

ACTIVISTAS CONTRA LA IMPUNIDAD

Un estudio de caso sobre la movilización por los derechos humanos en Guatemala



AP Photo/Moses Castillo

El entonces vicepresidente de Guatemala Eduardo Stein (izq.) y Carlos Castresana (der.), director de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), durante la inauguración de la Comisión en la Ciudad de Guatemala, el viernes, 11 de enero de 2008.

Con grupos de derechos humanos observando en vivo por Internet, el Congreso de Guatemala aprobó el 1 de agosto de 2007 un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). En un grado no antes visto en la historia latinoamericana, los diputados de Guatemala otorgaron con esto la autoridad para que las Naciones Unidas pudieran investigar y ayudar –conjuntamente con las autoridades nacionales– en procesar judicialmente actividades criminales de la actualidad y no sólo violaciones a derechos humanos o actos criminales del pasado.

Nueve meses antes, el presidente Oscar Berger y funcionarios de la ONU habían acordado establecer la Comisión como un instrumento para investigar los grupos criminales ilícitos que se habían incrustado dentro del Estado guatemalteco y, que se creía ampliamente, realizaban ajustes de cuentas, ejecutando a sus enemigos y promoviendo sus intereses ilícitos con poca interferencia de la policía o de los tribunales. Algunos de estos grupos surgieron como extensiones de los grupos paramilitares existentes durante la larga guerra civil de Guatemala, mientras otros, aparecieron después de los acuerdos

La creación en el 2007 de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) demostró cómo la flexibilidad, una amplia coalición y el uso acertado del apoyo internacional pueden contribuir al éxito de una campaña de derechos humanos.

de paz que dieron fin a la guerra en 1996. Al pedir al Congreso que permitiera la creación de la CICIG, el Gobierno de Berger aceptaba implícitamente la idea, sostenida por los grupos de derechos humanos desde mucho tiempo atrás, que la policía y el sistema judicial, entre otras entidades del Estado guatemalteco, habían sido infiltrados por grupos del crimen organizado, y que estas instituciones gubernamentales, por sí solas, serían incapaces de hacer frente al problema. Un comité especial, financiado por donantes internacionales a través de las Naciones Unidas y respaldado por la comunidad internacional, era necesario para investigar a los grupos ilícitos y comenzar la tarea de dismantelarlos.

La decisión legislativa de crear la CICIG fue precedida por casi seis años de cabildeo, maniobras y presiones públicas y tras bambalinas, que comenzaron con un pequeño grupo de organizaciones de derechos humanos basadas en Guatemala, al cual pronto se añadieron organizaciones de Norteamérica y Europa, y que luego creció integrando a sectores más amplios de guatemaltecos y numerosos gobiernos extranjeros.

En varios momentos pareció que los esfuerzos habrían de fracasar. Un intento anterior había fracasado en 2004. En esa ocasión, las Naciones Unidas y el Gobierno guatemalteco anterior habían acordado establecer una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, o CICIACS. La iniciativa terminó desmoronándose tras la decisión de la Corte de Constitucionalidad del país— dominada por personas afines al partido de derecha entonces en el poder, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG)—, de que el acuerdo que creaba la comisión violaba la soberanía guatemalteca, según su definición en la Constitución. Después de esa derrota, los grupos guatemaltecos permanecieron profundamente escépticos a que algún día una comisión internacional pudiera ser realidad y, si sucediera, que ésta tuviera la capacidad necesaria para lograr un verdadero avance en contra de las redes del crimen organizado, sospechosas de haber infiltrado sectores enteros del Gobierno. Sin embargo, los defensores persistieron con su cabildeo, logrando en diciembre de 2006 un acuerdo entre el gobierno guatemalteco y las Naciones Unidas para crear lo que llegó a ser conocida como la CICIG. Incluso entonces, muchos partidarios consideraron que esta nueva propuesta era una versión diluida de la CICIACS. Los críticos de la propuesta de la CICIG argumentaban, por ejemplo, que aunque la comisión pudiera reunir evidencias y presentarlas ante un tribunal, el proceso judicial en contra de los supuestos culpables permanecería en las manos del Ministerio Público, institución que muchos partidarios consideraban poco confiable, a menudo incompetente y posiblemente corrompida por los mismos grupos clandestinos a los que supuestamente debería investigar. La campaña para crear la CICIG, entonces, enfrentó reveses y complicaciones a cada paso, y su exitoso resultado nunca estuvo asegurado.

Un cambio decisivo en la campaña para la CICIG ocurrió en febrero de 2007, cuando, en una carretera cerca de la Ciudad de Guatemala, tres parlamentarios salvadoreños y su chofer fueron secuestrados y asesinados. Cuatro policías guatemaltecos fueron detenidos por el crimen y subsiguientemente asesinados en sus celdas mientras esperaban para ser interrogados. Cinco

meses después, con los guatemaltecos todavía perturbados por los asesinatos y la horripilante sucesión de eventos, la CICIG obtuvo la aprobación legislativa que necesitaba.

La campaña para la CICIG demostró que la sociedad civil– al colocar el asunto en el ojo público y al generar apoyo político y de la sociedad– puede jugar un papel crítico en contra de las estructuras del crimen organizado. El propósito de este informe es reconstruir los esfuerzos de la campaña de incidencia que llevó a la creación de esta comisión pionera y delinear lecciones que pudieran ser aplicadas en esfuerzos similares en otras partes de Latinoamérica y más allá. El informe está basado en entrevistas por teléfono o en persona con figuras clave del esfuerzo que llevó a la CICIG, y al anterior y fallido intento por crear una comisión similar, documentos oficiales relacionados a la iniciativa y notas periodísticas.

EL CONFLICTO ARMADO Y SUS REPERCUSIONES

Aunque la misión de la CICIG es enfrentar solamente a las estructuras ilícitas incrustadas en el Estado (a diferencia de atacar otros fenómenos del crimen organizado que existen afuera del Estado, como ciertos grupos involucrados en el tráfico de droga o en el crimen común), la campaña que llevó a su creación se dio en medio de un clima de corrupción, violencia e impunidad que ha afectado a toda la sociedad guatemalteca. En 2007, hubo 5,781 homicidios en Guatemala, o 47 por cada 100,000 habitantes, una de las tasas más altas para un país que no está en guerra.¹ La tasa de sentencias en estos casos de homicidio, como se ha reportado extensamente, es menor al 2 por ciento. Las raíces de esta violencia cotidiana en Guatemala son complejas, e incluyen la influencia negativa de la asistencia militar y policíaca estadounidense durante la época de la Guerra Fría, pero pueden ser vistas en parte como una extensión de la brutalidad e impunidad del largo conflicto interno que vivió el país.

Los treinta y seis años de conflicto armado en Guatemala terminaron oficialmente en 1996, cuando el Gobierno firmó los acuerdos de paz con el movimiento guerrillero de izquierda, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), al encontrarse ambas partes, y el país, en gran medida agotados por el conflicto. El conflicto guatemalteco, en el cual murieron casi 200,000 personas, fue el más largo y sangriento de las guerras que consumieron a América Latina durante la segunda mitad del siglo XX.² Una característica temprana de la guerra fue la proliferación de grupos armados que lascivamente secuestraban y mataban a intelectuales, estudiantes y otros sospechados, por su perfil, de ser simpatizantes de los guerrilleros. Por los años ochenta, la guerra se había transformado en una campaña de genocidio por parte del Ejército guatemalteco en contra de las comunidades indígenas en las zonas rurales del occidente, áreas donde los grupos guerrilleros permanecían activos. Sin embargo, también en las ciudades más grandes, grupos armados, compuestos en gran parte por miembros activos y no activos del Ejército, continuaban secuestrando y asesinando a supuestos izquierdistas.

