

# LA CICIACS

SIMÓN GRANOWSKY-LARSEN



GRUPO DE APOYO MUTUO

 **Oxfam Novib**

**Mario Polanco**  
**Director General**

**Grupo de Apoyo Mutuo –GAM–**  
**8a. Calle 3-11 Zona 1, Ciudad de Guatemala, C.A.**  
**Teléfonos: (502) 2251-9037 / (502) 2232-3208**  
**Fax: (502) 2220-0606**  
**director@gam.org.gt**  
**http://www.gam.org.gt**

**Simon Granovsky-Larsen**  
**Investigador**

**Carmelina Villeda**  
**Coordinadora de Proyecto**

**ISBN: 99922-926-0-1**

**Diseño portada**  
**German Castillo**

**Corrección estilo**  
**Herbert Rojas**

## **La CICIACS:**

**Defensores de Derechos Humanos y el  
Estado de Derecho en la Pos-Guerra<sup>i</sup>**



## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción</b> .....                                    | 7  |
| <b>Una Proliferación de Actores Armados</b> .....            | 9  |
| <b>Defensores de Derechos Humanos en la Pos-guerra</b> ..... | 17 |
| <b>Auge y Caída de la CICIACS</b> .....                      | 25 |
| <b>CICIACS: Impacto y Implicaciones</b> .....                | 39 |
| <b>Conclusiones</b> .....                                    | 45 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....                                    | 49 |
| <b>NOTAS</b> .....   | 56 |

## Introducción

Mientras el gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas llegan a las negociaciones finales hacia una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), mantiene relevancia lo que se aprendió durante la etapa predecesora de la CICIACS. La Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) surgió de propuestas presentadas por organizaciones no gubernamentales guatemaltecas entre los años 2002 y 2004 cuando éstas buscaban la manera de investigar los ataques pos-guerra contra defensores de derechos humanos. En su última versión la CICIACS tomó una forma distinta a lo que se había imaginado en las primeras propuestas, exigiendo la creación de un equipo internacional encabezado por las Naciones Unidas con facultades de investigación y persecución penal de los sospechosos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

La CICIACS fue derrotada en 2004 después de la oposición de la Corte de la Constitucionalidad, pero es importante el estudio del proceso hacia esta comisión. Primero, porque la CICIACS es la base sobre la cual se está construyendo la futura CICIG, comisión que ha

tomado cierta forma en respuesta a las fortalezas y debilidades que tuvo la CICIACS. Y segundo, porque aunque la CICIACS nunca llegó al punto de su realización, el mismo intento de crearla tuvo impacto político en Guatemala, afectándoles a los defensores de derechos humanos involucrados con la comisión y atrayendo atención a la proliferación de la violencia política y el débil estatus del estado de derecho en la Guatemala pos-guerra.

En el documento que sigue, recopilo y analizo una etapa específica en la lucha contra la impunidad, la cual es el proceso hacia la CICIACS. Situándola en el contexto político del crimen y la violencia, explico a la CICIACS como una respuesta de las organizaciones guatemaltecas de derechos humanos a una forma de la violencia política en la pos-guerra. Usando documentos internos de grupos involucrados con el proceso, además de entrevistas con individuos dentro de agencias estatales y organizaciones fundadoras de la CICIACS, recopilo a continuación una versión del proceso y varias opiniones sobre su impacto.<sup>ii</sup>

## Una Proliferación de Actores Armados

El crimen y la violencia en América Latina han recibido mucha atención académica en años recientes (Frühling et al. 2003; Rotker 2002; Méndez et al. 1999). El incremento del homicidio y otros crímenes violentos, junto a la preocupación ciudadana con éstos, se ha documentado en muchas fuentes importantes. La violencia organizada también ha recibido atención, y autores han señalado que el número de categorías de ésta ha aumentado junto con el poder que tienen sus miembros. En su volumen editado *Armed Actors* (Actores Armados), Kees Koonings y Dirk Kruijt identifican a una “nueva tipología” de violencia dominada por grupos armados con niveles de organización muy elevados (2004, 9), incluyendo a las “legítimas” pero muchas veces corrompidas fuerzas de la seguridad pública; los grupos extra-legales que operan en el nombre de la ley, incluyendo a grupos de vigilantes y las policías privadas; y organizaciones criminales desde pandillas juveniles y operaciones pequeñas hasta “sistemas paralelos de violencia y orden impuesto al nivel nacional” (2004, 11).<sup>iii</sup> Junto a los demás autores de *Armed Actors*, Koonings y Kruijt advierten que débiles estructuras estatales han dejado que estos grupos entraran y cooptaran a la seguridad pública y las instituciones civiles, y que forman estructuras paralelas de poder construidas con los

recursos y la impunidad que encuentran disponibles tras la infiltración del estado.

Muchas veces son grupos con motivos financieros los que imponen esta situación, pero también existen actores armados que han tomado caminos similares tras metas políticas o ideológicas. Así ha sido en Guatemala, donde redes de “poderes ocultos” combinan el uso de la violencia con el acceso a recursos estatales y la impunidad legal para seguir metas políticas, muchas veces en relación al conflicto armado. Pero aunque su afiliación puede coincidir con la de los grupos del crimen organizado financiero, los motivos que generan la violencia política requieren una distinción entre las dos categorías. A un oficial del ejército involucrado con el narcotráfico y la defensa violenta de su impunidad por crímenes de guerra, por ejemplo, hay que entenderlo como participante en el crimen organizado y en la violencia política. En Guatemala se cree que las redes violento-políticas con enlaces al estado son responsables de los ataques contra los defensores de derechos humanos mencionados en este ensayo.

Se han usado muchos términos para calificar a los “actores armados” con motivaciones políticas en Guatemala, pero se entiende generalmente que se puede dividirlos en dos grupos: los autores intelectuales que provocan la coerción, manipulación política, y violencia para servir sus propios intereses, y los grupos violentos que cumplen con sus órdenes (Peacock y Beltrán 2003, 7; Entrevistas: Analista-1, Analista-2). A los primeros les dicen “poderes ocultos,” “poderes paralelos,” o “poderes fácticos,” y para sus socios armados se utiliza el lenguaje de los acuerdos de paz al llamarlos “cuerpos ilegales y

aparatos clandestinos de seguridad” o “CIACS” (IECCPG 2004, 1). Se refiere también a “CIACS” para describir a ambos grupos, pero aquí usaré las palabras de un activista guatemalteco quien sugirió el término “estructuras que generan violencia política” (Entrevista: Analista-2).

Aunque se han reorganizado, adaptado, y desarrollado en la década posterior al conflicto armado, muchas de las redes poderosas y grupos armados que operan en Guatemala hoy en día tienen sus orígenes en los años más feroces de las campañas contrainsurgentes de los 1970 y 1980 (Peacock y Beltrán 2003, 14). Durante ésta época las fuerzas armadas disfrutaron del nivel más elevado de poder que jamás han tenido cuando más de veinte años de gobiernos encabezados o respaldados por el ejército culminaron en una serie de dictaduras, golpes de estado, y masacres genocidios. Más de 200,000 guatemaltecos y guatemaltecas fueron asesinados entre 1960 y 1996, sobre todo durante la campaña de tierra arrasada empezado por el General Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y continuada por el General Efraín Ríos Montt (1982-1983). Masacraron las poblaciones de por lo menos 626 pueblos rurales, y en los centros urbanos secuestraron, torturaron, y mataron a miles de supuestos “subversivos.” El reporte de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) en 1999 indicó que la violencia fue casi unilateral además de ser genocida, con el 93 por ciento de violaciones de derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas y el 83 por ciento de las víctimas siendo indígenas (Sanford 2003, 14).

