas telefónicas, seguimiento por GPS y declaraciones por video conferencias.

El segundo comisionado, Francisco Dall’Anese, fungió como fiscal en Costa Rica e inició funciones en agosto de 2010, tras la renuncia de Castresana. Su gestión se caracterizó por mantener un perfil bastante bajo comparado con Castresana, quien prefería la mediatización de los casos. Dall’Anese empezó a preparar el cierre de la Comisión, e implementó un plan de transición para transferir todos los conocimientos y recursos técnicos hacia el Ministerio Público. En este contexto, Claudia Paz y Paz resultó electa como fiscal general, por lo que se inclinó más en que el Ministerio Público tuviese el centro de atención.

Durante la gestión de Dall’Anese, la CICIG perdió protagonismo y tuvo dificultades en diferentes casos de alto impacto. Por ejemplo, los sindicatos en los casos Portillo y Pavón-Infiernito, fueron absueltos. Estos reveses llevaron al comisionado a enfrentarse continuamente con el poder judicial. Pese a todo, sí existieron condenas en casos como el asesinato de Víctor Rivera, asesor de seguridad del Ministerio de Gobernación; los asesinatos de Khalil y Marjorie Musa. Dall’Anese dimitió de su cargo en mayo de 2013, tras la queja ante Naciones Unidas de Otto Pérez Molina, quien ejercía como presidente desde 2012. La molestia del Gobierno guatemalteco se debió por el apoyo abierto que dio el ex comisionado hacia el juicio en contra del ex dictador Ríos Montt por violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado.

El tercer comisionado de la CICIG fue nombrado por el secretario general de la ONU en agosto de 2013. El colombiano Iván Velásquez Gómez se destacó como procurador regional de Antioquía y bajo ese cargo, investigó a una organización criminal conocida como Parquedero Padilla, un brazo del Cartel de Medellín, organización del narcotraficante Pablo Escobar. El nuevo comisionado también se desempeñó como magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Colombia, donde coordinó investigaciones que llevaron a la cárcel a 60 congresistas por vínculos con estructuras paramilitares y narcotráfico. El perfil de Iván Velásquez daba buenos presagios a Guatemala, una sociedad muy similar a la colombiana ya que ambas habían padecido conflictos armados, y tenían estructuras criminales paralelas que habían cooptado al Estado.

Una de las primeras labores de Iván Velásquez fue realizar un diagnóstico sobre el trabajo de la CICIG, sus desafíos, recursos y gestión. Esto permitió reestructurar orgánicamente a la Comisión y redefinir sus líneas estratégicas. Los cinco fenómenos criminales que iba a priorizar la Comisión en sus investigaciones, durante la gestión de Velásquez, serían: i. Contrabando; ii. Corrupción administrativa; iii. Financiamiento electoral ilícito; iv. Corrupción judicial y; v. Narcotráfico y lavado de activos. Por otro lado, Velásquez estaba consciente que tenía la presión del gobierno guatemalteco, el cual no deseaba extender el mandato de la CICIG, por lo que la estrategia de la Comisión se centraría en la presentación continua de casos, para que, al finalizar el período, el Ministerio Público pudiese estar a cargo. La CICIG presentó algunos en el segundo semestre de 2014; no obstante, los casos que tuvieron mayor impacto en la sociedad guatemalteca se presentaron a partir de abril de 2015. Gracias a estos casos, el mandato de la CICIG fue renovado nuevamente, lo que generó diversos cambios a nivel político.

### **3.1.2.3 Principales casos investigados por la CICIG entre 2015 a 2018**

A partir de 2015, la Comisión bajo el liderazgo de Iván Velásquez presentó los casos de alto impacto más prominentes. Los casos de corrupción develados, mantuvieron esa nación centroamericana en distintos períodos de una crisis política caracterizada por la dimisión del presidente y su gabinete, el posterior encarcelamiento de funcionarios de alto rango, el rápido cambio de preferencias del electorado guatemalteco en el marco de los comicios presidenciales de 2015, y la amplia movilización popular debido a la indignación.

La reestructuración hecha por Iván Velásquez fue crucial ya que permitió descubrir cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que se alimentaban de la defraudación aduanera y llegaban hasta las esferas más altas del poder. A su vez, priorizar el financiamiento electoral ilícito en las líneas de investigación reveló tanto la influencia que ejercen las élites económicas de Guatemala, como las organizaciones criminales, las cuales buscaron incidir en el poder político por medio de la cooptación del Estado.

#### **i. La red criminal del Partido Patriota**

El Partido Patriota se conformó en 2002, gracias también al apoyo de Roxana Baldetti Elías y el empresario Alejandro Sinibaldi, quienes fueron cofundadores juntamente con Pérez Molina, quien recientemente se había retirado como militar. El partido naranja – azul participó en sus primeras elecciones en 2003, en alianza con el Movimiento Reformador y Partido Solidaridad Nacional, que conformaron la coalición Gran Alianza Nacional, cuyo candidato sería Óscar Berger, quien resultó electo como presidente.



Otto Pérez Molina participó por primera vez como candidato a la presidencia hasta el año 2007, ya que la Constitución de Guatemala estipula que los miembros del ejército deben tener al menos 5 años en situación de retiro antes de la fecha de la convocatoria. Sin embargo, en esa ocasión perdió ante Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza. Fue hasta el año 2011, que el binomio de Pérez Molina y Baldetti, pudieron ganar las elecciones presidenciales.

Al llegar al poder, el Partido Patriota montó una estructura paralela al Estado, que no se dedicaría solamente a la defraudación aduanera, más bien ese sería sólo uno de sus negocios de una red más amplia, así lo confirmarían las evidencias obtenidas a partir de «La Línea», que pudieron revelar casos posteriores. Para el año 2015, cuando se reveló ese primer caso, era muy prematuro determinar el grado de cooptación sobre el Estado guatemalteco y el alcance que pudiese tener la estructura criminal liderada por Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti.

El caso de «La Línea» fue revelado el 16 de abril de 2015 por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en compañía con el Ministerio Público. Una intervención telefónica de mayo de 2014 permitió determinar que un grupo de importadores mantenía contacto con una red de tramitadores aduaneros quienes les facilitaban presentar una declaración inexacta sobre el monto de la mercancía y omitir el pago parcial o total de impuestos. El procedimiento iniciaba con el suministro de un número telefónico conocido como «La Línea», por medio del cual el importador podía contactarse con la estructura criminal, y se le asignaba un valor tributario menor al que debía pagar y un monto de soborno y, previo pago de ambos montos, la mercancía era liberada.

Esta estructura criminal tenía vínculos tanto a lo interno, como a lo externo de la institución encargada de la administración tributaria y aduanera, la Superintendencia de Administración Tributaria —SAT—. El grupo interno estaba integrado por tramitadores aduaneros, administradores de las principales aduanas del país, y ejecutivos y superintendentes de esa institución. Esta estructura interna, respondía a personas particulares y ajenas a esa institución. La estructura externa tenía el poder real de la SAT, ya que ubicaba personas de confianza en puestos específicos, tenía influencia sobre los tramitadores y vistas aduaneros para realizar los ajustes irregulares.

Las pesquisas determinaron que la red criminal era coordinada desde los despachos de Casa Presidencial y vincularon a Juan Carlos Monzón, secretario privado de la entonces vicepresidenta Roxana Baldetti. En total, se ligaron a 24 personas por los delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo y caso especial de defraudación aduanera. Esta estructura pudo haber defraudado sólo entre mayo de 2014 y abril de 2015, «cerca de 28.5 millones de quetzales —equivalentes a US\$3.7 millones—»<sup>15</sup>. La presión que tuvo el gobierno de Otto Pérez Molina, a partir de la revelación de «La Línea», le obligó a renovar el mandato de la CICIG, el cual estaba pronto a expirar en septiembre de 2015.