Aún antes de los acuerdos de paz de 1996, las organizaciones de derechos humanos reportaron que estos grupos militares se estaban convirtiendo en escuadrones clandestinos con

“La campaña para la CICIG demostró que la sociedad civil– al colocar el asunto en el ojo público y al generar apoyo político y de la sociedad– puede jugar un papel crítico en contra de las estructuras del crimen organizado.”

objetivos criminales que incluían el secuestro, la extorsión y el asesinato de enemigos personales y rivales comerciales. Otros grupos violentos, que no necesariamente tuvieron una conexión con las campañas de contrainsurgencia, también empezaron a surgir. Los acuerdos de paz demandaban dismantelar todas estas estructuras criminales pero, como mostraron los acontecimientos posteriores, esto no sucedió.

Los años inmediatamente después de la firma de los acuerdos de paz de 1996 vieron una baja en las tasas de homicidio y en los asesinatos con motivación política. Los grupos clandestinos vinculados al Estado, sin embargo, continuaban activos, tal como mostraron diversos casos emblemáticos a finales de la década de los noventa. Uno de estos casos fue el asesinato en abril de 1998 de monseñor Juan Gerardi en su estacionamiento, dos días después de la ceremonia en la Plaza Central de la Ciudad de Guatemala durante la cual él presentó un exhaustivo informe sobre las atrocidades cometidas durante la guerra, en el cual concluía que las fuerzas estatales eran responsables de más del 85 por ciento de las violaciones ocurridas durante el conflicto armado interno. El asesinato de Gerardi sucedió a dos cuadras del Palacio Presidencial. Como bien demostró el caso, la información que tenían a su disposición estos grupos clandestinos para rastrear a sus víctimas, el nivel de planificación y sofisticación con que ellos llevaban a cabo sus ataques así como la capacidad para actuar aparentemente sin temor de que la policía interfiriera, sugiere que estos grupos estaban bien relacionados y no estaban compuestos por criminales comunes.³

Al año siguiente de que Alfonso Portillo asumiera la presidencia en el año 2000, empezó a notarse un aumento en el número de amenazas y ataques descarnados contra activistas de derechos humanos, los cuales iban desde la intimidación hasta el asesinato. Por encima, parecía que estos ataques se debían al crimen común. Sin embargo, a medida que las víctimas empezaron a incluir a miembros del clero, sindicalistas, líderes campesinos e indígenas, periodistas, antropólogos forenses y personas involucradas en esfuerzos contra la impunidad y a favor de la denuncia de actos de corrupción que involucraban a funcionarios públicos, fue evidente el patrón de ataques sistemáticos en contra de miembros de la sociedad civil. A medida que la situación de los derechos humanos iba empeorando y más representantes de la sociedad civil recibían amenazas y sufrían actos de violencia, la sensación de miedo y exasperación cundió.

Un pequeño grupo de prominentes organizaciones de derechos humanos decidió juntar sus fuerzas y tomar acciones drásticas para poner el tema de los ataques en contra de la sociedad civil en el debate público y en la agenda internacional. Estas organizaciones incluían al Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), la Fundación Myrna Mack (FMM), el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la Fundación Rigoberta Menchú Tum (FRMT), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), y Seguridad en Democracia (SEDEM).

Según la mayoría de versiones, la campaña que llevó a la creación de la CICIG comenzó

a finales de 2001, durante una serie de reuniones de esta coalición. Estas ocho organizaciones, que a menudo sufrían amenazas de muerte y actos de intimidación, primero buscaron el apoyo y colaboración de organizaciones internacionales como WOLA, y luego procuraron obtener el apoyo de funcionarios del Gobierno de Guatemala y de representantes de la comunidad internacional, a menudo, a través de sus respectivas Embajadas en Guatemala.

Una de las organizaciones, la Fundación Myrna Mack, estaba encabezada por Helen Mack, quien, por ser tanto víctima como defensora, tiene una historia inusual en los derechos humanos. Su hermana, Myrna Mack, una reconocida antropóloga, fue asesinada en 1990 por un escuadrón militar después de la publicación, por unos colegas, de una investigación sobre la destrucción y el desplazamiento de comunidades indígenas rurales a manos de las fuerzas armadas. Aunque ella no había trabajado en la elaboración de la investigación, el ejército vinculó erróneamente a Myrna con su publicación y montó un operativo para eliminarla. Tras la muerte de su hermana, Helen Mack organizó una campaña para obtener justicia, presionando a la fiscalía y a la policía para que investigaran el caso, y logrando sumar el apoyo de la comunidad internacional y a los grupos de derechos humanos en su esfuerzo, pero incluso así ella se enfrentó, a cada paso, a la indiferencia y a una pared de impunidad aparentemente impenetrable. El investigador policial que preparó el informe sobre la investigación del caso fue asesinado en 1990. Jueces que atendieron el caso recibieron amenazas de muerte. En 1993, un tribunal condenó a un sargento del ejército, ligado al Estado Mayor Presidencial (EMP), de llevar a cabo físicamente el asesinato de Myrna Mack.* Sin embargo, trece años más debieron pasar antes de que la Corte Suprema ratificara la sentencia del Coronel Juan Valencia Osorio, otro oficial del EMP, por haber ordenado la matanza.⁴

“Los cuerpos ilegales y estructuras clandestinas eran simplemente la continuación de los escuadrones de la muerte que operaban en Guatemala”, dijo Helen Mack en una entrevista.⁵ “Uno de ellos, el EMP, fue el responsable de la ejecución extrajudicial de mi hermana Myrna Mack. En aquel momento [en 2001], el caso de Myrna todavía estaba abierto, y la idea de demostrar que estos grupos clandestinos existían y que llevaban a cabo actos ilegales se volvió una meta personal”.

David Lindwall, en ese entonces consejero de asuntos políticos en la Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, escuchó la idea por primera vez durante un desayuno con Mack en octubre de 2001. La Embajada es un influyente actor en Guatemala y su apoyo resultó ser crucial



AP Photo/Jaime Puebla

Helen Mack, fundadora y presidenta de la Fundación Myrna Mack, figura como una de los actores clave en la lucha para crear una comisión para investigar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

* La vida de Myrna Mack, su brutal asesinato y la lucha por la justicia encabezada por su hermana Helen merecen su propio libro. Pese a las limitaciones de este informe, omitimos datos importantes de la historia, hechos como la huida del Coronel Juan Valencia Osorio después de la ratificación por parte de la Corte Suprema de su sentencia. Si desea más información acerca de esta historia extraordinaria, favor de visitar la página web de la Fundación Myrna Mack (www.myrnamack.org.gt), la cual cuenta con biografías actualizadas de Myrna y Helen, además de detalles más completos sobre el caso.

para que esta idea se volviera una realidad.