Sin embargo, sería erróneo clasificar esta situación como una guerra civil que respondió solamente a divisiones ideológicas. No fue solamente que una gran mayoría de atrocidades fueron cometidas contra una población civil y desarmada, sino que los líderes militares usaron las oportunidades que les presentó el conflicto para enriquecerse con dinero, recursos, y poder. Gabriela Torres sostiene que las fuerzas armadas usaron exhibiciones gráficas de violencia para emplear un nivel de control sobre la población que les “aseguraría una posición política y económica ventajosa para las élites militares nacionales” (2005, 144). Este grupo de élites persiguió inversiones “legítimas” como la explotación petrolera y la bancaria (Kading 1999; CONADEHGUA 2003, 39), pero también utilizó a la administración de las instituciones estatales para facilitar el crecimiento de redes del crimen organizado (Vela et al. 2001; CONADEHGUA 2003; Coalición de Derechos Humanos Contra las Estructuras Clandestinas 2004). Para dar dos ejemplos, el General Luis Francisco Ortega Menaldo usó su posición dentro del Ministerio de Finanzas Públicas durante la administración de Lucas García para facilitar sus actividades del narcotráfico y contrabando, y Alfredo Moreno Molina construyó una red internacional de contrabando con personas dentro de por lo menos seis oficinas militares y gubernamentales mientras trabajaba con las aduanas guatemaltecas en los 1970 (Peacock y Beltrán 2003, 16, 29).

Susan Peacock y Adriana Beltrán (2003, 14) describen a finales de los 1970 y los primeros años de los 1980 como la génesis de los “poderes ocultos,” y sostienen que “las relaciones personales, modelos de interacción y estructuras de autoridad que se

desarrollaron durante la guerra” siguen intactos y forman la base de muchos de los poderes paralelos y grupos armados que operan en la pos-guerra. Además de estas afiliaciones oscuras, muchos oficiales del ejército vinculados con el crimen organizado y la violencia política siguieron con posiciones oficiales de autoridad, sobre todo durante la administración del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) entre 2000 y 2004.

Fundado en 1989 por el General Ríos Montt, el FRG ganó la representación nacional en las elecciones de 1995 y llegó al poder presidencial bajo Alfonso Portillo en 1999 (Holliday 2000). Vínculos con el crimen organizado dentro de la administración Portillo fueron más obvios en la participación de muchos militantes del partido en la red “Salvavidas” de Alfredo Moreno Molina. Una investigación criminal de las actividades de Moreno Molina en 1996 produjo evidencia que implicaba a Portillo y Ríos Montt junto a, entre otros, el General Luis Francisco Ortega Menaldo, los Coroneles Jacobo Esdras Salán Sánchez y Napoleón Rojas Méndez, y Mario Guillermo Ruiz Wong. Después de la llegada de Portillo al poder en el 2000, Salán Sánchez, Ortega Menaldo, y Rojas Méndez llegaron a ser tres de sus asesores más influyentes; Ríos Montt siguió como presidente del Congreso; y Ruiz Wong sirvió primero por siete meses como Ministro del Interior y después como Magistrado de la Corte de la Constitucionalidad.<sup>iv</sup>

Con ministros, asesores, y aliados tomados de las fuerzas armadas contrainsurgentes y atrincherados dentro de los grupos criminales, Alfonso Portillo y el FRG trajeron al gobierno un clima de permisividad para el

crimen organizado y la violencia política. Además, este clima hizo que se sintiera aún más el golpe a los acuerdos de paz que se había dado pocos meses antes de las elecciones de 1999. Así como estaba estipulado en los acuerdos se había puesto a un voto nacional, a través de una consulta popular, a las reformas constitucionales surgidas con el proceso de paz. Con una participación pésima de 18 por ciento y una campaña opositora muy fuerte, fueron rechazadas las reformas con un voto de 51 por ciento en contra. Si se hubieran aprobado, las reformas constitucionales hubieran convertido en obligaciones legales los compromisos que sobre, entre otros aspectos, la función del ejército y los derechos de los pueblos indígenas se habían logrado en las negociaciones de paz. Pero al estar derrotadas las reformas, se eliminó “el eje de todo el proceso de paz” (Jonas 2000, 189) e hizo que su implementación cambiara a un asunto de debate en vez de expectativa (Arnson 1999).

El FRG no pudo haber llegado en un momento peor, así como su llegada coincidió con la reversión en el estatus de muchas reformas tipo justicia y seguridad desde un nivel de obligación legal hacia tan solo sugerencias de política. La derrota simbólica de los acuerdos de paz se combinó con la permisividad del FRG hacia la violencia política para facilitar, entre 2000 y 2003, la consolidación del “(no)estado de derecho” en la pos-guerra (Méndez et al. 1999). Ya desde un principio iba muy lentamente la implementación de los compromisos firmados en los acuerdos de paz, con su visión para reconstruir el estado de derecho en Guatemala, y la pobreza y el crimen violento ya se habían ido incrementando (Jonas 2000). Sin embargo, el período

entre 1999 y 2001 marcó un deterioro drástico en muchas categorías de violencia con las cuales se puede medir el estado de derecho. Mientras las violaciones de los derechos a la vida, la integridad, y la libertad documentadas por las Naciones Unidas en Guatemala no habían pasado de 622 casos al año desde 1997, se elevaron de 443 casos en 2000 a 1,759 en 2001 (Samayoa 2004, 23). También se incrementó la tasa de homicidios en 250 casos a 2,904 en 2000 después de haber caído en 100 casos entre 1998 y 1999 (el Periódico 2003), y los ataques contra defensores de derechos humanos subieron de doce en 1999 a 61 en 2000. Es claro que el FRG no tiene la responsabilidad total por estos incrementos, pero sí es probable que los vínculos entre la administración de Portillo y los grupos que se benefician de la ausencia del estado de derecho exacerbaran una situación precaria que había perdido recientemente su mandato obligatorio para mejorarse.



## Defensores de Derechos Humanos en la Pos-guerra

Con la aceleración de muchas formas de violencia en los años pos-guerra, se hace cada vez más importante el trabajo de guatemaltecos y guatemaltecas que luchan para proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos. Los defensores de derechos humanos trabajan junto a las instituciones estatales que tienen el mandato de hacer cumplir con el estado de derecho, monitoreando y denunciando las violaciones e insuficiencias y también trabajando a nivel comunitario para asegurar el respeto de los derechos humanos. En consecuencia, la situación que confrontan los defensores mismos se debe entender como una representación parcial de una situación más amplia. Las amenazas y los ataques a defensores de derechos humanos demuestran una indiferencia generalizada por los derechos básicos, así como también una voluntad de parte de algunos sectores a usar la violencia para mantener los sistemas políticos, económicos, y culturales que generan las violaciones. La impunidad por ataques con motivaciones políticas, muchas veces con un perfil alto, demuestra una disfunción más amplia en el sistema legal y en el estado de derecho.

El concepto del defensor de derechos humanos, novato que sea, ha llegado a una prominencia internacional, con la aprobación de una *Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos* por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999 y la adopción de una resolución semejante por la Organización de Estados Americanos el mismo año (PDH 2005b, 5-6). En un resumen del reconocimiento internacional de los defensores, la Procuraduría de Derechos Humanos guatemalteca (2005b) nota que su definición incluye todas personas que actúan para promover o proteger a cualquier derecho humano, y que no sólo se limita a las ONG que se identifican como organizaciones de derechos humanos. Después de su visita a Guatemala en 2002, Hina Jilani, Representante Especial de las Naciones Unidas sobre los Defensores de Derechos Humanos, mencionó una lista amplia de las categorías de individuos que se pueden entender como defensores en el país. Estos incluían a

“personas que, individualmente o en asociación participan en los esfuerzos para desvelar la verdad acerca de las violaciones cometidas en el pasado (abogados, fiscales, forenses, personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos y las víctimas mismas) y los defensores que trabajan en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sindicalistas, campesinos, miembros de organizaciones de pueblos indígenas y ecologistas. (...) miembros de ONG, periodistas, líderes religiosos y miembros de asociaciones de lucha contra la impunidad que investigaban casos de corrupción de funcionarios públicos o de daños al medio ambiente.

En las provincias, la mayoría estaban relacionados con las actividades de las víctimas en defensa de las tierras o los derechos laborales de las comunidades locales” (PDH 2005b, 5-6).