Algo que es importante destacar sobre estas investigaciones, es que, para realizarlas, no estuvo involucrado ningún colaborador eficaz al inicio. El trabajo coordinado entre la Dirección de Análisis Criminal y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad, con la cooperación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad, fue clave para realizar el análisis de la información. Esto permite deducir que la aprobación de diferentes reformas legislativas a iniciativa de la

---

<sup>15</sup> CICIG, *Desmantelan Red de Defraudación Aduanera*, (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2015), <https://www.cicig.org/casos/desmantelan-red-de-defraudacion-aduanera/>.

CICIG, tales como las escuchas telefónicas, así como la transferencia de capacidades hacia el Ministerio Público, fueron determinantes para develar este caso de corrupción.

Esta organización criminal tenía características similares a la red de contrabando de Moreno, inclusive tenía un sistema de protección e impunidad, similar al Grupo Salvavidas, en dado caso uno de sus integrantes o la estructura se encontrase en riesgo. Este fue el caso de «El Bufete de la Impunidad», un grupo de abogados que, en lugar de realizar gestiones judiciales, tramitaban para sus clientes, decisiones favorables en los tribunales. Pese a las semejanzas con la Red Moreno, el caso de La Línea mostraría tener un grado mayor de complejidad y sofisticación.

Los allanamientos y las investigaciones realizadas después de la primera fase, constataron, en la Fase II, la participación de otras personas con liderazgo arriba de la estructura, entre ellos, el expresidente Otto Pérez Molina y la ex vicepresidenta Roxana Baldetti Elías, quienes eran apodados como «El Uno» y «La Dos», respectivamente. El 21 de agosto de 2015, se capturó a la ex vicepresidenta, quien había renunciado el 8 de mayo; y se presentó la solicitud de antejuicio contra el ex presidente.

Una de las grandes conclusiones que permitió esta investigación, fue que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, habían evolucionado en otro tipo de redes criminales, al cual la Comisión identificó como Red Político-Económica Ilícita —RPEI—, caracterizada por ser una entidad mixta, que se desplaza entre lo público y privado, lo gubernamental y lo empresarial, lo lícito e ilícito, y entre lo formal e informal. Además, buscan como finalidades el poder y la influencia indebidas, ya sea de naturaleza económica o política; la impunidad para sus acciones ilícitas y el enriquecimiento ilícito. Por este

caso, muchos de los sindicatos continúan esperando juicio, y los cabecillas principales de la estructura criminal guardan prisión preventiva desde 2015. A la única persona que se ha declarado culpable, es a Salvador Estuardo Gonzáles quien fue colaborador eficaz y fue clave para el Ministerio Público ya que proveyó abundante información. El juicio oral y público en contra de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, está programado a realizarse hasta el 16 de marzo de 2020.

Durante los meses posteriores a la presentación de «La Línea», salieron a la luz pública casos caracterizados por la implementación de un sistema de comisiones ilícitas recaudadas a cambio de favores a contratistas; así como la existencia de operadores externos, quienes eran personas de confianza del binomio presidencial y mantenían el control real sobre instituciones gubernamentales. Destaca el caso «Lago Amatitlán», que probó la concesión de un proyecto de saneamiento del Lago de Amatitlán a una empresa que había sido creada específicamente para ese fin.

La vicepresidenta Baldetti, junto con su hermano y funcionarios de confianza, mantuvieron control sobre la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán, entidad encargada de coordinar la recuperación del ecosistema de ese lago. La investigación comprobó el desvío de fondos públicos hacia cuentas bancarias pertenecientes a un grupo de personas particulares y empresas de cartón. El juicio pudo determinar cómo el Estado guatemalteco fue estafado «*con la suma de Q22,830,030.00, equivalentes a US\$2,935,073.63*»<sup>16</sup>. Por este caso, Baldetti fue declarada culpable en 2018 junto con otras nueve personas. La ex vicepresidenta fue

---

<sup>16</sup> CICIG, *Condenan a exvicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti y otras nueve personas por Caso Lago de Amatitlán*, (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2018), <https://www.cicig.org/casos/condenan-a-roxana-baldetti-y-otras-9-personas-por-caso-lago-de-amatitlan/>.

condenada a 15 años de prisión y 6 meses por los delitos de asociación ilícita, fraude y tráfico de influencias.

En junio de 2016, se presentó un nuevo caso, llamado Cooptación del Estado, con el que se pudo conocer con mayor certeza el nivel de corrupción en las instituciones gubernamentales. Las pesquisas demostraron que el Partido Patriota había sido el vehículo utilizado por una organización criminal, liderada por Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, para acceder al poder por la vía electoral y cooptar el Estado de Guatemala. La derrota en los comicios de 2007 redefinió la estrategia electoral del Partido Patriota, que estableció una maquinaria de lavado de activos enfocada en recaudar fondos para las elecciones de 2011.

El equipo de investigadores financieros de la CICIG y el Ministerio Público, determinaron «*la existencia de grupos empresariales vinculados a medios de comunicación, construcción y banqueros que transferían dinero a empresas fachada*»<sup>17</sup>. Los fondos, que no fueron declarados ante el Tribunal Supremo Electoral y que aparentaban legalidad en los registros contables del conglomerado empresarial, fueron destinados a pagar gastos de logística y publicidad de la campaña electoral del Partido Patriota. El Partido Patriota fue finalmente cancelado en enero de 2017 debido a todas las inconsistencias que no se pudieron comprobar en el informe de financiamiento electoral.

El sistema de corrupción y cooptación instalado por el Partido Patriota incluso buscó violar el principio republicano de separación de poderes, ya que se buscaba aprobar leyes que beneficiaran al Ejecutivo o a empresas. Así se demostró con el caso «Subordinación del poder legislativo al ejecutivo», en el

---

<sup>17</sup> CICIG, *Noveno Informe de Labores de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (Nueva Guatemala de la Asunción: CICIG, 2016): 22.

que se comprobó la compra de votos de congresistas para aprobar leyes siguiendo lineamientos del Poder Ejecutivo, específicamente Roxana Baldetti. Las investigaciones de CICIG y el Ministerio Público, determinaron que los diputados recibieron Q50 mil de forma bimensual para poder aprobar una ley que beneficiara a la telefónica TIGO.

## **ii. Caso Lavado y Política**

En julio de 2015, una nueva investigación realizada por el Ministerio Público y la CICIG, evidenció la existencia de una red de lavado de dinero que ejercía influencia en el departamento de Jutiapa, ubicado en la región suroriental de Guatemala. La banda era liderada por Francisco Edgar Morales Guerra, alias «Chico Dólar», quien entre los años 2008 y 2011 lavó cerca de US\$33 millones —equivalentes a Q255 millones—. El dinero recibido en efectivo fue introducido en el sistema financiero a través de transferencias a cuentas de testaferros y empresas ficticias, quienes a su vez transferían el dinero hacia cuentas de diferentes países con el objetivo de aparentar que el dinero provenía de transacciones comerciales.

Para asegurar su protección, la red recurrió a diputados y a Edgar Barquín Durán, quien fungió en el período de investigación como presidente del banco central de reserva, el Banco de Guatemala y; además, recibió presuntamente Q6 millones a cambio que Morales Guerra no fuese investigado por las instituciones fiscalizadoras. Para el 2015, Barquín Durán era candidato a la vicepresidencia y compañero de fórmula de Manuel Baldizón, presidenciable de Libertad Democrática Renovada —LIDER—, principal partido de oposición. Meses antes de la publicación de «Lavado y Política», Baldizón lideraba la intención de voto. Aunque la intención de las autoridades no era incidir en los

resultados, pero sí tuvo un gran impacto sobre la decisión final que tomaron los guatemaltecos en septiembre de ese mismo año.