“Su argumento fue que necesitábamos un organismo internacional para hacer esto, porque el sistema de justicia guatemalteco estaba totalmente infiltrado”, dijo en entrevista Lindwall, ahora el ministro consejero de la Embajada en Guatemala. “A menos de que trajéramos a un organismo internacional, probablemente no tendríamos ningún resultado ... había un resurgimiento en las amenazas contra los grupos de derechos humanos, incluyendo asesinatos y allanamientos, y lo que Helen estaba tratando de hacer ver, era que había una relación entre estas amenazas y ciertos oficiales y ex oficiales del Ejército. Ella tuvo que explicarme esto, porque en aquel momento, no era claro que esto era lo que estaba sucediendo”.⁶

Originalmente, lo que los líderes de derechos humanos estaban proponiendo, era una comisión internacional que tuviera la capacidad, no sólo para investigar casos, sino también para asistir en el proceso judicial y desmantelamiento de los grupos clandestinos. La idea de esta Comisión, a pesar de ser innovadora en Guatemala, se asemejaba, en parte, a un proyecto llevado a cabo en el país vecino de El Salvador, conocido como el Grupo Conjunto. La guerra civil de El Salvador, la cual duró 12 años, terminó con un acuerdo de paz firmado en 1992 por representantes del Gobierno del presidente Alfredo Cristiani y por una coalición de guerrilleros conocida como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este frente se convirtió, bajo los acuerdos de paz, en un partido político, al cual se le garantizaba la protección de cualquier represalia en contra de sus miembros. Los acuerdos de paz también incluyeron una disposición para la creación de una Comisión de la Verdad, la cual se llevaría a cabo bajo el auspicio de las Naciones Unidas. El informe de la Comisión de la Verdad, publicado en marzo de 1993, advirtió que los escuadrones de la muerte derechistas, los cuales habían aterrorizado a los salvadoreños durante los años anteriores al conflicto civil y durante la guerra, no habían sido erradicados. El reporte sugirió que éstos estaban esparciéndose y transformándose en grupos del crimen organizado, y que estaban haciendo ajustes de cuentas a través de la violencia. La ráfaga de amenazas y la ola de violencia contra figuras políticas de ambos lados en los años que siguieron la firma de los acuerdos de paz, mostró el peligro de permitir que estos grupos clandestinos permanecieran intactos.

A finales de 1993, después de la insistencia de gobiernos extranjeros y de organizaciones de derechos humanos internacionales y locales, el Gobierno salvadoreño aceptó crear el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política en El Salvador, o el Grupo Conjunto. El grupo estaba encabezado por cuatro comisionados, dos nombrados por el Presidente salvadoreño y dos nombrados por las Naciones Unidas, organización que también financiaría la iniciativa. El alcance jurisdiccional del grupo era bastante limitado. El Grupo Conjunto no tenía el poder para arrestar ni procesar a los supuestos culpables, pero podía organizar y supervisar a un equipo de investigadores, compuesto por expertos salvadoreños e internacionales, el cual contaba con la facultad de poder presentar evidencias a los fiscales nacionales. El grupo también fue encomendado con la responsabilidad de presentarle al Gobierno

salvadoreño, al final de su trabajo, un informe con sus conclusiones y recomendaciones.⁷

En su informe final, el Grupo Conjunto afirmó que los escuadrones de la muerte del conflicto armado se habían transformado completamente en organizaciones criminales, y que sus actividades políticas y “comerciales”, que se reporta incluían el secuestro y el tráfico de armas y drogas, eran todo menos indistinguibles. En privado, el Grupo le presentó evidencias al Gobierno salvadoreño que vinculaban a individuos con estas organizaciones criminales. Y hasta ahí llegó el trabajo del Grupo. No fue presentado ningún caso penal basado en evidencias reunidas por el Grupo Conjunto, en parte por la falta de voluntad política de las autoridades salvadoreñas. Sin embargo, las actividades de estas estructuras criminales, organizadas y de corte militar, disminuyeron sustancialmente como consecuencia a las purgas dentro de la policía y las fuerzas armadas, llevadas a cabo, en parte, por las evidencias reunidas por el Grupo Conjunto.⁸

A pesar de sus modestos resultados, el Grupo Conjunto ofreció lecciones importantes para la propuesta en Guatemala de la CICIACS y, luego, de la CICIG. Primero, mostró cómo un país centroamericano emergiendo de una guerra civil puede idear una estrategia para que el Estado busque la asistencia de la comunidad internacional para hacerle frente a una seria amenaza contra la seguridad interna del país. Segundo, mostró cómo— incluso a pesar de que los resultados fueran escasos en términos del proceso judicial— la iniciativa podía de todas formas contribuir a los esfuerzos del Poder Ejecutivo por reducir el problema de los grupos ilegales, al ayudar a clarificar el alcance del problema e identificar a algunos de los actores implicados. Por último, mostró cómo los grupos de derechos humanos, los cuales habían jugado un papel importante en los acuerdos de paz, podían ayudar, en tiempos de paz, a resolver un desafío a la seguridad.

A pesar de esto, los limitados resultados del Grupo Conjunto convencieron a numerosos defensores de derechos humanos que una comisión guatemalteca, incluso si fuera creada, nunca conseguiría atacar, de manera profunda, a la impunidad. Este escepticismo llegaba a los niveles más altos y fue uno de los principales obstáculos que impedía que se apoyara a la iniciativa cuando los activistas guatemaltecos contactaban a los funcionarios del Gobierno y a las organizaciones internacionales. Martha Doggett, en ese momento encargada de Guatemala en el Departamento de Asuntos Políticos en las Naciones Unidas, recuerda la primera conversación en la cual le fue mencionada la idea de crear una comisión contra la impunidad en Guatemala.

“En El Salvador, ningún caso llegó a los tribunales. Entrevistaron a todos y jamás sucedió algo. Parecía que no había ningún punto a esto”, dijo Doggett, ahora subdirectora del Departamento, en una entrevista en 2008. “Ya en ese momento [en 2002] se hablaba mucho de estos escuadrones de la muerte que se habían convertido en sicarios en Guatemala, y de la necesidad de crear una comisión para investigar el problema. Fue una iniciativa audaz, y yo francamente estaba escéptica de que llegara a ser creada, en parte, porque Guatemala nunca tuvo el alto nivel de atención por parte de la comunidad internacional que sí tuvo, por ejemplo, El Salvador”.⁹

No obstante, en Guatemala, al Gobierno de Portillo, el cual iba de salida, se le acumuló la

“A pesar de sus modestos resultados, el Grupo Conjunto ofreció lecciones importantes para la propuesta en Guatemala de la CICIACS y, luego, de la CICIG.”

“A pesar de la presión, y del continuo deterioro de la situación de los derechos humanos, el Gobierno de Portillo fracasó en tomar pasos decisivos para acabar con las actividades ilegales de estos grupos.”

presión internacional y nacional para que confrontara este problema de alguna manera. A pesar de la presión, y del continuo deterioro de la situación de los derechos humanos, el Gobierno de Portillo fracasó en tomar pasos decisivos para acabar con las actividades ilegales de estos grupos. Después de mucha crítica por parte de los grupos de la sociedad civil guatemalteca, Portillo anunció la creación de una comisión presidencial *ad-hoc* para investigar las constantes amenazas de muerte y los continuos ataques contra los grupos de la sociedad civil. Sin embargo, al mismo tiempo, los portavoces del Gobierno continuaron minimizando las amenazas o negando su existencia. Los grupos locales de derechos humanos se negaron a cooperar con la comisión de Portillo, y en vez, insistieron para que se creara un cuerpo respaldado internacionalmente que investigara las amenazas contra la sociedad civil y ayudara a dismantelar los grupos clandestinos infiltrados en el Estado.

Después de un intenso año de cabildeo, hubo un atisbo de luz para esta iniciativa en enero de 2003, cuando el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Sergio Morales Alvarado, junto con el apoyo de los grupos de la sociedad civil, emitió una resolución haciendo un llamado al Gobierno para establecer una comisión internacional especial para investigar a los grupos clandestinos que “continúan violando los derechos a la vida, integridad, seguridad y dignidad de las personas”.¹⁰ El Gobierno y la oficina de Morales, junto con la participación de organizaciones de derechos humanos locales, comenzaron a negociar el acuerdo para crear una comisión. A petición del Ministro de Relaciones Exteriores, Edgar Gutiérrez, las negociaciones fueron facilitadas por un abogado chileno, José Miguel Vivanco, quien era director de las Américas de *Human Rights Watch*, organización con sede en Nueva York. Las conversaciones llevaron, en marzo de 2003, a un acuerdo para establecer la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, o la CICIACS. Tras la insistencia de los activistas guatemaltecos, así como de los grupos estadounidenses y europeos de derechos humanos, el Gobierno de Portillo solicitó formalmente la participación de las Naciones Unidas en la creación de la comisión, lo que llevó a que la ONU hiciera una visita técnica para evaluar la viabilidad de la propuesta y, posteriormente, firmara el acuerdo para el establecimiento de la CICIACS el 7 de enero de 2004. Siete días después, el Gobierno de Portillo concluyó, y la iniciativa fue heredada al próximo Presidente, Oscar Berger.