Sin embargo, el término no se aplica necesariamente a cualquier individuo que trabaja con las organizaciones mencionadas, sino a personas cuyo trabajo tiene que ver específicamente con proteger o promover a los derechos humanos. Entonces una persona trabajando en su contexto profesional puede actuar a veces como defensor de derechos humanos y a veces no. “Lo que más identifica a un defensor de los derechos humanos,” recapitula la PDH (2005b, 16), “no es su título o el nombre de la organización para la que trabaja, sino el carácter de la actividad que desarrolla.”

Es amplia también la definición de un ataque contra los defensores de derechos humanos guatemaltecos. En su análisis de casos entre 2000 y 2003, Claudia Samayoa (2004, 15-17) identifica cuatro tipos de violaciones que constituyen ataques junto a los crímenes específicos de cada tipo. Se entiende entonces un ataque contra los defensores cuando sufren una violación del derecho a la vida (que incluye al asesinato y el intento de asesinato, el secuestro y su intento, la desaparición forzada, y la tortura), del derecho a la libertad y seguridad personal (amenazas escritas, telefónicas, o en persona; vigilancia, persecución, o intimidación), del derecho a la propiedad (allanamientos o daños a la propiedad), o del derecho a la libre expresión (difamación de funcionario o denuncia judicial).

Aun con esta lista amplia de los actos que constituyen un ataque, hay todavía un debate sobre cuándo se deben entender como crímenes políticos en vez de comunes. Cuando se lleva a cabo el ataque con los métodos del crimen común, como en los casos del vandalismo de una oficina o un robo, existen diferentes opiniones sobre si se puede o no calificarlo como un ataque. Mis entrevistas con defensores de derechos humanos surgieron factores determinantes que van desde el contexto en que se hizo el ataque, a la necesidad de la repetición, a una insistencia en referir a cualquier caso como un “supuesto ataque” debido a la falta de investigación criminal (Entrevistas: MP, Analista-1, Analista-2). Sin embargo, la mayoría de casos son inequívocos, con la violencia física, amenazas, e intimidaciones constituyendo a un 74 por ciento de los ataques en el período de siete años hasta el 2003 (Samayoa 2004, 28).

La mayoría de la información sobre ataques contra defensores de derechos humanos en Guatemala viene del proyecto de monitoreo del Movimiento Nacional por los Derechos Humanos (MNDH), una coalición de ONG que ha mantenido a una base de datos con detalles sobre cada ataque desde el 2000. A través de su Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, formada en el año 2003, el MNDH ajunta información sobre los ataques en todo el país, usándola para denunciar la situación a nivel nacional e internacional. En el reporte titulado “*El Rostro del Terror*”, Claudia Samayoa examina los ataques contra defensores durante la administración de Alfonso Portillo y el FRG, describiendo como tal al clima dentro del cual nació el

intento a investigar las estructuras que generan violencia política.

Desde el 1997 hasta el 15 de septiembre 2003, el MNDH documentó a 387 ataques contra defensores de derechos humanos. Sin embargo, solamente 13 de estos fueron cometidos antes del 2000, como el número de ataques incrementó drásticamente después de la inauguración del FRG: de un ataque en 1997 y 12 en 1999, los números subieron a 61 en 2000, 81 en 2001, 115 en 2002, y 117 en los primeros nueve meses del 2003 (Samayoa 2004, 22).<sup>v</sup> Ciento veintinueve de los 387 ataques se hicieron en forma de amenazas escritas, telefónicas, o en persona, lo cual Samayoa explica como la manera más fácil de atacar con impunidad debido a la ausencia de testigos en muchos casos y una definición laxa de amenazar en el código penal guatemalteco (2004, 28). De todas maneras, hay que tomar las amenazas en serio debido a que en el mismo período fueron asesinados 49 defensores, o un poco más de un asesinato por cada tres amenazas documentadas. Después de las amenazas, el ataque más común durante el período estudiado fue el de allanamiento a oficinas y casas, lo que ocurrió 68 veces. Siguió la intimidación y la vigilancia con 47 y 36 casos, respectivamente. Otros ataques incluyendo los secuestros, la tortura, la desaparición forzada, y los intentos de asesinato o secuestro llegaron a unos 27 casos más (Samayoa 2004, 28). Se puede ver también una división territorial, con un 61 por ciento de ataques en la Ciudad de Guatemala; pero un 50 por ciento de los asesinatos y 57 por ciento de intentos de asesinato en contra de activistas campesinos (Samayoa 2004, 29).

Los motivos que provocaron los incidentes se evidencian hasta cierto punto en la materia que investigaba cada defensor en el momento de su ataque. De los 387 ataques, 101 fueron en contra de personas quienes investigaban a las fuerzas armadas, lo que surgiere la continuación de fuertes vínculos entre la institución militar y los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Unas 77 personas más estaban investigando a finqueros o empresarios y otros 55 se enfocaron en el gobierno. Es interesante notar también que ocurrieron ataques contra defensores investigando a las fuerzas policíacas en solo 14 casos (Samayoa 2004, 30).

También se puede ver indicios de los motivos de los ataques en su frecuencia oscilante. Claudia Samayoa ha propuesto que los ataques pueden estar realizados en conjunto con eventos políticos en los cuales están involucrados defensores de derechos humanos o que tienen que ver con asuntos de derechos humanos. Esta teoría está sostenida por los numerosos ataques que rodean algunos de los trabajos investigativos o pro-paz más importantes de los años estudiados. Como explicación de algunos de los puntos más elevados en el gráfico siguiente (Figura 1), el Grupo Consultivo se reunió en Guatemala en febrero 2002 para discutir la reanimación de los acuerdos de paz, los ataques en agosto 2003 siguieron las investigaciones sobre la violencia electoral del FRG en julio del mismo año, y el proceso penal de los oficiales militares acusados del asesinato de la antropóloga Myrna Mack iba a empezar en octubre del 2001 (Samayoa 2004, 31-33).

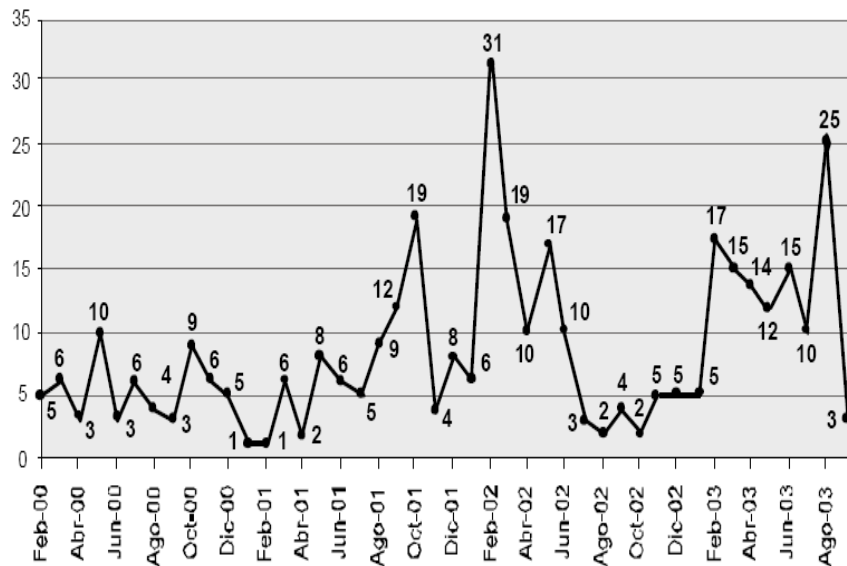


Figura 1:

Ataques contra defensores de derechos humanos, febrero 2000-septiembre 2003.

Reproducido de Samayoa 2004, 31.

Como otra explicación de la variación en frecuencia de ataques, Samayoa (2004, 31) surge que este ciclo puede haberse creado intencionalmente para generar el terror. Según este pronóstico, la inseguridad prevalecería aun durante tiempos con pocos ataques debido a una sensación de que otra ola podría llegar en cualquier momento. Más importante todavía, esta

proposición surge un nivel alto de coordinación de los ataques y algún tipo de mando central o consenso entre grupos que los realizan. El grado de sincronización de los ataques no se puede determinar sin la realización de una investigación de cada caso. Sin embargo, el traslape de los ataques con grandes eventos políticos que tienen que ver con defensores de derechos humanos; la tendencia de atacar a activistas que investigan al ejército, el gobierno, y las élites financieras; y el resurgimiento de los ataques al darse la acusación judicial de oficiales militares involucrados en redes criminales organizadas subraya la probabilidad de algún nivel de coordinación, y demuestra la necesidad absoluta de la investigación.