### **iii. Financiamiento electoral ilícito: FCN – Nación**

El Frente Convergencia Nacional —FCN–Nación— fue el partido político por el que participó James Ernesto Morales Cabrera, mejor conocido como Jimmy Morales, en las elecciones presidenciales de 2015. Su elección como presidente de la República de Guatemala, fue una consecuencia directa de los casos revelados en el contexto electoral de ese año. En ese momento, los casos de corrupción que robaban titulares eran los relacionados con Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, y el principal partido opositor LIDER.

Sin embargo, en medio de este contexto, el FCN-Nación, partido del cual Jimmy Morales además fungió como secretario general entre 2015 y enero de 2016, también estaría realizando sus propios actos de corrupción. En agosto de 2017, el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, en una primera fase, determinaron que ese instituto político incumplió en la presentación de los informes mensuales de campaña electoral, correspondientes a los meses de septiembre-octubre y noviembre-diciembre de 2015.

Pese a que el informe fue presentado de forma tardía, la autoridad electoral rechazó la revisión del informe por haber sido presentado de forma extemporánea sin existir autorización. Con ello, el partido de Jimmy Morales, no declaró «*cerca de Q6.7 millones, equivalentes a más de US\$800 mil*»<sup>18</sup>. Al ser representante de ese partido político, la responsabilidad recaía sobre

---

<sup>18</sup> CICIG, *Financiamiento electoral ilícito. Caso FCN-Nación (Fase 1)* (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2019), <https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-caso-fcn-nacion-fase-1/>

Morales, quien ya fungía como presidente de la República, por lo que se presentó al Órgano Judicial una solicitud de antejuicio en contra del mandatario, que sería posteriormente rechazado por el Congreso de la República.

Con este caso, las relaciones entre la Comisión y el Gobierno de Guatemala tocaron su nivel más mínimo. A partir de entonces, el sistema empezaría a responder e impedir la labor de la CICIG. La primera de las reacciones fue la declaración del presidente Morales como *persona non grata* al comisionado Iván Velásquez y su salida inmediata del país, tras considerar que se estaba excediendo en sus funciones. Esto fue impedido por un fallo de la Corte de Constitucionalidad que amparó al comisionado.

El trabajo de CICIG no se detuvo pese a las amenazas e intimidaciones del gobierno de Jimmy Morales y en abril de 2018 presentó la II Fase del caso de financiamiento electoral ilícito del FCN-Nación. La investigación indicó que el partido del presidente Morales no declaró Q7 millones adicionales, que iban destinados al pago de publicidad y fiscales de mesa. En total, el FCN-Nación no reportó al Tribunal Supremo Electoral cerca de Q15 millones.

En agosto de 2018, el Ministerio Público junto con la CICIG presentaron nuevamente una solicitud de antejuicio contra Morales ante el Órgano Judicial y la cancelación del FCN-Nación partido al Tribunal Supremo. A finales del mes de agosto, el presidente Jimmy Morales anunció que no renovarían el mandato de la Comisión. El presidente hizo este anuncio rodeado de mandos militares, lo que se interpretó como una forma de intimidación hacia el personal de la Comisión. Ese mismo día, previo al anuncio, carros blindados utilizados para combatir el narcotráfico en las fronteras, circularon y se estacionaron frente a la sede de CICIG como otra forma de intimidación.



Posteriormente, se impidió la entrada al país de Velásquez en septiembre de 2018, y en diciembre de ese mismo año, se expulsaría a 11 investigadores de la Comisión. El mecanismo anti – corrupción continuó trabajando, al igual que Velásquez, sólo que lo haría desde el extranjero. Pese a que el mandato de la CICIG culminaría en septiembre de 2019, Morales anunció de forma unilateral el cierre inmediato de la CICIG en enero de 2019. La Corte de Constitucionalidad dejó en suspenso esta decisión y el secretario general de la ONU, António Guterres, demostró su apoyo al trabajo de la Comisión y al liderazgo de Velásquez, y anunció que la Comisión debería finalizar su mandato en respeto al acuerdo internacional celebrado entre el Estado de Guatemala y Naciones Unidas. La CICIG cerró en septiembre de 2019, sin esperanzas que se renovara su mandato ante la negativa y falta de interés del gobierno de Jimmy Morales.

### **3.2 Movilización y participación de la sociedad guatemalteca frente a los casos de corrupción**

En esta sección se analizan las implicaciones que tuvieron las movilizaciones sociales, generadas a partir de la develación de los casos de corrupción en 2015. Vale destacar que las protestas sí ejercieron un gran papel, sobre todo para exigir la salida del ex presidente Otto Pérez Molina y la ex vicepresidenta Roxana Baldetti. En la misma sección, se analizan también los efectos que los casos de corrupción develados tuvieron sobre las preferencias electorales de los guatemaltecos.

#### **3.2.1 Guatemala se toma las plazas**

Las movilizaciones populares surgieron a partir de la revelación del caso de «La Línea», revelado en abril de 2015 por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Según datos del Banco Mundial, para el año de

2015, el país centroamericano tenía una población de 16,252,429 de habitantes, de los que sólo el 28.8% contaba con acceso a internet y 10.1 de cada 100 personas tenía una suscripción activa de banda ancha móvil. Los datos anteriormente expuestos son de gran importancia, debido a que las masivas movilizaciones fueron convocadas por medio de redes sociales, en el que se utilizaron diferentes etiquetas para identificar una diversidad de actores, siendo la más común el *hashtag* #RenunciaYa, que posteriormente evolucionaría a #JusticiaYa para exigir justicia por los casos de corrupción.

El principal lugar de concentración fue en la Plaza de La Constitución, ubicada frente al Palacio Nacional, no obstante, también se registraron concentraciones en diferentes municipios de Guatemala como en Quetzaltenango, Antigua Guatemala, Coatepeque, Chiquimula, Cubulco, Huehuetenango, San Agustín Acasaguastlán, San Marcos, La Libertad, Jalapa, Jutiapa, Salamá, Zacapa y Petén.

Aunque las protestas se realizaron entre el 25 de abril hasta el 27 de agosto de forma semanal, hubo tres grandes protestas que concentraron miles de guatemaltecos en las plazas, específicamente las del 25 de abril, el 16 de mayo y 27 de agosto. La primer gran protesta concentró a más de 15 mil guatemaltecos en la Plaza de la Constitución, doce días después, Roxana Baldetti anunciaría su dimisión del cargo. La segunda gran protesta, ocurrió el 16 de mayo.

El jueves 27 de agosto, día que tuvo lugar la última de las grandes protestas, se estima que hubo cerca de 70 mil guatemaltecos en la Plaza de la Constitución. Esta protesta fue clave, ya que el gobierno de Otto Pérez Molina había quedado sumamente desacreditado y perdió el apoyo del sector empresarial, que se sumó al «Paro Nacional», liderado por la principal gremial

del país, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras —CACIF—, otrora aliado del general, y que, no había querido involucrarse.

### **3.2.2 La modificación de las preferencias electorales**

Las elecciones de 2015 se caracterizaron por ser un evento muy atípico, ya que el candidato preferido, sufrió un descalabro. Durante las marchas anticorrupción, se hizo evidente el rechazo hacia Manuel Baldizón, que, en abril de 2015, lideraba la preferencia de voto. El candidato presidencial del partido Libertad Democrática Renovada —LIDER— hizo suyo el lema «Guatemala te toca». En las plazas, en las calles y en las urnas, la población le dijo «No Te Toca, Baldizón». La publicación del caso de corrupción «Lavado y Política», que implicó a su compañero de fórmula en el lavado de dinero, afectó su candidatura directamente.