La CICIACS nunca fue creada oficialmente, por razones detalladas más adelante, pero sus disposiciones sirvieron como un borrador para la CICIG. Bajo el acuerdo propuesto, la CICIACS tendría el poder, tanto de iniciar procesos penales independientes como de asociarse a procedimientos ya iniciados por el Ministerio Público en calidad de querellante adhesivo. La jefatura y el personal técnico de la comisión incluirían a expertos guatemaltecos e internacionales designados por las Naciones Unidas, y según se comprometió el Gobierno guatemalteco, los investigadores de la Comisión tendrían acceso total y libertad de movimiento para hacer su trabajo. A los expertos se les otorgaría un mandato, renovable, de dos años, con una cláusula que permitía a las Naciones Unidas retirarse del arreglo si llegaba a la conclusión de que el Gobierno

guatemalteco no estaba cooperando con la Comisión o estaba fallando en reformar el sistema de justicia.

Varios defensores de derechos humanos han dicho que la fuerza de la oposición a la CICIACS en Guatemala les tomó por sorpresa. La opinión pública, inicialmente a favor de la Comisión, se fue diluyendo como consecuencia de la vigorosa campaña que los grupos derechistas estaban llevando a cabo en los medios de comunicación y en el Congreso desacreditando a la Comisión como una violación a la soberanía guatemalteca.

“Hubo una ola de editoriales atacando a la CICIACS escritos por personas que quizá temían realmente que ésta trajera un cambio”, dijo Lindwall. A pesar de que el nuevo Presidente, Oscar Berger, apoyara públicamente a la Comisión y anunciara a los principales países donantes que él la apoyaba, internamente se creía que no estaba dispuesto a invertir mucho capital político para lograr que la Comisión llegara a existir. Conscientes de que la administración de Berger apoyaba ligeramente a la CICIACS, funcionarios del Gobierno estadounidense y de varios Gobiernos europeos, insistieron fuertemente, aunque discretamente, al Presidente, avanzar con la iniciativa. Cuando Berger viajó a Washington, el entonces Secretario de Estado, Colin Powell, habló con él, en una reunión privada, sobre la necesidad de crear la CICIACS. “Fue el primer punto que trató”, explicó Lindwall. “El secretario volteó para preguntarme cómo pronunciar CICIACS”. Los funcionarios europeos a su vez incluyeron el tema en reuniones oficiales, y el Parlamento Europeo pasó una resolución pidiendo a las autoridades guatemaltecas que “apoyen plenamente y a faciliten la misión de [la CICIACS]”.¹¹

Sin embargo, la oposición a la CICIACS dentro de Guatemala fue endureciéndose. La Comisión de Derechos Humanos del Congreso votó en contra de referir el acuerdo que creaba la Comisión al pleno del Congreso para su aprobación. El golpe final cayó en agosto de 2004, cuando el Gobierno solicitó formalmente a la autoridad máxima en derecho constitucional del país, la Corte de Constitucionalidad, emitir opinión en torno a la viabilidad de la CICIACS. El tribunal estaba dominado por jueces afines al Frente Republicano Guatemalteco, o FRG, el Partido del antiguo dictador derechista Efraín Ríos Montt, quien, como candidato a la Presidencia, había sido derrotado por Berger. El Tribunal consideró que la CICIACS violaba la Constitución de Guatemala porque, entre otros artículos debatibles, otorgaba a una organización extranjera, las Naciones Unidas, poderes que, según la Corte, eran exclusivos del Ministerio Público y el Organismo Judicial. Con ese dictamen, la CICIACS murió oficialmente.

MÁS ALLA DE LA CICIACS

Los grupos de derechos humanos aprendieron amargas lecciones del fracaso de la CICIACS. La primera fue que la presión internacional, incluso siendo de alto nivel, no puede sustituir



Alfonso Portillo, ex-Presidente de Guatemala, es fotografiado después de entregarse a la Policía Nacional Civil en octubre de 2008. Según expertos en el tema, el Gobierno de Portillo tenía tan mala reputación a nivel internacional que su apoyo hacia la CICIACS, de hecho, perjudicó la iniciativa.

la voluntad política de actores clave dentro del gobierno, la cual hizo falta de manera evidente en la campaña por la CICIACS. De hecho, Adriana Beltrán, coordinadora del programa sobre reforma policial y crimen organizado en WOLA, notó que la campaña por la comisión contó con un solo partidario en el Gobierno de Portillo.

La segunda fue que el amplio apoyo de sectores influyentes, entre los cuales el sector privado, era clave para la aprobación de la comisión. Marlies Stappers, ahora consejera política del grupo Impunity Watch y en ese entonces encargada de una coalición compuesta por siete grupos holandeses de derechos humanos activos en Guatemala, coalición conocida como la Plataforma Holandesa, atribuyó este fracaso, en parte, al hecho de que la comunidad de derechos humanos guatemalteca nunca logró “construir una demanda más amplia” por la aprobación de la iniciativa, un paso que describió como “fundamental para impulsar medidas que atentan contra los sectores poderosos”.

“Cometimos un gran error estratégico con la CICIACS”, dijo Stappers. “No se logró explicar la importancia de la iniciativa a otros sectores, incluyendo las organizaciones de base, las iglesias, las cámaras de industria, etc.”.

La experiencia de la CICIACS también mostró la necesidad de la flexibilidad en las tácticas empleadas por los grupos de derechos humanos. “Conseguir la creación de la CICIG fue un proceso de casi seis años, y la única manera en la que ésta se puede comprender es a través de la historia de la CICIACS”, dijo Beltrán. “Cuando la CICIACS fracasó, demostró que se tiene que estar preparado para reevaluar los objetivos y la estrategia si se quiere seguir adelante”.¹³

El colapso de la CICIACS profundizó el escepticismo de la comunidad de derechos humanos de Guatemala ante la posibilidad de crear medidas especiales para hacerle frente al problema del crimen organizado y de la arraigada impunidad. Un cierto fatalismo cundió en la mente de las organizaciones de derechos humanos y no se fue hasta el 2007. “El fracaso de la CICIACS fue un golpe duro, y también un gran escándalo, porque sucedió en medio de un continuo deterioro de la seguridad ciudadana. La CICIACS desapareció, pero la necesidad para su creación, no”, dijo Claudia Samayoa, una líder de la Unidad de Defensores de Derechos Humanos, un prominente grupo de derechos humanos en la Ciudad de Guatemala.¹⁴ Samayoa dijo que, en cuanto a la idea de crear una comisión, tanto ella como otros activistas continuaron enfrentándose a la indiferencia, por no decir oposición total, de funcionarios públicos, a pesar del reconocido apoyo de la administración de Berger.

