Fundación Myrna Mack

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: Herramienta indispensable para el combate de la violencia política en el país

1. Introducción

Recientemente fue aprobado por el Gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un acuerdo para crear una comisión de carácter internacional, cuya responsabilidad sería investigar el fenómeno de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan con total impunidad en el país. El texto deberá ser firmado por las partes y remitido al Congreso de la República para su discusión y aprobación.

Éste constituye el segundo intento del Gobierno y la ONU de crear una comisión de esta naturaleza. El primero de ellos, la propuesta de conformar la Comisión Investigadora de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), culminó sin éxito en el 2004, luego de que la Corte de Constitucionalidad, en atención a una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República, declaró inconstitucional algunos elementos de la propuesta original.[1]

Más allá de los problemas de orden constitucional, la CICIACS se había configurado como un instrumento para investigar y perseguir a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) que generan violencia política, a partir de la definición de los sujetos pasivos que sufrían estos hechos al momento de la formulación de la propuesta, en el año 2002.

Desde entonces se ha constatado que las víctimas de este tipo de violencia varían en función de las coyunturas políticas y los procesos que se desarrollan en el país[2], lo cual no implica que estas manifestaciones respondan a fenómenos distintos. En el fondo, lo que persiste es un patrón sistemático de violencia política generado por estructuras que operan desde la clandestinidad y que se activa o desactiva según sea el caso.

En tal sentido había una clara necesidad de reinterpretar el fenómeno de la violencia

1 Entre estos aspectos destacaban la facultad otorgada a la CICIACS de perseguir penalmente a miembros de los CIACS, atribución conferida por la Constitución Política de la República exclusivamente al Ministerio Público; y las inmunidades concedidas al personal nacional que formara parte de la CICIACS, lo cual erosionaba el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

2 En el 2003 repuntó la violencia contra miembros y líderes de partidos políticos, debido al evento electoral que estaba en curso. En el 2005, las víctimas fueron jueces, fiscales, defensores públicos y abogados litigantes, presumiblemente por el impulso de algunos procesos penales de alto impacto que se ventilaban en el sistema de administración de justicia.

política desde los sujetos activos (hechores). Este enfoque ofrece un marco mucho más amplio e integral para afrontar este flagelo, así como un campo de acción mayor en cuanto a los sujetos pasivos (víctimas).

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), nombre que se le ha dado en el nuevo acuerdo, recoge esta interpretación y concibe la violencia política como todas aquellas acciones orientadas a frenar, con el recurso de la violencia, procesos políticos, sociales y judiciales que afectan los intereses de grupos poderosos. Por lo que se concentra en quiénes cometen estos delitos y no en quiénes son las víctimas.

La CICIG se vislumbra como un esfuerzo fundamental para iniciar procesos de investigación sobre el fenómeno de la violencia política generada por los CIACS, propiciar su desmantelamiento y promover el impulso de procesos judiciales contra sus agentes y cabecillas; fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de la investigación, persecución y sanción penal de estos hechos; y definir políticas públicas efectivas que inhiban la reaparición de dichas expresiones criminales.

La CICIG, que tendrá vigencia de dos años con posibilidad de prórroga, debe ser entendida en su justa dimensión, como un apoyo y un instrumento más en los esfuerzos contra la impunidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la construcción democrática.

Hay que tener claridad que para avanzar sustantivamente en esta ruta se requieren, además de iniciativas como la CICIG, profundas transformaciones en los ámbitos institucional, jurídico, político, social y cultural, que deben involucrar a actores institucionales, autoridades y funcionarios que ocupan cargos en los distintos niveles del aparato estatal; a las distintas expresiones que integran la sociedad guatemalteca, a las elites nacionales y a los grupos de poder que definen, en buena medida, el rumbo del país.

2. La violencia política: un fenómeno vigente de amplias dimensiones

Los remanentes de dinámicas y prácticas que caracterizaron el conflicto armado interno, particularmente aquéllas que volcaron el aparato estatal hacia comportamientos perversos propios de la política contrainsurgente; la aparición de nuevas amenazas y problemáticas, así como la transformación de las de antaño, son elementos que definen, en buena medida, el contexto del posconflicto por el que atraviesa el país.