Con el oficialista Partido Patriota y el opositor LIDER totalmente desacreditados, un nuevo candidato empezó a perfilarse como el nuevo favorito. Jimmy Morales era un *outsider*, quien, además, había sido comediante y atrajo al electorado guatemalteco con el lema «Ni corrupto, ni ladrón». Morales empezaría a destacar a partir de agosto de 2015, cuando la candidatura de Baldizón ya iba de picada. «*Baldizón cayó hasta el 24.9%, Morales se ubicó en el segundo lugar con el 16.2% y Torres en el tercer lugar con 14.7%*»<sup>19</sup>. Una encuesta realizada por el periódico Prensa Libre de agosto de 2015, posicionó a Morales en el segundo lugar, pese a la inscripción tardía del binomio presidencial.

---

<sup>19</sup> Haroldo Shetemul, “Baldizón baja y Morales empata con Torres”, Prensa Libre, (10 de agosto de 2015). <https://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/baldizon-baja-y-morales-asciende/>

La última encuesta antes de las elecciones, realizada por el mismo periódico, presagió una segunda vuelta y, además, Morales destacó en la primera posición en la intención de voto con un 25%; seguido de Baldizón con el 22.9% y; en tercer lugar, Sandra Torres con el 18.4%. El día de las elecciones, Baldizón no lograría siquiera alcanzar los votos necesarios para la segunda vuelta, que sería disputada entre Jimmy Morales y Sandra Torres. Jimmy Morales, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y se convirtió en el nuevo presidente de Guatemala.

### **3.3 Los costos de la corrupción: perpetuación de la pobreza y bajo desarrollo humano**

El desvío de fondos públicos y el uso patrimonial del Estado han afectado directamente a la población guatemalteca. No obstante, la pobreza en Guatemala es un problema estructural, generado por un sistema económico basado en el extractivismo, la desigualdad en la distribución y concentración de la riqueza y que promueve las libertades económicas de un grupo privilegiado, pero deja de lado las libertades sociales de la población menos favorecida.

Aunque no se pueden cuantificar las pérdidas monetarias gracias a la corrupción, un estudio entre OXFAM y el ICEFI, identificó montos del presupuesto que pueden ser proclives a la corrupción. Para ello, *«se utilizó un porcentaje para demostrar con claridad los costos fiscales de la corrupción bajo el supuesto que la pérdida equivale al 20% de un rubro específico»*<sup>20</sup>. Por ejemplo, de los Q11,514 millones que administró el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda dentro del ejercicio fiscal 2015, la

---

<sup>20</sup> OXFAM Guatemala e ICEFI, *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación* (Guatemala, OXFAM, 2015).

pérdida del 20% en actos corruptos es equivalente a que 2.6 millones de niños y niñas de los niveles preprimario y primario, no reciban atención en alimentación escolar, ni reciban útiles escolares.

Aunque se vuelve difícil calcular los costos totales de la corrupción, hay una realidad palpable. Los últimos datos revelan que *«el 61.6 % de la población guatemalteca vive bajo pobreza multidimensional»*<sup>21</sup>. La incidencia de la pobreza multidimensional aumenta más si se revisan otros segmentos de la población guatemalteca. Por ejemplo, hay mayor población que vive bajo pobreza multidimensional en el área rural (82.5%), que en la urbana (40.3%). Por otro lado, la población guatemalteca al no ser heterogénea, existen desigualdades étnicas. En Guatemala, el 41% de su población es indígena, pero el 80% de ella vive bajo condiciones de pobreza multidimensional.

En cuanto a desarrollo humano, Guatemala está entre los tres países latinoamericanos peor evaluados según su Índice de Desarrollo Humano. El país centroamericano se posicionó en el lugar número 127 de 189 países evaluados, antes que Honduras (133) y Haití (168). Guatemala obtuvo en 2018 un IDH de 0,650 y en un período de 27 años ha crecido a un ritmo anual del 1.15%. Pese a los esfuerzos por mejorar esta calificación, sigue siendo insuficiente, además, el fisco deja de percibir fondos cuando hay corrupción en las instituciones encargadas de recaudar impuestos, por lo que el Estado no puede desarrollar programas sociales para aliviar los problemas de la población.

La desigualdad también se ve reflejada en los ingresos, en Guatemala *«el 1% de las personas con mayores ingresos perciben lo mismo que el 50% de*

---

<sup>21</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala, *Índice de Pobreza Multidimensional 2018* (Nueva Guatemala de la Asunción: MIDES, 2018).

*menores ingresos»*<sup>22</sup>. Las desigualdades económicas guardan una relación directa con la desigualdad de toma de decisiones, y la captura que se ha hecho del Estado a manos de elites económicas y funcionarios corruptos, quienes dictan las políticas económicas y fiscales en su beneficio, no permite que el Estado trabaje para las grandes mayorías. Esto se vio reflejado con los casos de corrupción donde las empresas pagaban comisiones ilícitas a cambio de concesiones y la aprobación de leyes en beneficio de la clase empresarial.

### **3.4 CICIG como precedente para el combate de la corrupción e impunidad en el Triángulo Norte de Centroamérica**

El modelo implementado en Guatemala por Naciones Unidas, ha servido de ejemplo para otros países que sufren los mismos problemas, específicamente Honduras y El Salvador. Aunque cada país tiene un contexto diferente y podrían existir leves diferencias, el denominador común es la incapacidad de las instituciones para brindar seguridad a la población, la generación de impunidad en casos de violaciones de derechos humanos o corrupción, la falta de recursos técnicos, legislaciones laxas, y la incapacidad total o parcial del sistema de justicia.

A continuación, se realiza un análisis de las iniciativas emprendidas en Honduras y El Salvador. Entre ambas existe una diferencia de origen, por ejemplo, en el caso de Honduras, al igual que CICIG, surge a partir de la exigencia de la sociedad civil. En cuanto a la iniciativa emprendida por El Salvador, surge a partir de la promesa de campaña de un candidato a la presidencia en el marco de las elecciones presidenciales de 2019 de ese país. Por otro lado, mientras que en Guatemala el gobierno decidió realizar la

---

<sup>22</sup> OXFAM en Guatemala, *Entre el suelo y el cielo. Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala* (Ciudad de Guatemala: OXFAM, 2019).

solicitud a Naciones Unidas, en Honduras se prefirió acudir ante la OEA. En el caso de El Salvador, se decidió recurrir a ambas instancias.

### **3.4.1 Experiencia en Honduras: La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras**

A partir del golpe de Estado del año 2009 en contra de Manuel Zelaya, Honduras entró en una grave crisis constitucional con escalas sociales. Entre los años 2009 a 2015, ocurrieron 48,769 homicidios, siendo 2013 el año que registró el índice de homicidio más alto a nivel mundial: «79 por cada 100,000 habitantes»<sup>23</sup>. Ese año, a Honduras se le consideró como «la capital mundial de los homicidios».

Entre los años de 2010 y 2015, la ONG internacional Reporteros Sin Fronteras, contabilizó «15 periodistas y 2 colaboradores asesinados, siendo uno de los peores países para ejercer el periodismo»<sup>24</sup>. Además, Honduras fue catalogado como el país más peligroso para ser activista medioambiental, ya que 101 activistas fueron asesinados entre los años 2010 y 2014 por su lucha contra las empresas transnacionales.

Adicionalmente, en 2014, durante el primer año de la presidencia de Juan Orlando Hernández, se reveló un caso de corrupción que sucedió durante la presidencia de su antecesor, Porfirio Lobo Sosa. Una red de 320 personas desvió, por medio de empresas fantasma, cerca de US\$300 millones provenientes del Instituto Hondureño de Seguridad Social —IHSS—. Los fondos fueron destinados a la campaña electoral del Partido Nacional que, en

---

<sup>23</sup> “Observatorio Nacional de la Violencia”, Observatorio Nacional de la Violencia (Tegucigalpa: UNAH), acceso el 22 de julio de 2019. <https://app-iudpas.unah.edu.hn/observatorio/index.php>.