Una serie de espantosos incidentes criminales demostró nuevamente el nivel al que los grupos clandestinos habían infiltrado el Estado, y a su vez, la inhabilidad de éste de imponérselos. En abril de 2004, el Coronel Raúl Cerna, el ex jefe financiero del Estado Mayor Presidencial (EMP), desapareció. Cerna y otros oficiales militares de alto rango estaban siendo investigados por enriquecimiento ilícito— por el monto de \$250 millones de quetzales (\$33 millones de dólares) del presupuesto del EMP. Poco después de su desaparición, el Ministerio de la Defensa atestiguó que Cerna había simplemente desertado e incluso informó a la prensa que buscaría

una orden de captura en su contra. Seis meses después, su cuerpo fue encontrado. Los exámenes revelaron que Cerna había muerto en abril, aparentemente tras haber sido envenenado con ácido clorhídrico. En ese momento, él ingresó en un hospital privado muy conocido, sin embargo, a pesar de identificarse, su familia nunca fue notificada y él subsiguientemente fue enterrado en un cementerio público como "XX". Pocas semanas antes de su desaparición, Cerna había mencionado haber sido acosado y haber recibido amenazas. Su caso nunca fue resuelto.

La violencia continuó, empeorándose durante los años que le siguieron al fracaso de la CICIACS. Unas 6,000 personas fueron asesinadas en 2006, con sólo unos relativamente pocos, y prominentes, casos llegando a una sentencia. Uno de éstos fue el asesinato de Gerardi. La Corte Suprema, en enero de 2006, respaldó la sentencia de dos oficiales del ejército y un tercer hombre culpados de ordenar el asesinato de Gerardi en su garaje. Los grupos de derechos humanos acogieron con agrado esta sentencia, pero se creía ampliamente que el asesinato había sido orquestado por oficiales de más alto rango, así que, irónicamente, este caso subrayó la persistencia de la impunidad, incluso en aquellos casos que terminaban en una sentencia.

"La saña con que se está matando en Guatemala ya ha excedido los límites de nuestra imaginación", dijo *el Periódico* en un editorial en marzo de 2006. "Se habla de iniciaciones macabras de pandillas armadas, de enfrentamientos entre capos y maras, de acciones desestabilizadoras del Estado paralelo, de respuestas violentas de cuerpos ilegales o aparatos clandestinos de seguridad".¹⁵ El editorial arrojó luz sobre las advertencias de diversos analistas acerca de la existencia de dos "Estados paralelos", uno, el Gobierno democrático electo y un servicio civil, y el otro, una profunda red de grupos clandestinos basados en lealtades personales y en los vínculos comerciales, la cual usa la violencia para eliminar a sus adversarios y avanzar sus propios intereses. Los recursos del estado oficial habían sido puestos al servicio de las actividades ilegales de la estructura paralela que operaba en secreto.

HACIA LA CICIG

A pesar de la creciente preocupación por la inseguridad, los grupos de derechos humanos guatemaltecos, estadounidenses y europeos enfrentaron significativos obstáculos en sus nuevos esfuerzos por establecer una comisión con la participación de la ONU. Los activistas notaron que los representantes de los Gobiernos extranjeros que habían apoyado a la CICIACS estaban, en parte, reacios a creer que el problema de los grupos clandestinos continuaba bajo la administración de Berger. El Gobierno anterior, el de Portillo, era reconocido a nivel internacional por su corrupción e impunidad. El mismo Portillo había admitido que, antes de ser Presidente, había matado a disparos a dos personas en México. (Él agregó que los asesinatos fueron en defensa propia, pero nunca fue juzgado).

Así que cuando Berger asumió la Presidencia, muchos de los principales donantes y organizaciones internacionales consideraron que la necesidad para una comisión internacional había pasado. La sociedad civil vio que el ímpetu estaba perdiéndose. Tal como Stappers explicó:

“El fracaso de la CICIACS trajo satisfacción a sectores nacionalistas y a aquellos que se beneficiaban del accionar de los grupos clandestinos en Guatemala.”

“El Gobierno de Portillo era tan corrupto y tan atroz, y a su vez tan difícil de tratar, que había mucha más disposición para aceptar que el problema estaba mal. Bajo la administración de Berger, había menos disposición para darse cuenta que el problema todavía persistía”. Lindwall dijo que el Gobierno de Portillo tenía tan mala reputación a nivel internacional que su apoyo hacia la CICIACS, de hecho, perjudicó la iniciativa, complicando los esfuerzos por revivirla bajo Berger.¹⁶ Funcionarios de ambas administraciones, señaló Stappers, hicieron poco para desalentar las tendencias de lo que ella creyó era un resentimiento xenofóbico por parte de los guatemaltecos comunes y de la prensa en contra de los grupos de derechos humanos.

El fracaso de la CICIACS trajo satisfacción a sectores nacionalistas y a aquellos que se beneficiaban del accionar de los grupos clandestinos en Guatemala. Su derrota mostró la profundidad de la resistencia (tanto a nivel político como judicial) en contra de la idea, encarnada en la CICIACS, de otorgarle a un organismo internacional la capacidad de participar en los esfuerzos para interrumpir las actividades de las estructuras ilegales infiltradas en el Estado, incluso cuando dicha capacidad fuera otorgada temporalmente y bajo ciertas condiciones. Las preocupaciones de las implicaciones constitucionales de este acuerdo necesitarían ser abordadas antes de que cualquier propuesta nueva fuera redactada.

A medida que se empeoraba la situación de seguridad, el Gobierno de Berger, bajo el liderazgo del vicepresidente Eduardo Stein y de Frank LaRue, director de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y antiguo director de CALDH, empezó a trabajar en el 2005 para reformular la propuesta y abordar las objeciones de la Corte de Constitucionalidad. Este esfuerzo implicó consultas internas y contactos con los grupos de la sociedad civil, el congreso y otros sectores de la sociedad guatemalteca. En las palabras de LaRue, “es fundamental el tema de la CICIACS para el fortalecimiento del sistema de justicia y derrumbar la impunidad. Creo que en el país sí tenemos un serio problema de impunidad”.¹⁷ El cabildeo internacional continuó. Los activistas de derechos humanos vieron que presión clave estaba llegando otra vez de las Embajadas de los Estados Unidos, Canadá y Europa. Los activistas urgieron a los funcionarios de esas Embajadas a hablar sobre el tema con las autoridades guatemaltecas no sólo en discusiones específicas sobre derechos humanos, sino sobre otras cuestiones relevantes también, incluyendo temas de economía y asistencia para el desarrollo.

Al mismo tiempo, el Gobierno de Berger reinició el contacto directo con las Naciones Unidas con la intención de llegar a crear un tratado para establecer la Comisión. Esto fue una de las grandes diferencias con la CICIACS, la cual había sido formulada esencialmente entre las ONG y el Gobierno. A pesar de que un equipo técnico de la ONU había estado involucrado en la formulación del modelo de la CICIACS, los funcionarios de la Naciones Unidas consideraban que no habían estado lo suficientemente involucrados en el diseño del acuerdo que creaba la Comisión.

“La idea de que las ONG y el gobierno iban a llegar a un acuerdo, y que iba a implicar a las Naciones Unidas, simplemente no ayudó”, dijo Doggett. “Esta fue una iniciativa de la

sociedad civil. Las Naciones Unidas es una organización de países miembros, y aunque a menudo trabajamos con grupos de la sociedad civil, los Gobiernos siempre son nuestra contraparte principal”.¹⁸ Las negociaciones fueron de un lado al otro entre Guatemala y las Naciones Unidas durante el 2006 hasta que las dos instituciones anunciaron, el 11 de diciembre de 2006, un acuerdo para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, o la CICIG.¹⁹ En enero de 2007, una comisión del ejecutivo liderada por el vicepresidente Stein inició una serie de consultas con diputados de diferentes bancadas para aclarar los detalles de la nueva propuesta y cabildear a favor de la puesta en marcha de la comisión. A finales de febrero, ante los espeluznantes eventos que azotaron al país y declaraciones del Vicepresidente de que el crimen organizado había infiltrado en la Policía Nacional Civil y en otras instancias del Gobierno, el ejecutivo sometió formalmente el acuerdo al Congreso para su aprobación.²⁰