## Auge y Caída de la CICIACS

Durante el segundo año de ataques sostenidos por los defensores de derechos humanos, los directores de seis ONG guatemaltecas empezaron a reunirse en noviembre de 2001 para hablar de posibles respuestas.<sup>vi</sup> Aunque se enfocaron en analizar el carácter coordinado de los ataques y la responsabilidad del gobierno guatemalteco en responder a éstos, el grupo no se acercó a la administración de Portillo hasta el marzo del 2002. Después de un allanamiento a la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) que generó grandes reacciones nacionales e internacionales, los seis directores lograron audiencia con el gabinete de seguridad de Portillo para dos reuniones el 16 de abril y el 28 de mayo de 2002 (Coalición para la CICIACS 2004, 14-15). Estas reuniones resultaron en dos concesiones de parte del gobierno. Primero, un memorando confidencial reconoció no sólo que existían los grupos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, sino que también su coordinación aparente (Coalición para la CICIACS 2004, 16).

La segunda concesión, la declaración sorpresiva de Portillo para establecer una “Comisión Presidencial para la Investigación de Amenazas e Intimidaciones Denunciadas por Miembros de Organismos y

Organizaciones de Derechos Humanos,”<sup>vii</sup> no resultó en ninguna comisión ni proceso real de investigación, pero las dos reuniones de gabinete aumentaron momento a los intentos a crear un cuerpo de investigación efectivo. La confesión de parte del gobierno que sí existían los poderes ocultos y grupos clandestinos, junto a una recomendación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en mayo de 2002 para crear una comisión *ad hoc* para investigar a los grupos clandestinos, hizo que se empezara a realizar tal proceso (Coalición para la CICIACS 2004, 16). Para mediados de junio 2002, las seis organizaciones de derechos humanos habían empezado el trabajo conceptual de crear lo que eventualmente sería la CICIACS.

En las primeras etapas de diseño de la comisión, las ONG guatemaltecas tomaron como ejemplo la “Comisión Conjunta para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política” en El Salvador. Los asesinatos y atentados a líderes políticos en la posguerra llevó en 1993 a que El Salvador implementara la recomendación dada por una comisión de verdad de que se investigara a grupos armados ilegales. Esto resultó en una investigación de ocho meses encabezada por el gobierno salvadoreño y la ONU y conducida con la asistencia de policías y expertos en investigaciones españoles. Aunque el proceso no logró ninguna condena, el reporte final reconoció la existencia de los grupos ilegales armados y documentó veinticinco casos que mostraron enlaces entre éstos y los ex-paramilitares, redes criminales organizadas, la policía nacional, y oficiales gubernamentales (Coalición para la CICIACS 2004, 17-19; Popkin 2000, 186-189).

La posición legal para crear a una comisión similar en Guatemala se encontraba en una sección del los acuerdos de paz. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, firmado el 29 de marzo 1994, incluía la frase, “para mantener un irrestricto respeto a los Derechos Humanos, no deben existir cuerpos ilegales ni aparatos clandestinos de seguridad. El Gobierno de la República reconoce que es su obligación combatir cualquier manifestación de los mismos” (IECCPG 2004, 1). Los promotores de la CICIACS también señalaron al *Decimosegundo Informe sobre Derechos Humanos* producido por la misión de las Naciones Unidas en Guatemala que, al cubrir el período desde el 1 de julio 2000 al 30 junio de 2001, documentó evidencia de estos grupos y argumentó la necesidad de que el gobierno guatemalteco “[combatiera] la impunidad que los ampara” (Coalición para la CICIACS 2004, 4).

Con una propuesta concreta para la CICIACS ya formada para mediados de 2002, las seis organizaciones pidieron el apoyo del Procurador de Derechos Humanos guatemalteco para finalizar el proceso. Sergio Morales Alvarado, quien había sido nombrado recientemente para la posición de Procurador y cuya reputación la llevaba muy alta la comunidad de derechos humanos en Guatemala, conoció la iniciativa en diciembre del 2002. En el día 16 de enero de 2003, Morales hizo pública la primera “Propuesta para la creación de...(CICIACS)” de parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos y las seis organizaciones de derechos humanos (Coalición para la CICIACS 2004, 4).

En términos descriptivos en vez de legales, la propuesta explicó la justificación de tal comisión así como el primer perfil de su estructura y autoridad. Sugirió que se pasara un acuerdo legislativo que daría a la CICIACS el mandato de investigar, documentar, e identificar a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Luego se pasaría la información compilada al Ministerio Público, institución que se encargaría de iniciar los procesos penales en contra de los acusados. Tras un período operacional de seis meses, la CICIACS enfocaría en cuerpos y organizaciones ilegales y sus relaciones con instituciones y agentes estatales; su responsabilidad en cuanto a los ataques a defensores y a las violaciones de derechos humanos; sus estructuras, sistemas de operación, y fuentes financieras; y sus conexiones con otros sectores incluyendo a los ex-patrulleros de autodefensa civil y el crimen organizado (Coalición para la CICIACS 2004, 53-59).

Esta primera propuesta marcó el comienzo de un período de negociaciones entre la PDH, las organizaciones de derechos humanos, y el gobierno de Guatemala y, en el día 13 de marzo, resultó en un acuerdo para crear la CICIACS. Aparte de unas adiciones pequeñas, el contenido de este acuerdo reflejó lo que se había propuesto en el primer documento (Coalición para la CICIACS, 60-64). Sin embargo, al invitar las Naciones Unidas para participar en las negociaciones finales y en la comisión eventual, la CICIACS tomó nueva forma, adoptando el lenguaje de un documento legal e incluyendo funciones que no aparecieron en las versiones anteriores. Ya no era tan solo una comisión de investigación como se había propuesto en los primeros dos borradores, sino que el

acuerdo firmado por la ONU y el gobierno de Guatemala el 7 de enero 2004 anunció la creación de la CICIACS como un cuerpo autónomo para la investigación y persecución penal de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Bajo el acuerdo, una comisión conjunta nacional e internacional había ganado el mandato a investigar a los grupos ilegales independientemente del Ministerio Público. Así que a los técnicos de la comisión se les había dado las facultades de oficiales públicos que fueran necesarias para la investigación, y también el derecho a pedir la asistencia de las fuerzas de seguridad pública si fuera obstruida su misión. Además, los investigadores de la CICIACS tendrían acceso total a todas instituciones y archivos civiles y militares, y podrían ignorar instrucciones que vinieran del gobierno o cualquier fuente no-CICIACS (ONU 2004).

Para que pudiera participar en la persecución penal de los individuos nombrado en la investigación, al equipo CICIACS se le daba el estatus de querellante adhesivo creado bajo el Código Procesal Penal de 1994. Sin embargo, debido a que las peticiones de ser querellante adhesivo son rechazadas con frecuencia, el acuerdo de la CICIACS les dio estatus de querellante al equipo CICIACS en todos sus casos y hasta en casos existentes relacionados a su materia. Además, la CICIACS podría iniciar procesos penales independientemente del Ministerio Público si el jefe de la comisión sintiera que al no hacer esto se comprometería el mandato de la CICIACS (ONU 2004).

En su totalidad, el nuevo documento trató de crear la CICIACS como una comisión con autonomía suficiente para evitar la dependencia en el apoyo o permiso de las mismas instituciones estatales bajo investigación. Pero estos poderes contradijeron en varios aspectos al sistema legal guatemalteco y ofendieron a muchos funcionarios públicos, lo que le daba marco a los argumentos opositores que eventualmente le derrotarían a la comisión. El apoyo del Congreso que se requería para hacer ley del acuerdo CICIACS se perdió después de que una opinión de la Corte de la Constitucionalidad demostró incongruencias entre el acuerdo y las leyes guatemaltecas. Sin embargo, al examinar el caso surge evidencia que muestra que la derrota de la comisión fue política e ideológica en vez de legal.