Una manifestación de esta conjugación de factores -históricos y recientes- es el fenómeno de la violencia política. Durante el enfrentamiento armado, este recurso se utilizó de manera masiva con el afán de perpetrar y perpetuar el control político y social desde el aparato estatal. Así surgió un conjunto de estructuras del Estado, que se encargaron de poner en marcha operativos de esta naturaleza.

Este control sobre la población implicó la comisión de numerosas violaciones a los

derechos humanos, y dio pauta a la creación, en el seno del propio Estado, de poderosas redes de corrupción y del crimen organizado que han gozado de cierta protección, además de las estructuras criminales que se habían configurado durante las hostilidades.

Con el fin del conflicto armado y los cambios que el proceso de paz desató, las estructuras dedicadas a perpetrar hechos de violencia política fueron desvinculándose parcialmente de los círculos del poder público, al extremo de que en las condiciones actuales, las acciones de estos grupos no necesariamente responden más a un impulso oficial, ni a una directriz emanada de los espacios de decisión política. Cabe hacer notar que en muchos casos se presume la vinculación de agentes estatales con estructuras criminales en la comisión de estos delitos.

Esta práctica fue asumida, aún antes de la firma de paz en 1996, por estructuras clandestinas que han logrado penetrar el aparato estatal y construir espacios ocultos desde donde realizan operaciones de inteligencia, actos de intrusión en la vida privada de personajes clasificados como sujetos de interés y otras tareas similares a las de la época contrainsurgente.

Con el tiempo, estos grupos han proliferado y han ampliado sus actividades y sus servicios, al punto que en la actualidad responden a poderes fácticos que van más allá del Estado y no necesariamente dependen de los que surgieron en el marco de la guerra. En algunos casos trabajan para el poder oculto y, en otros, para grupos radicales del poder tradicional.

El perfil de las víctimas varía según sea el caso. Cuando se trata de grupos asociados al poder oculto, las víctimas más recurrentes son operadores de justicia, querellantes adhesivos, abogados litigantes y testigos, entre otras personas vinculadas a procesos penales que tienen la posibilidad de exponer ante el poder punitivo del Estado sus actividades criminales. Son los autores de numerosos hechos de violencia contra la administración de justicia, que han tenido como consecuencia la obstrucción de la justicia, la paralización de procesos y la difusión del terror entre los funcionarios del sistema.

Cuando operan a favor de facciones radicalizadas del poder tradicional, actúan contra dirigentes sociales y políticos, activistas de derechos humanos, campesinos y otros actores que elevan demandas o reclamos de la población, como la distribución de la riqueza, la injusticia social, la tenencia de la tierra o el esclarecimiento de los hechos del pasado; o contra toda persona que represente oposición a los intereses del poder corporativo nacional y transnacional.

Las acciones vinculadas a ambos poderes se desatan también contra miembros y dirigentes de partidos políticos, considerados opositores a los intereses de los poderosos, y por lo regular éstas incluyen campañas negras, intimidaciones, coacciones, hasta incurrir en asesinatos. Este tipo de violencia tiende a recrudecer con fuerza en el marco de los procesos electorales, en los que se disputan los espacios de decisión política desde los cuales pueden

ampliar y reafirmar su dominio.

Tal es así que a la fecha, en el umbral del proceso electoral, esta violencia se ha intensificado. El partido político más golpeado ha sido la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), aunque también han sido afectados los partidos Patriota, Encuentro por Guatemala y de Avanzada Nacional. Para el 2007 se prevén peores escenarios que pueden empañar por completo el evento electoral.