No todos los grupos de derechos humanos guatemaltecos estaban contentos con la propuesta de la CICIG. “La CICIG tenía menos capacidades [que la CICIACS] para combatir la impunidad. Era más débil, y sin embargo, estaba siendo presentada como una panacea contra la impunidad, el crimen organizado y el tráfico de drogas”, dijo Samayoa.²¹

La CICIG efectivamente sí tenía un mandato más limitado que la iniciativa anterior, y, a pesar de compartir la misma premisa, las capacidades investigativas de la CICIG eran diferentes en unos puntos críticos. La nueva comisión podía promover procesos penales al asociarse a procedimientos del Ministerio Público o al levantar quejas con las autoridades relevantes, pero no podía hacer citatorios o iniciar acusaciones por sí misma. Tal como a la CICIACS, sin embargo, a sus funcionarios se les dio la libertad para entrevistar a cualquier persona y acceso sin restricción a documentos gubernamentales y a funcionarios públicos. La CICIG también podría hacer recomendaciones de políticas al Gobierno para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Nuevamente, el acuerdo incluyó una provisión permitiendo a las Naciones Unidas dar por terminada su cooperación con Guatemala si el Estado fallara en cooperar con la CICIG o en “adoptar las medidas legislativas para erradicar los Aparatos Clandestinos de Seguridad y Cuerpos Clandestinos de Seguridad, en el período del mandato de la CICIG”.²² Así, el Estado guatemalteco se comprometió a eliminar los grupos que habían infiltrado hasta sus funciones de seguridad más básicas, como revelaron los subsiguientes acontecimientos.

PARAÍSO DE LA IMPUNIDAD

El 19 de febrero de 2007, tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano y su chofer cruzaron la frontera, en camino a una reunión regional de legisladores que estaba llevándose a cabo en la Ciudad de Guatemala. Ellos nunca llegarían a su hotel. Cerca de un centro comercial en las afueras de la ciudad, su automóvil fue detenido. Los cuatro fueron llevados a una finca, en donde fueron golpeados, torturados y asesinados. Sus cuerpos y el automóvil fueron incendiados. Dos días después, cuatro policías guatemaltecos, incluyendo al jefe de la unidad contra crimen organizado de la Policía Nacional Civil, fueron detenidos y acusados de llevar

a cabo los asesinatos. Las evidencias incluían un video tomado por una cámara de vigilancia que mostraba al vehículo de los policías escoltando el auto de los salvadoreños, e información recabada del sistema de GPS instalado en la patrulla policial que rastreó el auto hasta la finca.²³

Los asesinatos fueron una impactante manifestación, si es que se necesitaban más, de qué tan profundo habían invadido los grupos criminales a las fuerzas de seguridad guatemaltecas. Casi inmediatamente, llegó la sensación de que en el ambiente había un nuevo elemento catalizador. “Es esencial aclarar este crimen y aprovechar la ocasión para empezar a dejar de ofrecer la tétrica imagen de un país reconocido como paraíso de la impunidad. La tragedia de los diputados puede convertirse en una oportunidad”, publicó *elPeriódico* en un editorial.²⁴ El nivel en que Guatemala estaba realmente convertido en un paraíso de la impunidad fue evidente tres días después de haberse publicado ese editorial. Los cuatro supuestos culpables fueron degollados y baleados dentro de sus celdas, localizadas en una prisión de máxima seguridad, esto, justo unas horas antes de que fueran interrogados por agentes del FBI que colaboraban con la investigación. Esos asesinatos siguen sin ser resueltos.

“Los asesinatos confirmaron, en vivo y a todo color, todo el concepto detrás de la CICIG. Hicieron todavía más aparente la necesidad de dismantelar los aparatos clandestinos”, dijo Helen Mack. “Después de esto, pocas personas hablaron en contra de la CICIG”.²⁵

Samayoa dijo que hasta que ocurrieron los asesinatos, el Gobierno de Berger parecía estar dejando languidecer la propuesta de la CICIG y actuaba como si quisiera aventar el problema al Gobierno siguiente (que entraría en funciones a principios de 2008), tal como lo había hecho Portillo cuatro años antes. “El Gobierno no había hecho ningún cabildeo. Había anunciado a la CICIG y dos meses más tarde no habían hecho nada. Y entonces los salvadoreños fueron asesinados”, dijo Samayoa. “El Gobierno se dio cuenta de que tenía que trabajar con el Congreso para que la propuesta fuera aprobada”.²⁶

Los acontecimientos entonces avanzaron con rapidez, y surgió apoyo para la CICIG de sectores inesperados. Otto Pérez Molina – un General retirado del Ejército de dura retórica, candidato a la Presidencia por el derechista Partido Patriota, y quien él mismo había sido sujeto de mucha especulación sobre sus posibles conexiones con los grupos clandestinos– se pronunció públicamente a favor de la comisión.²⁷ Su principal adversario, Álvaro Colom del partido centroizquierdista, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), también apoyó la iniciativa. La oposición continuó viniendo del FRG, el partido de Efraín Ríos Montt, y de sus aliados en otros partidos de derecha. El FRG tenía el segundo bloque más grande de curules en el Congreso y era dirigido por Zury, la hija del antiguo dictador y una dura adversaria de la CICIG.

A medida que los activistas de derechos humanos lograban mayor apoyo para la propuesta, la sociedad civil empezó a sufrir una serie de amenazas y actos de intimidación. De manera inusual, grupos de derechos humanos internacionales fueron incluidos en los ataques. Las oficinas en Guatemala de tres organizaciones de asistencia extranjeras fueron allanadas y sus computadoras robadas. El empleado de una cuarta organización fue secuestrado, asaltado y

abusado sexualmente; diez días después, fue amenazado de muerte.²⁸

Al igual que con la CICIACS, el presidente del Congreso pidió una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad sobre el acuerdo que creaba la CICIG. Esta vez, el Tribunal emitió una opinión a su favor, argumentando que las funciones de la CICIG no se sobreponían con aquellos de la Fiscalía y no restringirían el poder de esta oficina para llevar a cabo sus propios procesos. Este fallo eliminó un gran obstáculo que tenía la comisión, pero la oposición en el Congreso continuaba. En julio de 2007, la propuesta se vio nuevamente al borde de fracasar, cuando la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso le dio un dictamen negativo al acuerdo, esencialmente rechazándolo. Al igual que los legisladores del FRG, dos miembros del partido de Colom votaron en contra del acuerdo, lo que le ganó al candidato fuertes críticas, al interior y exterior de su partido, por no poder garantizar la disciplina de sus propios miembros. Asimismo, los tres diputados de la GANA miembros de la comisión no asistieron a esa sesión. La única vía para lograr la aprobación de la CICIG sería a través de una decisión por parte del liderazgo legislativo de considerarla un asunto de urgencia nacional, el riesgo de esta ruta siendo que requeriría 105 de 158 votos a favor.

Mientras tanto, grupos de derechos humanos, el vicepresidente y los partidarios en el Gobierno trabajaron en varios frentes para mantener la presión sobre el Congreso guatemalteco e incrementar la importancia del tema. Las líneas de batalla habían sido trazadas mucho tiempo atrás en Guatemala, así que los partidarios de la CICIG se concentraron en crear presión internacional. Anteriormente, el Senado de los Estados Unidos había aprobado, en mayo, una resolución instando a que el acuerdo fuera aprobado. El Senador estadounidense Patrick Leahy, un ferviente partidario de la resolución, emitió una declaración en julio, señalando claramente que se opondría a continuar la asistencia de seguridad de Estados Unidos a Guatemala si su Congreso fracasaba en aprobar la CICIG. Por su parte, el Congresista Eliot Engel también emitió una declaración urgiendo la pronta aprobación de la comisión.