Para explicar la derrota política-ideológica de la CICIACS, hay que empezar con el contexto político en que el acuerdo fue negociado, firmado, y rechazado. Específicamente, el proceso empezó durante los últimos meses de un gobierno poco popular y concluyó en medio de una transición electoral. El FRG, con la Presidencia de la República y una mayoría en el Congreso entre los años 2000 y 2003, enfrentaron elecciones generales durante la negociación y firma de la CICIACS. Escándalos de corrupción dominaron los titulares de la prensa nacional, y la denuncia internacional resonó en cuanto a la falta de reacción del gobierno a las violaciones de derechos humanos y los ataques en contra de defensores (Amnistía Internacional 2003). La mala fama del FRG empeoró aún más después de una movilización violenta llevada a cabo para influir a una opinión de la Corte de la Constitucionalidad sobre la candidatura electoral del General Ríos Montt (Peacock y

Beltrán 2003, 34-35). Activistas de derechos humanos en Guatemala mantienen que el Presidente Alfonso Portillo consintió a la propuesta inicial para crear la CICIACS y entró en las negociaciones precisamente debido a la posición de impopularidad inmensa de su gobierno durante el año electoral (Entrevistas: Defensor-1, Defensor-3). Rechazar a una comisión proponiendo la investigación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad se podría haber tomado como un reconocimiento de vínculos entre el FRG y estos mismos grupos.

La opinión de la prensa nacional en cuanto a la CICIACS quedó sobre todo positivo o neutral durante las negociaciones con el FRG hacia el acuerdo. Según un estudio de Erick García (2004, 4-6), de los 130 artículos que mencionaron a la CICIACS entre su propuesta por la PDH el 17 de enero 2003 y la segunda ronda de las elecciones presidenciales el 10 de diciembre 2003, ochenta y cinco apoyaron a la CICIACS y treinta y cuatro reportaron sobre la comisión sin opinión evidente. Sin embargo, las opiniones negativas empezaron a circular inmediatamente después de la victoria electoral de Óscar Berger Perdomo de la Gran Alianza Nacional (GANA) en el día 10 de diciembre: cincuenta y dos artículos positivos y veintiocho neutrales publicados entre el 11 de diciembre 2003 y el 19 de febrero 2004 fueron desafiados por otros treinta y tres con opinión negativa (García 2004, 6-7).

Este cambio parece demostrar que la prensa guatemalteca se opuso a la CICIACS ideológicamente pero que se negó a expresar la opinión negativa mientras el hecho de apoyar a la comisión se pudiera usar en

contra del FRG. La prensa se opuso ferozmente al gobierno durante la administración de Portillo, enfocando sus ataques en las violaciones de derechos humanos y la corrupción. Una vez ausente, después de las elecciones, la necesidad de oponerse al FRG, “el pensamiento ultra-conservador que es dominante en las columnas de opinion” empezó a hacerse visible en el debate sobre la CICIACS (Entrevista: Defensor-3).

En su análisis del contenido de los medios de comunicación entre 11 diciembre 2003 y 14 febrero 2004, Erick García destaca a dos tipos de oposición a la CICIACS. En uno, el antagonismo histórico hacia el movimiento de derechos humanos hizo que autores atacaran por escrito la participación de las ONG. A los quienes estaban involucrados con la comisión se les llamaban “terroristas” y “talibanes,” y se les acusó de “seguir la guerra por otros medios” También acusaron a los promotores de la CICIACS de tratar de corromper al estado guatemalteco, de apoyar al FRG, y de usar la comisión para crear su propio “poder paralelo.” En un editorial con un alto nivel de amenaza, Jorge Alberto Flores escribió, “Ustedes van a caer en su propio vómito, y no se necesita ser profeta para determinar las desgracias que van a cosechar por cultivar semillas” (García 2004, 13-14). Este estilo de ataques también explotó el sentido en la sociedad guatemalteca de que los defensores de derechos humanos sólo defienden a los delincuentes, algo que se les ha ganado una reputación negativa durante la ola criminal del pos-conflicto (Godoy 2005; García 2004, 11).

Además de la asociación de la CICIACS con una característica negativa del movimiento de derechos



humanos, una segunda forma de oposición criticó a la comisión por haber violado la Constitución y debilitado a la soberanía nacional. Esta táctica trató de deslegitimar a la CICIACS por medio de pintarla como una intervención extranjera tratando de subvertir al estado guatemalteco. En su estudio, Erick García notó que la discusión sobre la CICIACS unió frecuentemente el vocabulario del estado (independencia, ley, Constitución) con el de su destrucción (violar, dañar, atentar) en un intento de demostrar que la comisión era necesariamente una amenaza. También describieron a la CICIACS como “la última herramienta del neocolonialismo,” un “nuevo gobierno,” y un “acuerdo de invasión y de traición” (García 2004, 8-11).

Al mismo tiempo que facciones de la derecha guatemalteca atacaron a la CICIACS a través de la prensa, los que la apoyaron fracasaron en no promoverla efectivamente. Aunque las ocho organizaciones de la Coalición para la CICIACS<sup>viii</sup> trabajaron constantemente para asegurar la creación de la comisión, no trataron de motivar una base de apoyo más amplia dentro de la sociedad guatemalteca ni dentro de sus múltiples movimientos sociales. El director de una de los grupos de la Coalición comunicó esta crítica así:

El mismo movimiento social no apoyó del todo la CICIACS porque no la entendió. La Coalición para la CICIACS no supo reflejar su trabajo hacia el resto del movimiento social. En el país hay cientos de organizaciones, pero la atendieron ocho. Entonces en la hora de defenderla, no todas la atendieron, no todas se metieron a la lucha,

dejaron ahí los ocho solitos. (Entrevista: Defensor-1)

La CICIACS también fue promovida débilmente dentro del Congreso de la República. Un diputado entrevistado sintió que los pocos diputados simpatizantes, miembros de las comisiones congresionales que investigaron a la CICIACS cayeron en la trampa derechista. En vez de enfatizar la necesidad de investigar a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país, las comisiones dejaron que el debate se enfocara en la constitucionalidad y la soberanía, y al final decidieron mandar el acuerdo a la Corte de la Constitucionalidad (Entrevista: Diputado). Esa sumisión marcó el principio del final para la CICIACS, dando como resultado el pronunciamiento no vinculante de la Corte de Constitucionalidad de que “el Acuerdo CICIACS concebido como está, viola la Constitución de la República...[y] por lo consiguiente, el Congreso de la República no debe aprobarlo” (Rohrmoser 2004, 1-2). Pero también marcó al punto en que la oposición expresada en la prensa y repetida en el Congreso cambió hacia una manipulación política que facilitó a la derrota de la CICIACS. Mientras requería de más investigación la acusación que la Corte de la Constitucionalidad sirvió como “la manera elegante de salirse del compromiso asumido” (Entrevista: Defensor-3), la opinión entregada sobre la CICIACS por lo menos no tenía base legal sólida.

La Corte tenía razón en identificar a inconsistencias con la Constitución que contenían partes del Acuerdo CICIACS. De importancia fundamental fue que el Artículo 251 de la Constitución no permite que las funciones de investigación y persecución penal se practiquen por ninguna institución que no sea el Organismo Judicial y el Ministerio Público. Además, la Constitución estipula que el MP no puede estar subordinado a ninguna autoridad, significando que la CICIACS no podría tener autoridad sobre esa institución ni sobre sus empleados (Corte de Constitucionalidad 2004). Sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad se basó en la decisión preliminar de que la comisión “no se considera un instrumento internacional en materia de derechos humanos” (Corte de la Constitucionalidad 2004, 20). Si se hubiera decidido al contrario, se hubieran mantenido el mandato y las facultades de la CICIACS, ya que los tratados internacionales tienen precedencia sobre las leyes nacionales según el Artículo 46 de la misma Constitución (IECCPG 2004, 3; Amnistía Internacional 2002, 8).