Por lo tanto, los sujetos activos de la violencia política ya no se encuentran solamente en el seno del Ejército o de los grupos contrainsurgentes desactivados. Ahora también están en el poder tradicional y en el poder oculto que fomentan la violencia organizada para proteger sus intereses; hacen uso de la corrupción, la intimidación, la coerción y de otros mecanismos de impunidad, con tal de preservar su ámbito de poder; y constantemente están al acecho de instituciones vitales del Estado para penetrarlas y utilizarlas en función de sus intereses.

Independientemente del origen y las motivaciones de la violencia política, lo que resalta es la debilidad e incapacidad de las instituciones del Estado encargadas de la investigación, persecución y sanción penal de los responsables de estos hechos. La enorme capacidad de penetración de estas estructuras criminales dentro en el aparato institucional, así como de generar impunidad por distintos medios, siguen siendo factores explicativos de la inoperancia de las instituciones encargadas de combatirlas.

3. Contribución significativa de la CICIG en la lucha contra la impunidad

El objetivo de la CICIG es contribuir al fortalecimiento de las instituciones del Estado encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos perpetrados por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país.

Sus funciones centrales serán determinar la existencia de estas estructuras, sus actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, así como su posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos. Además, promover la desarticulación de los CIACS y la sanción penal para los responsables de los delitos cometidos; y recomendar al Estado la adopción de políticas públicas orientadas a erradicar este fenómeno y prevenir su reaparición.

Su contribución abarca tres ámbitos: el proceso penal, la elaboración de políticas públicas y la promoción de la depuración institucional.

- **Aportes sustantivos al proceso penal**

La CICIG estará facultada para promover la persecución penal de miembros de los CIACS, por medio de la interposición de denuncias penales ante las autoridades correspondientes; y podrá constituirse en querellante adhesivo para todos los casos en el marco de su

competencia, en estricto apego a lo establecido en el Código Procesal Penal guatemalteco.

La posibilidad de adherirse a los procesos judiciales reafirma el propósito concebido en la propuesta de la CICIG, en el sentido de apoyar el fortalecimiento del sistema de justicia, a través de la aportación de elementos de prueba contundentes, que permitan construir casos sólidos contra los responsables de estos delitos.

Ahora bien, el acuerdo establece que para cumplir con las finalidades de la investigación y persecución penal, el Ministerio Público (MP) dispondrá el nombramiento de fiscales especiales que sean necesarios, así como otras acciones que se consideren pertinentes para realizar las diligencias correspondientes. Por su parte, la Policía Nacional Civil deberá crear unidades policiales de apoyo a las investigaciones a cargo del MP.

Además, la CICIG tendrá la facultad de asesorar al MP y al Gobierno en la materia de su competencia; podrá solicitar a estos la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad de testigos, víctimas y todos aquellos que colaboren en las investigaciones, y velará por el cumplimiento de estas medidas.

- **Apoyo en la formulación de políticas públicas orientadas a la desarticulación de los CIACS y a prevenir su reaparición**

La CICIG ha sido concebida también como un ente con capacidad de asesorar en materia de formulación de políticas públicas a las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal, así como a otras que de alguna forma intervendrán en las acciones para desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

Esta facultad viene respaldada por la capacidad de la CICIG de suscribir e implementar acuerdos de cooperación con el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado, consideradas fundamentales para el cumplimiento de su mandato.

Por su parte, el Gobierno de la República se compromete a promover un conjunto de reformas legislativas, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial. Estas propuestas de reformas legales deberán ser elaboradas en consulta con representantes de las instituciones nacionales y la ONU, con el fin de adecuar el sistema legal nacional a las convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

- **Contribución a los procesos de depuración institucional**

La función de asesoría técnica va orientada, a su vez, al apoyo que la CICIG puede brindar en la formulación e implementación de procedimientos administrativos para sancionar a funcionarios presuntamente ligados a las actividades de los CIACS. De ahí deviene su

contribución a los procesos de depuración institucional, la cual no se concentra en el ámbito de la elaboración e implementación de procedimientos administrativos.