<sup>24</sup> “Reporteros Sin Fronteras”, Reporteros Sin Fronteras (París: RSF), acceso el 27 de agosto de 2019. <https://rsf.org/es/barometro>

el contexto de las elecciones presidenciales de 2013, nombró como candidato a la presidencia a Juan Orlando Hernández.

A partir de mayo de 2015, miles de hondureños se volcaron a las calles para exigir justicia, quienes también se habían inspirado por las protestas masivas que estaban sucediendo en Guatemala ese mismo año. Diferentes organizaciones de derechos humanos, exigieron como una alternativa la creación e implementación de un mecanismo similar a la Comisión Internacional para la Impunidad en Guatemala.

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras —o mejor conocida por sus siglas, MACCIH—, surge a raíz de este contexto de violencia e impunidad que generó un clamor por la justicia y un alto a la corrupción. Establecida en abril de 2016 con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos —OEA—, este nuevo mecanismo de naturaleza híbrida tiene como principales objetivos apoyar y fortalecer el sistema de justicia y los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción y la impunidad en Honduras.

Para poder cumplir con estos propósitos, la MACCIH, trabaja junto con las instituciones hondureñas encargadas de prevenir, investigar y sancionar casos de corrupción que involucran a redes de corrupción<sup>25</sup>. En primera instancia, pareciese no tener ninguna diferencia en su mandato con respecto al mecanismo en Guatemala, no obstante, ambas son totalmente distintas.

La primera gran diferencia está relacionada con su naturaleza y su relación con la organización multilateral que le ampara. La MACCIH es una misión

---

<sup>25</sup> Convenio entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Tegucigalpa, OEA, 2016).



especial de la OEA, y por lo tanto la dependencia responsable dentro de la Secretaría General es la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, que coordina las misiones especiales por medio del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. Esto corrige un aspecto de origen que careció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la cual tuvo una naturaleza *sui generis* dentro de la Organización de las Naciones Unidas. No obstante, si gozó de mayor independencia, pese a que este estatus le propició inicialmente problemas administrativos y de seguridad para el personal local al no tener inmunidad.

La segunda gran diferencia es la duración y el término del mandato. Uno de los problemas que enfrentó la CICIG fue la continua renovación de su mandato, manteniéndole en una continua incertidumbre legal debido a la ambivalente disposición de las autoridades de las autoridades guatemaltecas por renovar el mandato cada dos años. El convenio de la MACCIH corrige esto para el caso de Honduras, y aunque puede existir el mismo riesgo de no renovación, pero el mandato dura cuatro años ininterrumpidos. En el caso de Honduras, se permite a cualquiera de las partes o por mutuo consentimiento, el término del convenio. Con respecto a la CICIG, no se contempló en el acuerdo, lo que generó en una grave crisis entre esa institución y el gobierno de Guatemala liderado por Jimmy Morales.

El convenio de creación de la MACCIH también define sus líneas de acción, las cuales son: i. Prevención y combate a la corrupción; ii. Reformas de la justicia penal; iii. Reforma Política-Electoral y; iv. Seguridad Pública. Adicionalmente, por medio del convenio también se crean divisiones internas que responden a cada una de estas líneas de acción. Vale mencionar, que el acuerdo firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Secretaría General de la ONU no contempló líneas de acción de la CICIG. Esta fue una de las primeras

labores que tuvo que realizar el primer comisionado de la CICIG, Carlos Castresana. Estas podrían ser cambiadas por el comisionado de turno, tal como sucedió con la reestructuración interna que realizó Iván Velásquez en 2013.

Otro aspecto en el que se diferencian ambos mecanismos son sus facultades en materia de prevención y combate a la corrupción. El que fue creado en Honduras, sí puede realizar investigaciones, pero no de forma independiente, debe hacerlo juntamente con el Ministerio Público. El mandato le limita nada más a acompañar, asesorar, supervisar y evaluar a un grupo de fiscales del Ministerio Público que investigan, reciben denuncias y ejercen la acción penal pública contra casos de corrupción que involucran redes de corrupción. La MACCIH, para poder efectuar la colaboración activa, selecciona de forma autónoma los casos en los que desea participar previa notificación a las autoridades competentes.

Al igual que en Guatemala, con el propósito de facilitar el trabajo entre el Ministerio Público y la MACCIH, se creó una unidad especial dentro del Ministerio Público, la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción —UFECIC—. De acuerdo al convenio interinstitucional de cooperación bilateral firmado entre ambas entidades, la UFECIC asume de forma exclusiva los casos seleccionados por MACCIH. En el caso de CICIG, aunque el acuerdo sí le faculta realizar investigaciones de forma independiente, también se creó la Fiscalía Especial Contra la Impunidad para poder fortalecer al mismo tiempo las capacidades investigativas y analíticas del Ministerio Público de Guatemala. Tanto la MACCIH, como la CICIG, no pueden llevar a cabo la persecución del delito, ya que es una facultad que le corresponde a los ministerios públicos de cada país; sin embargo, la CICIG podía recibir denuncias y constituirse como querellante adhesivo, lo que

representa una de las grandes debilidades del modelo implementado en Honduras, ya que mucho de su éxito depende del trabajo y relación con el Ministerio Público.

Ambas instituciones pueden promover reformas legislativas para mejorar las capacidades del sistema de justicia de cada país. Sin embargo, el convenio de creación de la MACCIH le otorga una facultad donde tiene mayor incidencia, esta es la certificación y selección de funcionarios que trabajan en el sistema de justicia, tales como jueces, fiscales, policías, investigadores, forenses y especialistas del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. Ejemplo de ello fue la aprobación de reformas a la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal que, a propuesta de la MACCIH, dispone la creación de tribunales y cortes de apelaciones especializados para aplicar la justicia en materia de corrupción y extorsión con jurisdicción nacional. El circuito anticorrupción, está integrado por jueces de letras, que deben pasar por un proceso de selección donde la MACCIH integra la Comisión de Selección para el Nombramiento de Jueces y Magistrados de lo Penal en Materia de Corrupción.

En cambio, la CICIG nada más podía proponer y ser observador de los procesos de elección del jefe del Ministerio Público, magistrados al Tribunal Supremo Electoral, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones, y del Contralor General de Cuentas de la Nación. Pese a ello, su participación fue determinante para la elección de las fiscales Claudia Paz y Paz y de Thelma Aldana, quienes emprendieron una gran reforma dentro del Ministerio Público. Sin embargo, la CICIG sí podía iniciar procedimientos de denuncia administrativos o penales contra funcionarios que obstaculizaban la administración de justicia o incumplían sus deberes. No obstante, esto le llevó

a tener conflictos con el órgano judicial. Por su parte la Misión de la OEA en Honduras, nada más puede intentar resolver estos obstáculos que, al no encontrar una solución, solamente es señalado en un informe semestral que se presenta al secretario general de la OEA.

Otro aspecto a resaltar sobre la MACCIH, es la inclusión de la sociedad civil como contraparte suya, lo que está estipulado dentro del convenio. Dentro del mandato de la MACCIH se dispuso la creación de un Observatorio del Sistema de Justicia Penal que opera con independencia funcional, técnica y administrativa. Esto no significa que la CICIG no haya incluido a la sociedad civil o movimientos populares en su trabajo. De hecho, algunas investigaciones surgen a partir del clamor y exigencia de la población guatemalteca. Inclusive, se produjeron informes temáticos en alianza con organizaciones sociales. No obstante, la MACCIH incluye un mecanismo de participación ciudadana dentro de su estructura, que da seguimiento al progreso y evalúa el sistema de justicia hondureño.