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (IECCPG) mantiene que la CICIACS sí se debería haber considerado como un instrumento internacional en materia de derechos humanos, lo que haría que las objeciones de la Corte no hubieron tenido legitimidad ante la ley, tanto guatemalteca como internacional. El IECCPG señala a los Artículos 2.1.a y 3 de la *Convención de Viena del Derecho de los Tratados* que define a un tratado internacional como un acuerdo celebrado por escrito entre estados y/o organizaciones internacionales, los

cuales en este caso serían la ONU y el gobierno de Guatemala. Además, el IECCPG argumenta que el tratado internacional para crear la CICIACS es un instrumento en materia de derechos humanos “precisamente por ser un mecanismo destinado a la investigación y procesamiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, que son los responsables de graves violaciones de...los derechos fundamentales” (IECCPG 2004, 4).

Los y las analistas, abogados, representantes públicos, y diputados con quienes hablé también estaban de acuerdo de que el acuerdo CICIACS no violaba a la Constitución. Muchos de los autores, hasta las últimas fases del acuerdo, además creyeron que la comisión se iba a implementar a pesar de la oposición que éste enfrentaba. Sin embargo, algunos activistas de derechos humanos alejados del proceso sí vieron la ola de oposición política que le venía hacia la CICIACS desde un principio. “De repente sí tenía viabilidad jurídica, de repente sí tenía viabilidad constitucional,” me contó un analista, “pero lo que no tenía era viabilidad política” (Entrevista: Analista-2).

Después de su derrota, los que habían trabajado para crear la CICIACS todavía creyeron que al establecerse la comisión se hubiera tenido éxito. La mayoría de las opiniones mantuvieron que la CICIACS hubiera resultado en unas pocas condenas importantes y en la identificación de muchos individuos involucrados con los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Pero dentro del Ministerio Público había inquietud sobre el impacto de largo plazo de la CICIACS. Mientras un abogado con el MP creía que “la visión del

convenio de la CICIACS era buena y era que no podemos combatir [a los grupos paralelos] sólo pensando en fortalecer al MP,” enfatizó que el primer defecto de la CICIACS fue que hubiera trabajado paralelamente al MP en vez de en conjunto con ello. “Yo creo que sí hubiera habido resultados, pero no iban a ser resultados absolutos en el sentido de acabar totalmente con los cuerpos ilegales. Entonces cuando se fueran y se retiraban del país, otra vez íbamos a tener el problema que las instituciones son débiles” (Entrevista: MP).

## CICIACS: Impacto y Implicaciones

A pesar de la derrota de la CICIACS, existe dentro de la comunidad de derechos humanos en Guatemala el sentimiento de que la comisión todavía tuvo impacto positivo en el gobierno y en la sociedad guatemalteca, a través de forzar en la conciencia nacional el tema de los grupos ilegales y los ataques contra los defensores de derechos humanos. En las palabras de un analista, “la CICIACS cumplió una función y es volver el reconocimiento público y la aceptación generalizada de la existencia del fenómeno. Eso no era así antes de la CICIACS, o sea éste consolidó en el 2003” (Entrevista: Analista-1). Sostenían defensores entrevistados que el incremento en ataques violentos después del 1999 se hizo visible a través de la atención generada por el proceso CICIACS. Y aunque circulaba mucha opinión negativa sobre la comisión y los defensores mismos, el debate hizo que los ataques, juntos a las estructuras que generan violencia política y sus vínculos con instituciones estatales, tuvieran presencia constante en el ámbito político de Guatemala por más de un año. Por eso, los promotores de la CICIACS tomaron como positivo el mismo proceso hacia la comisión aunque no se creara: “La CICIACS de una u otra manera *existió*. Más de alguno me dijo que la CICIACS era lo que ya estaba sucediendo” (Entrevista: Analista-1).

También fue adoptado en los niveles más altos del gobierno guatemalteco el reconocimiento de los ataques y los vínculos posibles con agencias estatales. El reconocimiento oficial de la “obligación [de] combatir manifestación de los mismos” sólo reafirmó los compromisos firmados en los acuerdos de paz (ONU 2004). Sin embargo, esta reiteración incluyó al reconocimiento de parte del gobierno de que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad continúan operando en la pos-guerra y que el gobierno tiene el compromiso de tomar “medidas especiales de protección, en beneficio de aquellas personas o entidades que trabajan en el campo de los derechos humanos” (ONU 2004).

A pesar de la caída del acuerdo de la CICIACS, los compromisos que sostenía siguen como obligaciones del gobierno y han afectado a las acciones estatales en los últimos dos años. Revisiones recientes dentro del Ministerio Público, por ejemplo, se iniciaron explícitamente en repuesta a la CICIACS (el Periódico 2004). Se creó en junio 2005 una Oficina Especial de Derechos Humanos que juntó bajo un sólo fiscal a tres oficinas existentes sobre crímenes contra periodistas, trabajadores judiciales, y defensores de derechos humanos. También se creó una unidad de análisis dentro del Ministerio Público para determinar si los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos estaban involucrados con cada crimen (Entrevista: MP). Y mientras los activistas de derechos humanos han criticado a la creación de estas y otras oficinas especiales por no hacer mucho para confrontar a los temas nombrados (Entrevistas: Defensor-1, Defensor-3), la creación de estas entidades demuestra, por lo menos, el

reconocimiento de parte del gobierno de su obligación hacia una respuesta a los grupos ilegales.

Mientras se puede contar entre los resultados positivos de la CICIACS un reconocimiento persistente de los temas de la comisión, también puede ser que el fallo de la propuesta original haya generado consecuencias negativas. Entre los y las actores quienes trabajaron para crear la CICIACS existe el sentido de que “él que ganó fue las estructuras clandestinas” (Entrevista: Defensor-1). El fracaso del acuerdo CICIACS significa una derrota masiva para la comunidad de derechos humanos en Guatemala. Con su llegada a la posición de tratado internacional entre el gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas, la CICIACS representó el primer intento pos-conflicto hacia la investigación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y también formó tal vez la acción más fuerte que se pudiera haber tomado contra éstos. Así que su derrota simbolizó también una victoria para los actores detrás de los grupos y sirvió para garantizar su impunidad continua. “Pero lo que está pasando ahora,” comentó un analista, “es claramente ya un grupo de poder decidió, ‘bueno, ya somos visibles, ¿y qué?’” (Entrevista: Analista-1).

Algunos defensores de derechos humanos han vinculado el fortalecimiento percibido de los grupos armados y poderosos con el incremento dramático de ataques contra los defensores en los años 2004 y 2005. El número de ataques casi se duplicó de 122 en 2004 a 224 en 2005, con el 70 por ciento de los atentados del 2004 sucediendo en la segunda mitad de ese año (MNDH 2006, 13). Sin embargo, a pesar del incremento es difícil

probar una conexión entre los ataques recientes y una confianza pos-CICIACS de parte de las estructuras que generan violencia política. Si el patrón de ataques se hubiera mantenido similar a lo que se veía antes del proceso CICIACS se podría considerar la posibilidad de que la caída de la comisión contribuyó al incremento. Pero se ha visto un cambio significativo en la naturaleza de los ataques durante los últimos dos años, dejando al lado en muchos casos la sospecha del involucramiento de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Durante los años 2004 y 2005 la mayoría de lo que se documentara como ataque contra defensores de derechos humanos ocurrió o durante manifestaciones contra políticas económicas, como las de la oposición a la minería o el TLC, o durante el desplazamiento forzado de campesinos en tierras disputadas (MNDH 2006).

Entonces hubo un cambio de enfoque, alejándose de ataques a personas y organizaciones que defienden los derechos políticos y a individuos y enfocándose en las que promueven los derechos económicos, culturales y sociales (MNDH 2006, 1; Entrevistas: PDH, Analista-1, Analista-2). Cambió también la responsabilidad de los ataques, pues muchos de estos los llevaron a cabo la policía y el ejército bajo órdenes del gobierno para reprimir manifestaciones y ocupaciones de tierra (Amnistía Internacional 2006). Y mientras en efecto se puede entender a estas incidencias como ataques contra defensores de derechos humanos, el hecho de que fueron ordenados abiertamente por oficiales públicos los pone en una categoría distinta a los ataques coordinados por grupos ocultos que generan violencia política.