“El asunto era que el Congreso asegurara a los guatemaltecos que esto era de suma importancia para los Estados Unidos. Se los mencionábamos en cada oportunidad”, dijo Tim Rieser, un consejero de Leahy.²⁹ Rieser había seguido el asunto durante años y sentía que los guatemaltecos, con la ayuda de las Naciones Unidas, habían encontrado la fórmula correcta con la CICIG y que no pasaría lo mismo que con la CICIACS. “La lección de la CICIACS fue que ellos se extralimitaron. La noción de que fiscales externos tuvieran la responsabilidad única fue rechazada”, dijo.

El apoyo llegó a raudales de otros sectores también, creando la impresión de una ola de presión internacional a favor de la Comisión. El Parlamento Europeo publicó una declaración de apoyo mencionando específicamente los asesinatos de los parlamentarios salvadoreños, su chofer y de los supuestos culpables, y envió una delegación de legisladores europeos para que se reunieran directamente con sus contrapartes guatemaltecas y pudieran presionar a favor de la aprobación de la comisión. Si en algún momento el apoyo había sido discreto, ahora era enfático

La única vía para lograr la aprobación de la CICIG sería a través de una decisión por parte del liderazgo legislativo de considerarla un asunto de urgencia nacional, el riesgo de esta ruta siendo que requeriría 105 de 158 votos a favor.



La iniciativa para formar la CICIG recibió 110 de 158 votos el 1 de agosto de 2007, más de los 105 que necesitaba como mínimo para su aprobación.

y abierto. “Queremos que se aclaren los hechos y que el Congreso haga una pronta ratificación de la Cicig”, dijo uno de los parlamentarios europeos.³⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó su propia declaración de apoyo, así como también lo hizo una coalición de 44 grupos de derechos humanos y organizaciones religiosas de Estados Unidos, Europa y Canadá, que iba desde la Iglesia Metodista Unida hasta la Iniciativa de Copenhague para América Central y México. En un empujón de último minuto, WOLA se acercó a influyentes medios de comunicación para buscar su apoyo

a favor de la CICIG. Como resultado de este esfuerzo, el 31 de julio, *The New York Times* publicó un editorial titulado “*Sólo los criminales están a salvo*”, el cual instaba a que la iniciativa fuera aprobada, pero al mismo tiempo advertía que el FRG podría “reunir los votos para bloquear su ratificación”.³¹ Al día siguiente, una traducción del artículo fue publicada en la primera plana de los diarios principales de Guatemala. Los grupos guatemaltecos mantuvieron la presión sobre los partidos que se habían pronunciado a favor de la Comisión, para asegurar que sus diputados votaran a favor como un bloque.

El día del voto, el 1 de agosto de 2007, los candidatos principales a la presidencia – Colom, Pérez Molina y Alejandro Giammattei del partido gobernante de la GANA – personalmente acompañaron a sus delegaciones al Congreso. Pérez Molina incluso prometió expulsar a cualquier miembro del partido que no votara a favor de la iniciativa.³² Los adversarios del acuerdo expresaron su intención de derrotar la medida quedándose afuera del vestíbulo e impedir así el quórum. Sus esfuerzos fallaron. El acuerdo para crear la CICIG fue aprobado con la votación siguiendo estrictas líneas partidistas, con 110 votos a favor, cinco en contra, y 43 votos de legisladores ausentes. Todos los 29 diputados del FRG votaron en contra de la medida o no se presentaron, mientras que a favor votaron todos los 30 diputados de la UNE de Colom, los 18 del Partido Patriota de Pérez Molina y los 23 de la GANA. Después del voto, el presidente del Congreso, Rubén Darío Morales, informó a los periodistas que la asamblea había recibido numerosas amenazas de bomba durante la sesión, pero que el liderazgo había decidido no hacerlas públicas ni evacuar el edificio.³³

“Al final”, dijo Mack, “diría que la CICIG fue una creación colectiva”, es decir que fue el trabajo de muchos actores.³⁴ La Comisión fue constituida formalmente en noviembre de 2007 y abrió sus oficinas dos meses después. El personal de 109 personas incluye a abogados,

investigadores, fiscales, expertos forenses y asistentes bajo la dirección del juez español Carlos Castresana. A la CICIG se le dio un mandato renovable de dos años para coadyuvar al Gobierno guatemalteco a investigar, procesar y finalmente erradicar los grupos clandestinos.³⁵ Después del camino tan tortuoso recorrido para su creación, los partidarios guatemaltecos de la Comisión tenían pocas ilusiones ante las dificultades que enfrentaría en la práctica. “El horizonte está abierto, con sus promesas, retos y amenazas: saboteos de hormiga, recursos legales, zarpazos”, dijo un analista del diario *elPeriódico*. “Así, entre demandas, irritaciones ideológicas y enemigos reales, la CICIG busca luz para caminar”.³⁶

CONCLUSIONES

La campaña para crear la CICIG otorga muchas lecciones para activistas que buscan proteger el Estado de Derecho y erradicar la impunidad en América Latina. Aquellos involucrados con los esfuerzos de la CICIG han identificado las siguientes lecciones:

Inclusión. La derrota de la CICIACS ha sido atribuida a muchas causas, pero la mayoría de los partidarios concuerdan que el fracaso en lograr el apoyo de un sector más amplio de actores políticos guatemaltecos, de la sociedad civil y de otros sectores influyentes fue un factor importante. Con esto en mente, la estrategia para con la CICIG buscó garantizar la participación de actores clave mediante esfuerzos encaminados a generar conciencia sobre los impactos de los grupos clandestino. No se debe subestimar el aval público de distinguidos miembros del sector privado y las iglesias, entre otros.

Flexibilidad. La disposición de los partidarios de la CICIG en el Gobierno de Berger de reformular la propuesta original de la CICIACS para que ganara el aval de la Corte de Constitucionalidad, removió un obstáculo potencialmente fatal. A pesar de que algunos defensores de derechos humanos creyeron – y continúan creyendo – que los estatutos de la CICIG son más limitados a esos de la CICIACS, ellos apoyaron la iniciativa. Este sentido de pragmatismo y flexibilidad, que mantenía el principio básico de incorporar la participación de la ONU, fue crucial para lograr la aprobación de la CICIG.

Apoyo y presión internacional. Embajadas, organismos internacionales y grupos extranjeros de derechos humanos pueden ser aliados clave, pero su presión a veces puede ser mejor si es ejecutada tras bambalinas. Un papel demasiado público de los actores extranjeros puede provocar una reacción en contra y nacionalista, lo que puede socavar una propuesta, tal como mostró la experiencia de la CICIACS. La campaña para la CICIG incluyó una astuta presión diplomática sobre el Gobierno de Berger, así como también esfuerzos mucho más visibles durante las semanas antes del crucial voto en el Congreso.

Aprovechar el momento. Probablemente ningún factor fue tan crucial para la aprobación de la CICIG como los asesinatos de los diputados salvadoreños, su chofer y los de sus presuntos asesinos en febrero de 2007. Pocas campañas de derechos humanos tendrán una demostración tan gráfica de por qué son urgentes en un momento tan crítico. Pero la lección fundamental

que queda es que trabajar rápidamente para utilizar eventos concretos e ilustrativos puede contribuir a reforzar una causa. Ciertos aciertos anteriores contra la impunidad en Guatemala habían sido promovidos por importantes casos criminales que impactaron a la población, como el caso de Myrna y el asesinato de Gerardi. Aunque el caso de los salvadoreños y la CICIG no es estrictamente comparable a esos ejemplos, la historia en Guatemala sugiere que la sociedad civil no debe basar sus campañas únicamente en argumentos legales y políticos para avanzar sus causas. Los activistas deben defender sus casos con ejemplos ilustrativos que salen a diario en las noticias y con los que la ciudadanía y los políticos puedan relacionarse.