La MACCIH ha tenido los mismos obstáculos y resistencias que CICIG, sin embargo, también ha logrado grandes logros en muy poco tiempo. En tres años en funciones, este mecanismo ha presentado 12 casos, logrando el procesamiento de 116 personas, 74 de ellas fueron funcionarios públicos. Uno de los casos que ganaron gran notoriedad fue «La Caja Chica de la Dama», el cual fue presentado junto con la UFECIC, en donde la ex primera dama de la República, Rosa Elena Bonilla de Lobo, fue condenada a 58 años de prisión por los delitos de fraude y apropiación indebida.

Este mecanismo tiene un gran potencial de seguir creciendo y mejorar el trabajo de las instituciones públicas en Honduras, lo que es más importante en este tipo de mecanismos, ya que no deben ser establecidos pensando en que

durarán por siempre. Deben ser establecidos pensando en que el mayor impacto que generarán es por medio de la cooperación y el fortalecimiento de las instituciones locales.

### **3.4.2 El Salvador: la ruta a la creación de un mecanismo internacional**

En 2010, el primer presidente del FMLN, Mauricio Funes, reconoció ante el pleno de la Asamblea General de Naciones Unidas, la infiltración del crimen organizado en las instituciones estatales. Como una solución a este problema, Funes propuso, con el auspicio de la ONU, la creación de una Comisión Centroamericana de Investigación del Crimen Organizado, que emularía el modelo de la CICIG.

Aunque esta propuesta no vería la luz, sí comenzaron pláticas entre Naciones Unidas y las autoridades salvadoreñas para el establecimiento de un mecanismo similar en El Salvador. De acuerdo a borradores hechos por funcionarios salvadoreños, el mecanismo sería nombrado Comisión para la Investigación del Crimen Organizado en El Salvador —CICOSAL—. A grandes rasgos, la propuesta determinaba que la CICOSAL estaría a cargo de *«investigar casos de alto impacto relacionados con el crimen organizado, el narcotráfico y con las ganancias generadas por ese tipo de actividad ilícita»*<sup>26</sup>. Pese a que el Gobierno salvadoreño había tomado la iniciativa de crear un mecanismo anticorrupción, el mismo Gobierno, por inacción, abandonó la propuesta.

Tomando en cuenta el trabajo realizado por la CICIG y la revelación de los casos de 2015 que provocaron diferentes marchas, diferentes grupos de la sociedad civil en El Salvador, solicitaron al gobierno de turno el

---

<sup>26</sup> Héctor Silva Ávalos, “CICI... Siglas explosivas”, Revista Factum (3 de septiembre de 2015). <https://www.revistafactum.com/cici-siglas-explosivas/>

establecimiento de una comisión internacional anticorrupción. Sin embargo, la discusión sobre ese tema no llegó a mayor discusión. Además, que el principal partido de oposición, ARENA, acuerpó la propuesta hecha por la sociedad civil. El partido de izquierda y oficialista, FMLN, mantuvo firme su posición de no crear una comisión similar, pese a que su primer gobierno lo propuso en el pleno de Naciones Unidas.

En el contexto de las elecciones presidenciales de 2019, el ahora presidente, Nayib Bukele, propuso la creación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador —CICIES—. Bukele designó a su vicepresidente, Félix Ulloa, la tarea de gestionar una posible comisión con Naciones Unidas o con la OEA. El 8 de agosto de 2019, reveló que la CICIES entraría en funciones en los primeros cien días de su gobierno, específicamente el 6 de septiembre. No obstante, lo que se realizó ese día fue la firma de una carta de intenciones entre el Gobierno de El Salvador y la Organización de los Estados Americanos<sup>27</sup>. La misma Carta de Intención establece que la CICIES deberá ser establecida mediante un Convenio dentro de los tres meses posteriores a la firma de esa Carta.

Aunque la Carta de Intención dispone de un articulado muy limitado, proporciona pistas sobre el contenido de un futuro convenio, ya que podría tener características similares a la CICIG. Por ejemplo, establece el apoyo, fortalecimiento y colaboración con las instituciones encargadas de la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y otros delitos conexos, tales como la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en donde se creará una Unidad Especializada Anticorrupción. Será interesante conocer como la futura CICIES coordinará su trabajo con la Unidad

---

<sup>27</sup> Carta de intención entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República de El Salvador para el Establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (El Salvador: OEA, 2019).

Especializada Anticorrupción que está adscrita a la Fiscalía. Al fin y al cabo, la Fiscalía General de la República es la institución encargada de la persecución e investigación del delito. En la Carta de Entendimiento con la OEA, también se dictamina que la CICIES gozará de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, se establece que los miembros nacionales e internacionales gozarán de inmunidad, algo de lo que carecía la iniciativa en Guatemala, al menos con su personal local.

Vale destacar que la ONU confirmó el 3 de septiembre de 2019, haber recibido una solicitud del Gobierno de El Salvador en donde solicitaba apoyo para establecer una comisión anticorrupción. Durante una conferencia de prensa, el portavoz de las Naciones Unidas, Stéphane Dujarric, señaló también que la solicitud sería examinada a fondo, resaltó el apoyo de las Naciones Unidas para con los Estados miembros en sus esfuerzos anticorrupción<sup>28</sup>. Lo anterior podría dividir la cooperación hacia la CICIES en dos vías: una respaldada por la OEA y otra por la ONU. No obstante, sobre el papel que jugará la ONU, se conoce muy poco aún y al cierre de esta investigación no se ha hecho público el rol que jugará esa organización internacional.

El manejo sobre el mandato de la CICIES se ha hecho con mucho hermetismo, y tampoco se ha discutido públicamente el acuerdo que debería suscribirse entre la ONU y la OEA. Sin embargo, el plan de gobierno contempló facultades iguales a la Comisión de Guatemala. Entre ellas figuran el carácter de querellante adhesivo, la investigación independiente, la denuncia administrativa y/o penal, y la asesoría técnica y transferencia de tecnología a

---

<sup>28</sup> Naciones Unidas, “Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General”, Naciones Unidas, 3 de septiembre de 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/db190903.doc.htm>.

las instituciones del sistema de justicia<sup>29</sup>. La propuesta inclusive integra a la sociedad civil dentro de un consejo consultivo, para que pueda ejercer el rol de observación y vigilancia.

Estos mecanismos al ser *sui generis*, su mandato puede adaptarse al contexto local. Tomando en cuenta que el mandato aún se encuentra en negociación, sería muy acertado si integrara la investigación de crímenes del pasado conflicto armado, tomando en cuenta que muy pocos casos han podido llegar a la justicia y se ha perpetuado la impunidad. Por otro lado, pese a que las pláticas entre el Gobierno salvadoreño y organismos internacionales estén avanzadas, se debería procurar la inclusión de la sociedad civil para hacer conocer un borrador del acuerdo que dará vida al mecanismo, y recibir retroalimentación. De esta forma, se asegura que el mecanismo salvadoreño goce de legitimación ante la población y de total apoyo, algo que fue clave para la aprobación de la CICIG y la MACCIH.

La discusión de su mandato también debería procurar el acercamiento con otros partidos políticos, ya que, la ratificación de todo tratado internacional para convertirse en ley de la República, debe pasar por el Órgano Legislativo, en donde el partido oficialista, Gran Alianza por la Unidad Nacional no posee los votos suficientes para su aprobación. Esto podría limar asperezas, evitar posibles obstáculos dentro del pleno legislativo y facilitar su aprobación.