La CICIG estará facultada para denunciar a aquellos funcionarios y empleados públicos que en el ejercicio de su cargo hayan incurrido en infracciones de carácter administrativo, o que hayan obstaculizado el ejercicio de las funciones o facultades de la Comisión. La denuncia por la vía administrativa no excluye que se promueva ante el Ministerio Público cualquier proceso penal que sea pertinente.

Con ello se abre la posibilidad de establecer el nivel de penetración que han alcanzado las estructuras criminales en el aparato estatal, así como el grado de participación de agentes y funcionarios estatales en la comisión de estos delitos.

- **Garantías concedidas a la CICIG y su personal**

Con el propósito de que la CICIG pueda realizar su trabajo de manera eficiente, el acuerdo otorga a su personal varias garantías, tales como:

- Libertad para movilizarse en todo el territorio nacional, que incluye todas las instalaciones del Estado, tanto civiles como militares; establecimientos penitenciarios y de detención acorde con lo establecido en la Constitución Política de la República.

- Libertad de reunirse y entrevistar a cualquier persona o grupo, con inclusión de funcionarios del Estado, personal militar y policial, dirigentes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y cualquier otro actor cuyo testimonio se considere necesario para el desempeño de su mandato.

- Libertad de acceso a toda la información y material documental que guarde relación con la investigación, como archivos oficiales, bases de datos, registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares.

4. Retos de la nueva comisión

La CICIG es un instrumento, una herramienta que puede contribuir a combatir la impunidad en aquellos casos de violencia política, provocada por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Su creación no debe ser entendida como la solución al polifacético problema de la impunidad, pues atacar estas manifestaciones violentas significa abordar tan sólo una parte del problema.

De aprobarse su creación por el Congreso de la República, el nuevo ente enfrentará una serie de retos que, a la postre, marcarán el éxito o el fracaso de esta iniciativa novedosa y singular en la lucha contra la impunidad. Estos desafíos van en la línea de:

1) Delimitar con rigurosidad los procesos que serán objeto de investigación por parte de la CICIG. Esto dependerá en gran medida de los arreglos y los acuerdos de cooperación que dicha comisión internacional entablará con las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal, especialmente con el Ministerio Público, ente rector de estos procesos.

   No debe perderse de vista que el objetivo primordial de la CICIG es apoyar y contribuir en los procesos de fortalecimiento institucional. Por lo tanto, lo que se busca es remarcar la obligación del Estado de Guatemala de investigar, perseguir y sancionar los hechos de violencia política perpetrados por agentes de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

2) La CICIG deberá concentrar sus esfuerzos investigativos en estructuras y casos que sean verdaderamente paradigmáticos y cuya persecución y sanción penal sienten un precedente importante en el ámbito judicial guatemalteco. Para tal efecto, deberá impulsar aquellos procesos penales, en la calidad de querellante adhesivo que se le confiere, contra las estructuras criminales más fuertes, que han logrado un nivel de penetración profundo en el aparato institucional; y en casos que muestren claramente la acción de los CIACS y el patrón de violencia política que pueden desatar.

3) Será determinante para el trabajo de la CICIG la conformación de un equipo humano altamente calificado para sacar adelante las complejas tareas de investigación que se emprenderán. El perfil del personal, independientemente de su nacionalidad, deberá considerar altos estándares éticos, formativos y profesionales, con el afán de garantizar la efectividad, la contundencia y la imparcialidad de las investigaciones.

   Esto es de especial importancia, en la medida en que el producto de las investigaciones será la materia prima para encausar procesos judiciales sólidos contra miembros y cabecillas de las estructuras criminales que generan violencia en Guatemala.

4) Por último, es fundamental que la CICIG ponga énfasis, en el marco de sus investigaciones, en el enraizamiento que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad han logrado en las instituciones estatales, especialmente en aquellas encargadas de la seguridad y justicia. Sólo con un proceso sostenido de depuración institucional, acompañado de sanciones administrativas y penales ejemplares, se garantizará que estas estructuras criminales no resurjan en el seno del propio Estado y continúen erosionando los endebles cimientos sobre los que descansa la institucionalidad política de nuestro país.