Voluntad Política. Ningún esfuerzo puede avanzar, no obstante, sin el compromiso de actores clave del gobierno. Una fuerte y sostenida voluntad política sirve como la base para lograr el cambio. Sin los esfuerzos del vicepresidente Stein y el comisionado LaRue para liderar la reformulación de la propuesta y cabildear en su favor, por ejemplo, la CICIG nunca hubiera llegado a ser una realidad.

Este informe fue escrito por Roger Atwood, Director de Comunicaciones en la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). El autor agradece a la Fundación Moriah por su generoso apoyo que pudo hacer posible esta publicación; a las personas citadas en este informe que accedieron a ser entrevistados oficialmente; a Adriana Beltrán, Coordinadora del Programa sobre Crimen Organizado y Reforma Policial en WOLA, por su colaboración con la investigación y edición del informe; a Joy Olson, Directora Ejecutiva de WOLA, y a Joel Fyke, Investigador de los Programas de Seguridad, Crimen Organizado y Reforma Policial, por su ayuda en la edición; y a Eli Sugarman de la Universidad de Stanford.

1. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las Actividades de su Oficina en Guatemala, 29 de enero de 2008, pág. 5.
2. Guatemala: "Memoria del silencio (Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico)".
3. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), "El estado cautivo: Crimen organizado en América Latina" (2007).
4. Sobre el caso Mack, ver el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, No. 10/96, informe de admisibilidad, caso 10.636, Guatemala, 5 de marzo de 1996; y Francisco Goldman, *The Art of Political Murder* (Nueva York: Grove Press, 2007).
5. Entrevista de WOLA con Helen Mack, 12 de diciembre de 2007.
6. Entrevista de WOLA con David Lindwall, 6 de febrero de 2008.
7. Sobre el Grupo Conjunto salvadoreño, ver WOLA, "El estado cautivo", op cit.; Eli Sugarman, "The International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG): A Case Study in Shared Sovereignty," ensayo no publicado, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, 2008.
8. WOLA, "El estado cautivo", op. cit.
9. Entrevista de WOLA con Martha Doggett, 31 de enero de 2008.
10. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Resolución Ref.Exp.EIO.GUA.05-2002 (Ciudad de Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos, 16 de enero de 2003), pág. 3.
11. Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala*, 10 de abril de 2003. P5_TA(2003)0190. Available: http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&FILE=20030410&LANGUE=ES&TPV=PROV&LASTCHAP=13&SDOCTA=11&TXTLST=1&Type_Doc=FIRST&POS=1.
12. Entrevista de WOLA con Marlies Stappers, 27 de febrero de 2008.
13. Entrevista de WOLA con Adriana Beltrán, 4 de enero de 2008.
14. Entrevista de WOLA con Claudia Samayoa, 12 de febrero de 2008.
15. "Patético derramamiento de sangre," *elPeriódico*, 16 de marzo de 2006, citado en Goldman, op. cit., pág. 340. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20060316/opinion/25726/>.
16. Entrevista con David Lindwall, op. cit. Él agregó: "Cuando el Gobierno de Portillo aceptó a la CICIACS, la gente sospechó de ella. Perdimos mucha tracción cuando eso pasó. Vivanco y [Daniel] Wilkinson [de *Human Rights Watch*] trataron de convencer al resto de la comunidad de derechos humanos que la apoyara, y no lo lograron porque había tanta desconfianza de Portillo".
17. "El lunes firmarán convenio de CICIACS," *SigloXXI*, 1 de diciembre de 2006.
18. Entrevista de WOLA con Martha Doggett, op. cit.; También ver Martín Rodríguez P., "Creación de Ciciacs, por llegar a recta final", *Prensa Libre*, 17 de julio de 2006.
19. Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala sobre la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala ("CICIG"), 11 de diciembre de 2006.
20. González Arrecis, Francisco, "Eduardo Stein: Crimen se infiltra en Estado," *Prensa Libre*, 24 de febrero de 2008. <http://www.prensalibre.com/pl/2007/febrero/24/164281.html>.
21. Entrevista de WOLA con Claudia Samayoa, op. cit.
22. *Ibid.*
23. "Film, equipo GPS y pruebas científicas sustentan captura de policías", *elPeriódico*, 22 de febrero de 2007. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070222/actualidad/37035/>.
24. "De la tragedia una oportunidad," *elPeriódico*, 22 de febrero 2007.
25. Entrevista de WOLA con Helen Mack, op. cit.
26. Entrevista de WOLA con Claudia Samayoa, 12 de febrero de 2008.
27. Para mayor información sobre Otto Pérez Molina ver, Washington Office on Latin America (WOLA), *Poderes Ocultos en la Guatemala Post-Conflicto: Grupos armados ilegales y las fuerzas detrás de ellos*, 2003, pág. 25.
28. Un recuento de estos y otros ataques fue incluido en una carta de WOLA, Amnistía Internacional y otras ONG dirigida al entonces Fiscal General Juan Luis Florido, 4 de junio de 2007. http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=446&Itemid=8&LANG=sp.
29. Entrevista de WOLA con Tim Rieser, 11 de abril de 2008.
30. "Parlamentarios europeos cabildean con políticos," *Prensa Libre*, 11 de abril de 2007. <http://www.prensalibre.com/pl/2007/abril/11/167945.html>.
31. "Only the Criminals Are Safe." *New York Times*, 31 de julio de 2007.
32. En búsqueda de evitarse un posible escándalo, Pérez cumplió su prometido y expulsó del Partido Patriota al diputado Julio Lowenthal, quien se oponía a la propuesta.
33. "Intensa jornada concluye con aprobación." *elPeriódico*, 2 de agosto de 2007. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070802/actualidad/42179/>.
34. Entrevista de WOLA con Helen Mack, op.cit.
35. Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala sobre la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala ("CICIG"), op.cit.
36. "CICIG, buscando la luz," *elPeriódico*, 21 de octubre de 2007. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20071021/actualidad/44816/>.

Joy Olson

Directora Ejecutiva

Geoff Thale

Director de Programas

Lori Piccolo

Directora de Desarrollo Financiero

Roger Atwood

Director de Comunicaciones

John Walsh

Coordinador Principal de Programas, Andes y Política Narcótica

Gimena Sánchez

Coordinadora Principal de Programas, Colombia y Haití

Vicki Gass

Coordinadora Principal de Programa, Derechos y Desarrollo

Adriana Beltrán

Coordinadora de Programas, Crimen Organizado y Reforma Policial

Maureen Meyer

Coordinadora de Programas, México y América Central

Lainie Reisman

Coordinadora Principal de Programa, Jóvenes y Pandillas

Krystal Wubben

Directora de Operaciones y Finanzas

Luke Horner

Asociado de Desarrollo Financiero

Joel Fyke

Investigador de Programas, Seguridad Hemisférica, Crimen Organizado y Reforma Policial

Lilia López

Investigadora de Programas, Cuba y Pandillas Juveniles

Kristina DeMain

Asistente de Programas, Comunicaciones y México

Rachel Robb

Asistente de Programas, Colombia, Andes y Política Narcótica

Ashley Morse

Asistente de Programas, Derechos y Desarrollo, Cuba y Pandillas Juveniles

George Withers

Investigador Asociado

Coletta Youngers

Investigadora Asociada

Rachel Neild

Investigadora Asociada

Laurie Freeman

Investigadora Asociada



Oficina en Washington para
Asuntos Latinoamericanos
1630 Connecticut Ave NW
Suite 200
Washington, DC 20009
Tel. (202) 797-2171
Fax. (202) 797-2172
wola@wola.org