En tema de derechos humanos, El Salvador es el país que más ha avanzado si se le compara con sus pares del Triángulo Norte; los casos de violencia políticamente motivados son escasos en la actualidad. No obstante, aún continúa estancado en temas de gobernabilidad, seguridad ciudadana, Estado

---

<sup>29</sup> Plan Cuscatlán, Plan Cuscatlán, acceso el 22 de julio de 2019, <https://www.plancuscatlan.com/>



de Derecho, transparencia y rendición de cuentas. El proceso de democratización del país aún se encuentra en riesgo, pese a los avances y la ausencia de un conflicto armado.

El año 2015 fue el año con más homicidios después de la firma del Acuerdo de Paz, alcanzando la cifra de 6,656. Aunque la cifra ha ido descendiendo desde entonces, 2018 fue el cuarto año consecutivo en que El Salvador continuó teniendo la tasa de violencia homicida más alta que sus pares del Triángulo Norte de Centroamérica: hubo «*3340 homicidios con una tasa de 51 homicidios por cada 100,000 habitantes*»<sup>30</sup>. La inseguridad ciudadana es uno de los problemas que enfrenta la democracia en El Salvador, debido a los altos índices de homicidios, provocados en gran parte por la violencia pandilleril. Por si no fuese poco, no muchos casos llegan a los tribunales salvadoreños y los homicidas no enfrentan la justicia, es decir, los casos de homicidios quedan en la impunidad.

Como consecuencia de los problemas sociales que enfrenta este país centroamericano, la satisfacción que tiene la población con la democracia es de las menores, comparada con los demás países de Latinoamérica. La encuesta de percepción del Latinobarómetro, demuestra que sólo el 11% de las personas encuestadas respondieron «muy satisfecho» o «más bien satisfecho». Esto se traduce en un menor apoyo hacia la democracia, que de igual forma es el menor en la región latinoamericana: «*el 28% de los encuestados respondieron apoyarle, una diferencia de 7 puntos porcentuales con respecto a 2017*»<sup>31</sup>. Lo anterior, se traduce en una alta indiferencia hacia

---

<sup>30</sup> Roberto Valencia, “El Salvador repetirá en 2018 como el país más homicida del Triángulo Norte”, El Faro (11 de diciembre de 2018), [https://elfaro.net/es/201812/el\\_salvador/22750/El-Salvador-repetirá-en-2018-como-el-país-más-homicida-del-Triángulo-Norte.htm](https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22750/El-Salvador-repetirá-en-2018-como-el-país-más-homicida-del-Triángulo-Norte.htm)

<sup>31</sup> “Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana”, Corporación Latinobarómetro, acceso el 22 de octubre de 2019, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

al tipo de régimen político, hacia el que la población no le parece importar si es democrático o no democrático: el 54% de las personas encuestadas respondieron que les es indiferente. Los datos del Latinobarómetro también permiten demostrar que 2018, fue el año en que la población salvadoreña ha mostrado el menor apoyo hacia la democracia en 23 años que esa encuesta de percepción se ha realizado en la región

Una eventual Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, que goce de total independencia de las autoridades salvadoreñas, y que además tenga plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, no sólo potenciaría a las instituciones salvadoreñas del sistema de justicia, también ayudaría a mejorar la percepción de los salvadoreños que tienen sobre la democracia. La duración del mandato de una CICIES también debe estar contemplada dentro del acuerdo, y dentro de ello, la integración del personal local en las instituciones del sistema de justicia, específicamente dentro de la Fiscalía General de la República, para poder utilizar ese recurso humano altamente capacitado.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, se describió cómo la corrupción e impunidad ligadas a redes criminales han penetrado en el aparato estatal de Guatemala. Además, se explicó cómo el Gobierno Guatemalteco, avocándose al régimen internacional anticorrupción, buscó una nueva alternativa al combate a la corrupción, por medio del establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

En esta investigación se planteó cómo la debilidad institucional en el aparato estatal de Guatemala, las violaciones a los derechos humanos perpetrados durante las etapas del conflicto y pos conflicto, y el establecimiento de redes criminales dedicadas a la búsqueda de rentas por medio de actividades ilícitas, posibilitaron el origen y evolución de la corrupción e impunidad en el aparato estatal de Guatemala, específicamente relacionado con cuerpos ilegales y aparatos clandestino de seguridad.

El daño que dejó el conflicto armado en Guatemala fue irreparable, ya que no sólo hubo pérdidas humanas y daños materiales, también la institucionalidad guatemalteca quedó degradada por años de autoritarismo y el control total de los militares sobre las instituciones, lo que tuvo sus efectos en largo plazo. La institucionalidad guatemalteca ha sido poco eficaz para perseguir y juzgar por crímenes cometidos en el pasado, y tampoco ha protegido a las personas que luchan por la justicia y la verdad.

En esta investigación también se pudo determinar cómo las élites económicas, los altos oficiales militares y funcionarios corruptos vinculados a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad han fomentado la corrupción e impunidad en las instituciones públicas de Guatemala. La incidencia de los cuerpos ilegales y cuerpos de seguridad llegó a trastocar las mismas bases de

los Acuerdos de Paz y poner en riesgo la nueva etapa democrática de Guatemala, ya que inclusive se infiltraron en las esferas más altas del poder político, influyendo en los partidos políticos y en funcionarios de elección popular, como los miembros del Congreso de la República o el presidente de la República. Además, pusieron a su servicio instituciones que deben ser contraloras del poder, como la Corte Suprema de Justicia.

El continuo accionar de estas redes criminales, corroyeron la institucionalidad guatemalteca, ya que mantuvieron sus influencias desde la época del conflicto armado y lograron manipular las instituciones gubernamentales. En ese sentido, las instituciones no han trabajado para el bien común, éstas fueron cooptadas por grupos criminales, que las utilizaron a su conveniencia para perpetrar diferentes actividades ilícitas, desde generar presión en grupos de sociedad civil para frenar la lucha contra la impunidad, hasta el cometimiento de delitos que generaron lucro, tales como el narcotráfico, contrabando y la trata de personas.

Tomando en cuenta lo anterior, se debe entender que el problema de la corrupción e impunidad ligadas a cuerpos ilegales y armados clandestinos de seguridad, dio pauta al Estado guatemalteco para hacer uso de sus facultades, y recurrir ante la comunidad internacional, la cual, por medio del régimen internacional anticorrupción, estableció una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Esto representó un hito en la forma de cooperación internacional, ya que no existían mecanismos de este tipo, que contribuyeran a la construcción del Estado de Derecho y combate a redes criminales.

No se puede negar el gran impacto que tuvo CICIG en la sociedad guatemalteca. En sus doce años de duración, el trabajo conjunto entre ese mecanismo y su contraparte principal, el Ministerio Público, permitió la

identificación de más de 70 estructuras criminales de alta complejidad. Más de 120 casos de alto impacto fueron judicializados y se presentaron 100 solicitudes de antejuicio. Esto permitió sindicalizar a más de 1,540 personas, de las cuales 660 fueron procesadas. Vale destacar que el 81% de las sentencias condenatorias fueron dictadas entre 2013 a julio de 2019, período bajo el cual la CICIG estuvo al mando del ex comisionado Iván Velásquez Gómez.

Pese a los notorios avances, la impunidad continuó siendo alta durante la última década. Lo anterior, permite deducir que la CICIG no es y será la forma por excelencia para combatir estos flagelos, no obstante, tampoco pretendió serlo. Entre los grandes legados que CICIG le dejó a Guatemala, fue aumentar la capacidad del Ministerio Público y preparar una generación de fiscales y policías. Adicionalmente, a iniciativa de la Comisión, el marco legal de Guatemala pudo renovarse, permitiendo nuevas técnicas de investigación que continuarán vigentes.