Esto no quiere decir que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos han dejado de operar. Al contrario, el Movimiento Nacional de Derechos Humanos ha reportado que los defensores de derechos humanos quienes investigan a la impunidad siguen siendo atacados con la misma frecuencia que sufrieron durante la administración Portillo, solo que sin incremento (MNDH 2006, 1). Un analista con quien hablé vio esto como un señal de que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad han mantenido su fuerza. “Ellos son una fuerza reactiva...Si las cabezas de esas estructuras que generan violencia política no se sienten amenazados, entonces no atacan” (Entrevista: Analista-2). Según este análisis, la continuidad del tipo de ataques que se han vinculado con los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad significaría que el poder percibido de los mismos grupos no quedó afectado por la CICIACS.

Es imposible indicar con precisión las actividades de los grupos mientras haya falta de investigación, y las teorías sobre el efecto de la derrota de la CICIACS sobre ellos sólo pueden quedar como especulaciones. Sin embargo, con el fracaso de un proceso internacional de investigación penal sobre sus actividades, no se debe entender como irracional la sospecha de que la derrota de la comisión les hubiera incrementado a la confianza que tengan estos grupos para actuar. Así es la opinión de muchos defensores entrevistados para la presente investigación, quienes sintieron que “el fracaso que tuvo la CICIACS aumentó la impunidad” (Entrevista: Agencia Estatal).

## Conclusiones

Además del impacto directo sobre la violencia, las estructuras de poder, la política, y los movimientos sociales que tuvo el intento de crear la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), se le puede entender a la comisión como el reflejo de un momento particular en el estado de derecho pos-conflicto. Se ha escrito mucho sobre el estado de derecho durante las últimas dos décadas, al tiempo que los estados latinoamericanos han emprendido transiciones desde la guerra y la dictadura hacia una forma particular de democracia. El estado de derecho se entiende como la aplicación equitativa y consistente de cualquier ley de parte de la institución estatal pertinente (O'Donnell 1999, 318), y existe en el fondo de un sistema democrático funcional (Ungar 2002, 1). Es así una meta importante para los estados pos-conflicto y pos-autoritarios. Pero hablar del estado de derecho en América Latina tiene problemas intrínsecos dada la ausencia histórica de sectores de justicia y seguridad adecuados y dado también los cimientos no-democráticos sobre los cuales se han construido los sistemas estatales en América Latina. Y mientras la época reciente del autoritarismo y el terror estatal devastó a muchas sociedades latinas y erosionó las instituciones públicas ya de suyo limitadas,

también hay que reconocer que el estado de derecho “pos-autoritario” en América Latina enfrenta desigualdades históricas que tienen raíces más profundas que el legado de los eventos negativos recientes.

Así es el caso en Guatemala, donde veinticinco años de reformas en materia justicia y seguridad se han referido necesariamente a los problemas históricos pero sin poder aplicarse a estos. Persiste hoy la ausencia del estado de derecho, evidente en la falta de efectividad del sistema judicial, incluyendo tasas de captura menos de uno por ciento de crímenes totales, y en la ola creciente de violencia tanto organizada como común. Además, actores no-estatales incluyendo el crimen organizado, ex-militares, y cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad utilizan recursos estatales para mantener estructuras paralelas de poder y para generar violencia en favor de su impunidad. Esta situación, que funcionaba durante el conflicto armado interno, consolidó su presencia en la pos-guerra entre los años 1999 y 2001 cuando la derrota legal de los acuerdos de paz fue seguida por la elección del Frente Republicano Guatemalteco y el retorno al poder político de los oficiales contrainsurgentes acusados de controlar las redes criminales. Esto resultó en un clima de abandono de los acuerdos de paz y de permisividad hacia el crimen organizado y la violencia política, lo que tuvo como consecuencia la aceleración del crimen ya creciente y la generación de una ola de ataques contra defensores de derechos humanos que todavía no ha disminuido.

Surgiendo, como lo hizo, como respuesta a estos productos del “(no)estado de derecho” (Méndez et al. 1999), el contenido de la CICIACS y la manera en la que

se manejó el intento de su creación, implícitamente subraya un momento de desilusión cuando la consolidación tanto del proceso de paz como del estado de derecho empezaron a parecer inalcanzables. Esto se ve más obviamente en la necesidad percibida de conducir una investigación penal dentro de Guatemala que evitaría la participación de las instituciones estatales creadas precisamente para ocuparse de esos mismos temas de investigación. Pero es evidente también en el hecho de que la propuesta la generaron organizaciones de la sociedad civil que sintieron el efecto de un aspecto del (no)estado de derecho, demostrando así un reconocimiento de parte de las ONG guatemaltecas de que las reformas o respuestas estatales no les iban a proteger de los ataques.<sup>ix</sup>

Con la CICIACS, defensores de derechos humanos respondieron a señales adelantadas de la no-consolidación del estado de derecho pos-guerra con el reconocimiento de la necesidad de pasar por sobre las instituciones estatales, si iban efectivamente a revertir la impunidad. Esto, en cambio, representó un nuevo tipo de proposición hacia las reformas justicia y seguridad en Guatemala. Mientras existe una cantidad de investigaciones analíticas que muestran que la actual ola de reformas hacia el estado de derecho tienden a no estar compuestas específicamente para cada país individual y tienden a fracasar en todos términos menos los cuantitativos (Duce y Pérez 2003; Sieder 2003; Correa Sutil 1999), las propuestas generadas por los movimientos sociales en respuesta a la realidad vivida de la violencia política pueden proporcionar respuestas más adecuadas para los problemas de seguridad y justicia de

un país. En el caso de Guatemala, esto significa también una atención hacia la consolidación de la paz que se extiende más allá de los planes incluidos en los acuerdos de 1996. Pero no se debe entender como un conflicto con el mandato de los acuerdos, sino como una iniciativa judicial complementaria a los acuerdos que produciría resultados favorables para la implementación más amplia de las reformas de estado de derecho contenidas en los acuerdos de paz.

El intentar implementar reformas alternativas hacia el estado de derecho lleva también a riesgos adicionales. Aunque es difícil de probar, es posible que el proceso de alto perfil hacia la CICIACS podría haber aumentado a las amenazas que confrontan los defensores de derechos humanos en Guatemala. Con la caída de la iniciativa también el estado de derecho sufrió un revés en general, una consecuencia posible pudiera haber sido la percepción de una garantía de la impunidad y el fortalecimiento de las estructuras que generan violencia política. Sin embargo, el exitoso ascenso de la CICIACS desde una propuesta del movimiento social hacia un tratado internacional firmado por las Naciones Unidas se debe ver como favorable, y este proceso puede abrir caminos para la participación continua de las organizaciones de la sociedad civil en las reformas importantísimas de la justicia y seguridad en Guatemala.



## BIBLIOGRAFIA

- Amnistía Internacional. 2006. Guatemala: Land of Injustice? New York: Amnistía Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2005. No Protection, No Justice: Killings of Women in Guatemala. New York: Amnistía Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2003. Legitimacy on the Line: Human Rights and the 2003 Guatemalan Elections. New York: Amnistía Internacional.
- \_\_\_\_\_. 2002. Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations. New York: Amnistía Internacional.
- Arnson, Cynthia J. (ed.). 1999. The Popular Referendum (Consulta Popular) and the Future of the Peace Process in Guatemala. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Coalición para la CICIACS. 2004. CICIACS: Sistematización de un Proceso. Guatemala: Coalición para la CICIACS.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala – CONADEHGUA. 2003. El Emporio de los Militares. Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix.