Se puede concluir que los mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional, como parte del régimen internacional anticorrupción, son iniciativas innovadoras que pueden ayudar a países que se encuentran en una etapa pos conflicto y cuentan con una institucionalidad débil. Al establecer un mecanismo anticorrupción similar a CICIG, no se debe creer que existirán por siempre. Estos deben tener un mandato claro y limitado a durar por unos años, los suficientes para que la institucionalidad del país solicitante se vea fortalecida. Aún está por verse si hay una tendencia en la cooperación internacional, no obstante, tomando en cuenta los casos de Honduras y El Salvador, hay señales indicando una nueva forma de cooperar, específicamente en las áreas de seguridad ciudadana, combate a la corrupción, y fortalecimiento institucional.

## RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones que se han mencionado en el apartado anterior, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- Para que mecanismos *ad hoc* del Derecho Internacional, puedan funcionar adecuadamente, las autoridades del país solicitante, deben brindar total cooperación y tener disposición de voluntad. Cualquier esfuerzo de este tipo debe gozar de autonomía e independencia de cualquier poder del Estado y/o fáctico. Ideal es que también cuenten con autonomía financiera y administrativa del mismo organismo internacional espónsor.
- El establecimiento de mecanismos de este tipo, debe pasar por una amplia discusión e inclusión de los diferentes actores sociales, en especial las organizaciones de la sociedad civil. Al fin y al cabo, la ciudadanía es el mejor aliado para emprender la lucha anticorrupción y por lo tanto no puede quedar al margen. Tomar en cuenta a la sociedad civil puede disuadir la desconfianza en el trabajo de estos mecanismos y facultar la rendición de cuentas.
- Es necesario que el establecimiento de entidades similares siga todos los procedimientos constitucionales. Si el mandato es aprobado sin el consentimiento de uno de los poderes del Estado, es probable que sea muy limitado y no presente los resultados esperados.
- El mandato de un mecanismo similar a CICIG, debe contemplar un tiempo límite para cumplir sus objetivos, siendo de 4 a 5 años lo más recomendable con posibilidad de una extensión. Si el tiempo límite es muy corto, el trabajo de esta entidad se enfocará en producir resultados a corto plazo, siendo su objetivo la renovación de su mandato.

- Como última recomendación, al finalizar el mandato de este tipo de mecanismos, se deben transferir todas sus capacidades, incluyendo recursos investigativos y humanos hacia las instituciones locales. Esto permitirá que las instituciones encargadas de investigar y perseguir el delito, cuenten con las herramientas necesarias para poder darle continuidad. De igual forma, las contrapartes locales deben asumir un compromiso por incluir dentro de su institucionalidad los recursos que aporten estos mecanismos, de no hacerlo, se estarían desaprovechando las capacidades fortalecidas.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes de hemeroteca

- Amnistía Internacional, «El legado mortal de Guatemala. El pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos», Londres, 28 de febrero de 2002,  
<https://www.amnesty.org/download/Documents/112000/amr340012002es.pdf>
- CICIG, Informe El Papel de la CICIG en la Promoción de Reformas Jurídicas contra la Impunidad, (Guatemala de la Asunción: CICIG, 2019).
- CICIG, Noveno Informe de Labores de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Nueva Guatemala de la Asunción: CICIG, 2016): 22.
- CICIG, XI Informe Anual de Labores CICIG (Guatemala de la Asunción: CICIG, 2018).
- Impunity Watch, Reconociendo el pasado: desafíos para combatir la impunidad en Guatemala, (Impunity Watch, Ciudad de Guatemala, 2008).
- Schirmer, Jennifer G. The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy (Universidad de Pensilvania: Pensilvania, 1998), p. 38.
- Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala, Índice de Pobreza Multidimensional 2018 (Nueva Guatemala de la Asunción: MIDES, 2018),  
[http://www.mides.gob.gt/webtwo/wp-content/uploads/2019/07/Guatemala-Report-IPM-gt\\_29jul19-v1.1.pdf](http://www.mides.gob.gt/webtwo/wp-content/uploads/2019/07/Guatemala-Report-IPM-gt_29jul19-v1.1.pdf)



- OXFAM en Guatemala, Entre el suelo y el cielo. Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala (Ciudad de Guatemala: OXFAM, 2019).
- OXFAM Guatemala e ICEFI, La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación (Guatemala, OXFAM, 2015).
- PNUD, Informe estadístico de la violencia en Guatemala (Ciudad de Guatemala: PNUD, 2007)
- PNUD. Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2000 (PNUD: Ciudad de Guatemala, 2000).
- Krasner, Stephan. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, International Organization, Vol 36, No. 2 (1982): 185 – 205.
- Peacock, Susan C. y Beltrán, Adriana. “Poderes ocultos. Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos” (Guatemala: WOLA, 2006).

### **Fuentes electrónicas**

- Agencia de Inteligencia de la Defensa, Cable secreto, 27 de agosto de 1991 en Kate Doyle, The Guatemalan Military: What the US files Reveal. (George Washington University: Washington, D.C., 2000).
- CICIG, Condenan a exvicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti y otras nueve personas por Caso Lago de Amatitlán, (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2018), <https://www.cicig.org/casos/condenan-a-roxana-baldetti-y-otras-9-personas-por-caso-lago-de-amatitlan/>.

- CICIG, Desmantelan Red de Defraudación Aduanera, (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2015), <https://www.cicig.org/casos/desmantelan-red-de-defraudacion-aduanera/>.
- CICIG, Financiamiento electoral ilícito. Caso FCN-Nación (Fase 1) (Ciudad de Guatemala: CICIG, 2019), [https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilícito-caso-fcn-nacion-fase-1/](https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-caso-fcn-nacion-fase-1/)
- Corporación Latinobarómetro, Informe 2018 (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2019).
- Shetemul, Haroldo. “Baldizón baja y Morales empata con Torres”, Prensa Libre, (10 de agosto de 2015), <https://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/baldizon-baja-y-morales-asciende/>
- Silva Ávalos, Héctor. “CICI... Siglas explosivas”, Revista Factum (3 de septiembre de 2015). <https://www.revistafactum.com/cici-siglas-explosivas/>
- Naciones Unidas, “Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General”, Naciones Unidas, 3 de septiembre de 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/db190903.doc.htm>.
- OACNUDH, Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1999/31 de la Comisión, Informe E/CN.4/2000/61/Add.1, 6 de enero de 2000.

- “Observatorio Nacional de la Violencia”, Observatorio Nacional de la Violencia (Tegucigalpa: UNAH), acceso el 22 de julio de 2019. <https://app-iudpas.unah.edu.hn/observatorio/index.php>.
- ONU, Asamblea General «Activities of the International Commission against Impunity in Guatemala: Report of the Secretary-General», A/64/370, (New York: ONU, 2009), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/523/86/PDF/N0952386.pdf?OpenElement>
- “Plan Cuscatlán”, Plan Cuscatlán, acceso el 22 de julio de 2019, <https://www.plancuscatlan.com/>
- “Reporteros Sin Fronteras”, Reporteros Sin Fronteras (París: RSF), acceso el 27 de agosto de 2019. <https://rsf.org/es/barometro>
- Valencia, Roberto. “El Salvador repetirá en 2018 como el país más homicida del Triángulo Norte”, El Faro (11 de diciembre de 2018), [https://elfaro.net/es/201812/el\\_salvador/22750/El-Salvador-repetirá-en-2018-como-el-país-más-homicida-del-Triángulo-Norte.htm](https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22750/El-Salvador-repetirá-en-2018-como-el-país-más-homicida-del-Triángulo-Norte.htm)
- Worldwide Governance Indicators en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

### **Fuentes jurisprudenciales**

- Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Nueva York: ONU, 2006, art. 1.
- Carta de intención entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República de El Salvador para el

Establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador. El Salvador: OEA, 2019.

- Convenio entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. Tegucigalpa: OEA, 2016.