- Correa Sutil, Jorge. 1999. "Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?" En Méndez et al. 1999: 255-277.
- Corte de Constitucionalidad. 2004. Expediente No. 1250-2004. Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Duce, Mauricio y Rogelio Pérez Perdomo. 2003. "Citizen Security and Reform of the Criminal Justice System in Latin America." En Frühling et al. 2003: 69-91.
- elPeriódico. 2006. "Nuevo Proyecto de CICIACS Será Llevado a Discusión." 21 enero 2006.
- \_\_\_\_\_. 2005a. "Hechos de Violencia Aumentan en 2005." 12 diciembre 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Cadáveres que hablan." 28 agosto 2005.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Crearán Fiscalía para Sustuir CICIACS." 19 noviembre 2004.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Éste Ha Sido el Año Más Violento." 29 septiembre 2003.
- Frühling, Hugo, Joseph S. Tulchin, y Heather A. Golding (eds.). 2003. Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State. Washington, D.C. y Baltimore: Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press.

- García, Erick. 2004. Los Detractores de la CICIACS: Análisis del Discurso. Guatemala: Coalición para la CICIACS.
- Godoy, Angelina Snodgrass. 2005. “La Muchacha Respondona: Reflections on the Razor’s Edge Between Crime and Human Rights.” *Human Rights Quarterly* 27(2): 597-624.
- Holiday, David. 2000. “Guatemala’s Precarious Peace.” *Current History* 99(634): 78- 84).
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala – IECCPG. 2004. Fundamento Jurídico de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad. Guatemala: IECCPG.
- Jonas, Susanne. 2000. *Of Centaurs and Doves: Guatemala’s Peace Process*. Boulder, C.O.: Westview.
- Kading, Terrance W. 1999. “The Guatemalan Military and the Economics of La Violencia.” *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 24(47): 57-91.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt. 2004. “Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments.” En Koonings y Kruijt (eds.) 2004: 5-15.

- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.). 2004. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.
- Méndez, Juan E., Guillermo O’Donnell, y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Norte Dame: University of Nortre Dame Press.
- Menjívar, Cecilia, y Néstor Rodríguez (eds.). 2005. *When States Kill: Latin America, the U.S., and Technologies of Terror*. Austin: University of Texas Press.
- Movimiento Nacional de Derechos Humanos – MNDH. 2006. *El Terror Se Expande: Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en el 2005*. Guatemala: MNDH.
- O’Donnell, Guillermo. 1999. “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion.” En Méndez et al. 1999: 303-337.
- Organización de las Naciones Unidas – ONU. 2004. *Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al Establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (“CICIACS”)*. New York: ONU.
- Peacock, Susan C., y Adriana Beltrán. 2003. *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*.

- Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.
- Popkin, Margaret. 2000. *Peace Without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*. University Park, P.A.: Pennsylvania State University Press.
- Prensa Libre. 2006a. “Stein Presentará Dos Propuestas de Ciciacs.” 9 abril 2006.
- \_\_\_\_\_. 2006b. “Continúa Diálogo por CICIACS.” 30 enero 2006.
- \_\_\_\_\_. 2005a. “Procuraduría Señala a Principales Violadores.” 10 diciembre 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005b. “Retomará la CICIACS.” 14 septiembre 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005c. “Sugieren Replantear Proyecto para CICIACS.” 17 mayo 2005.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Envían Propuesta para Crear la CICIACS.” 20 noviembre 2004.
- Procurador de los Derechos Humanos – PDH. 2005a. *Muertes Violentas de Mujeres Durante el 2004*. Guatemala: PDH.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Los Defensores de los Derechos Humanos en Guatemala*. Guatemala: PDH.

- Rohrmoser Vadeavellano, Rodolfo. 2004. *Voto Razonado Disidente Parcial del Magistrado Rodolfo Rohrmoser Vadeavellano con Respecto a la Opinión Consultiva sobre el Texto del Acuerdo Celebrado entre la Organización de las Naciones Unidas (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”)*. Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Rotker, Susana (ed.). 2002. *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Ruhl, J. Mark. 2005. “The Guatemalan Military Since the Peace Accords: The Fate of Reform under Arzú and Portillo.” *Latin American Politics and Society* 47(1): 55-85.
- Samayoa, Claudia. 2004. *El Rostro del Terror: Analisis de los Ataques en Contra de Defensores de Derechos Humanos del 2000 al 2003*. Guatemala: Coalición para la CICIACS.
- Sanford, Victoria. 2003. *Buried Secrets: Truth and Human Rights in Guatemala*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sieder, Rachel. 2003. “Renegotiating ‘Law and Order’: Judicial Reform and Citizen Responses in Post-war Guatemala.” *Democratization* 10(4): 137-160.

- Torres, M. Gabriela. 2005. "Bloody Deeds / Hechos Sangrientos: Reading Guatemala's Record of Political Violence in Cadaver Reports." En Menjívar y Rodríguez 2005: 143-169.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Vela, Manolo, Alexander Sequén-Mónchez, y Hugo Antonio Solares. 2001. *El Lado Oscuro de la Eterna Primavera: Violencia Criminalidad, y Delincuencia en la Postguerra*. Guatemala: FLACSO.

## NOTAS

---

<sup>i</sup> Documento investigado para el título canadiense de Maestría en Pensamiento Político y Social en agosto 2005; finalizado en septiembre 2006 y traducido al español en diciembre 2006. La investigación fue conducida bajo el apellido Helweg-Larsen, lo cual he cambiado después de mi matrimonio reciente. Agradezco el trabajo de las ONG guatemaltecas en materia de la CICIACS y el apoyo que me brindaron en la investigación de este proyecto. En Canadá agradezco la ayuda constante de la Profesora Liisa North y el financiamiento de la *York University Centre for International and Security Studies*.

<sup>ii</sup> Se condujo diez entrevistas para el presente documento, llevadas a cabo en Guatemala en agosto y septiembre de 2005. Las entrevistas fueron conducidas bajo la condición de la anonimidad; refieren así solamente a títulos profesionales indistintos, el género mencionado no necesariamente corresponde al de la persona entrevistada, y los números incluidos no reflejan el orden cronológico de las conversaciones. Los títulos abreviados y citados en el documento son: Director de organización de derechos humanos (Director), Analista de materia derechos humanos (Analista), Ministerio Público (MP), Oficina de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Diputado del Congreso de la República (Diputado), y Otra agencia estatal (Agencia Estatal).

<sup>iii</sup> Su lista de "actores armados" incluye también a grupos guerrilleros y organizaciones de la sociedad civil que usan la coerción como táctica.

---

<sup>iv</sup> Como Magistrado de la Corte de la Constitucionalidad, Ruiz Wong ayudó a anular la decisión en contra de la red Moreno en la que él mismo estaba acusado de participar. También votó en favor de la candidatura de Ríos Montt en 2003 y se opuso a la CICIACS en 2004, comisión que le podría haber investigado a él mismo.

<sup>v</sup> Se documentó 125 ataques en total durante el 2003 (MNDH 2006: 4).

<sup>vi</sup> Los seis directores eran Helen Mack de la Fundación Myrna Mack, Nery Rodenas de la Oficina de Derechos Humanos del Azobispado de Guatemala, Mario Polanco del Grupo de Apoyo Mútuo, Frank La Rue del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, Miguel Ángel Albizúrez de la Alianza Contra la Impunidad, y Claudia Samayoa de la Fundación Rigoberta Menchú Tum.

<sup>vii</sup> “La Comisión Presidencial para la Investigación de Amenazas e Intimidaciones Denunciadas por Miembros de Organismos y Organizaciones de Derechos Humanos” fue anunciada en el *Diario de Centroamérica* el día 4 de junio, 2002 (Coalición para la CICIACS 2004, 15).

<sup>viii</sup> Se unieron a la Coalición tres organizaciones más—el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, y la Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia—y la Alianza Contra la Impunidad salió del grupo, dejando un total de ocho organizaciones participantes en la Coalición para los últimos pasos hacia la CICIACS.

---

<sup>ix</sup> Es cierto que la primera propuesta fue llevada al gobierno con la esperanza de que los recursos estatales estarían disponibles para combatir a los grupos ilegales, y que una institución estatal (la PDH) tuvo gran importancia en su éxito. Sin embargo, la CICIACS quedó fundamentalmente como una iniciativa no-estatal.

Se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos Geminis  
6ª Avenida “A” 18-48 Zona 1 Guatemala, Guatemala, en  
el mes de Marzo de 2007. Tiraje 500 ejemplares.