

Guatemala ante el gran desafío de evitar 10 años de retroceso en materia de justicia

La FIDH publica hoy esta nota para insistir en los desafíos que tiene Guatemala en términos de la lucha contra la corrupción e impunidad y las recomendaciones para hacerles frente, y hace un llamado al candidato o candidata que resulte electo en las elecciones presidenciales, a garantizar los avances en materia de justicia en el país y a frenar las reformas legislativas en curso que atentan y desconocen los derechos humanos.

Apenas en una década Guatemala ha pasado de ser un paraíso para delincuentes en el que incansablemente se repetía una historia marcada por la ausencia de justicia, a ser un referente regional y mundial en la lucha contra la impunidad. La condena por genocidio, en contra del General Ríos Montt en 2013¹ y el procesamiento de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti por corrupción en 2015², han supuesto la constatación de cambios decisivos en el sistema penal guatemalteco. La gestión de la Fiscal Claudia Paz y, con posterioridad, la de Thelma Aldana, han sido factores determinantes para que en los diez últimos años Guatemala demostrara al mundo que las estructuras de impunidad y corrupción podían enfrentarse y doblegarse.

En este avance no se puede perder de vista la importancia del trabajo de la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que tras 11 años de una intensa labor en el país, constituye una referencia y un ejemplo respecto de cómo la comunidad internacional puede contribuir de manera esencial a consolidar los esfuerzos que se desarrollan localmente en el fortalecimiento del estado de derecho.

1. Una década de avances en materia de justicia

Junto con el Ministerio Público (MP), la CICIG ha logrado el procesamiento de 680 personas y ya ha obtenido la condena de 310 de ellas, en los más de 100 casos presentados ante las autoridades judiciales guatemaltecas³.

Entre los procesados y condenados por estos casos se hallan algunas de las más altas autoridades del país, destacándose quienes previamente ostentaron la presidencia y vicepresidencia del Gobierno, ministros, viceministros, diputados y magistrados, entre otros. Asimismo, ha logrado la identificación de más de 60 estructuras de criminalidad, algunas de ellas vinculadas al narcotráfico y a otras formas de crimen organizado conocidas como redes político-económicas ilícitas (RPEI), que habían cooptado distintas instituciones públicas (Registro de la Propiedad, Ministerio de Defensa, Instituto Guatemalteco del Seguro Social, o

¹ Geoff Thale, Jo-Marie Burt y Ana Goerdt. “Después del veredicto: Lo que la condena de Ríos Montt significa para Guatemala”. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/despues-del-veredicto-lo-que-la-condena-de-rios-montt-significa-para-guatemala/>

² Información sobre el caso “La Línea” disponible en: <https://www.cicig.org/casos/caso-la-linea/>

³ CICIG. *XI Informe anual de labores de la Comisión Internacional Contra la Impunidad*. Disponible en: https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/11/XI_Informe_Anual_CICIG_2018.pdf

las municipalidades más importantes del país) y que se encontraban relacionadas con grandes empresas nacionales e internacionales, y con partidos políticos⁴.

Más allá de los casos en los que se han logrado avances y de la relevancia de estos, es preciso señalar que la labor de la Comisión ha buscado fortalecer la institucionalidad del país, y en este trabajo ha logrado ir más allá del sistema penal. Así, no solo el MP o el Organismo Judicial se han visto beneficiados con apoyos de distinta naturaleza, sino que se ha aportado al fortalecimiento de instancias tan relevantes como el Tribunal Supremo Electoral (TSE)⁵. Igualmente se han buscado cambios normativos que han implicado que se hayan presentado 34 reformas legales, algunas tan importantes como la Ley de Crimen Organizado y la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo⁶.

El trabajo de la CICIG también ha supuesto un aporte sustancial a la labor desarrollada por las instituciones nacionales para lograr la efectividad de los derechos humanos. En primer lugar, por haber abordado a través de sus investigaciones temáticas tradicionales de esta materia, como tortura y violencia en contra de personas privadas de libertad o defensoras de derechos humanos⁷. En segundo lugar, este aporte también se observa al constituir una garantía en el acceso a la justicia para las víctimas de los casos y para toda la ciudadanía, en la medida en que un buen número de investigaciones se han relacionado con hechos delictivos cometidos por operadores del sistema de justicia⁸. Por último, cabe resaltar el trabajo que la Comisión ha desarrollado en materia de corrupción, pues ha hecho posible la investigación de estructuras criminales que cooptaron un buen número de instituciones públicas y que impidieron que la población accediera a los servicios más básicos y a los derechos que con estos servicios se pretenden garantizar⁹.

2. El pacto de corruptos y el regreso a la impunidad

La confrontación con los intereses económicos, políticos y sociales más poderosos del país, así como las investigaciones en contra de la familia del Presidente Jimmy Morales y contra el partido de Gobierno por financiamiento electoral ilícito¹⁰ dieron lugar a lo que se ha denominado “Pacto de corruptos”. De este modo se generó una articulación de los sectores más conservadores aliados al Ejecutivo y de aquellos que se han visto afectados negativamente por las mejoras en el funcionamiento del sistema de justicia (militares involucrados en graves crímenes durante el conflicto armado, grupos empresariales, políticos y

⁴ Información sobre los casos en los que ha intervenido CICIG en: <https://www.cicig.org/casos-listado/>

⁵ CICIG desarrolló un proceso de fortalecimiento y transferencia de capacidades al TSE en materia de fiscalización y control de las finanzas partidarias. Información disponible en: <https://www.cicig.org/articulos/transferencia-de-capacidades-al-tse/>

⁶ CICIG. XI Informe anual de labores de la Comisión Internacional Contra la Impunidad

⁷ En este sentido, destacan los casos “Ejecuciones extrajudiciales y tortura”, “Polochic”, “Alaska”, “Cleopatra”, “Víctor Gálvez”, “Información al respecto disponible en: <https://www.cicig.org/casos-listado/>

⁸ Casos Génesis, Bufete de la impunidad, Jueza Carol Flores, Jueza Jisela Reinoso, Magistrado Erick Gustavo Santiago De León, Exmagistrado Gustavo Mendizábal, Exfiscal Carlos De León, Exmagistrada Blanca Stalling, Magistrado Eddy Giovanni Orellana Donis y Manipulación de la justicia.

⁹ El ejemplo más claro es la sentencia condenatoria en el Caso “IGGS/Pisa”, el cual implicó condenas por la muerte de personas que no recibieron tratamientos adecuados a causa de compras irregulares de servicios de salud. “Las muertes que ocasionó el fraude cometido por el IGSS”. Soy 502, 20/5/2015. Disponible en: <https://www.soy502.com/articulo/muertes-ocasiono-fraude-igss>

¹⁰ Casos Botín en el Registro de la Propiedad y Financiamiento electoral ilícito FCN-Nación

religiosos vinculados con hechos de corrupción), que busca retroceder en los avances indicados y evitar la consolidación de un verdadero estado de derecho.

Con este fin se desarrollaron acciones en contra de las instituciones y personas que han protagonizado la lucha contra la corrupción y la impunidad. Así, además de los continuos ataques mediáticos, se ha dado una constante interposición de denuncias en contra del personal de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) y de quien la dirige, Juan Francisco Sandoval¹¹. Igualmente constantes han sido los incidentes de seguridad generados por el sistema de protección de jueces y magistrados del Organismo judicial, y el hostigamiento contra el Procurador de Derechos Humanos, Jordán Rodas¹².

Los ataques contra la CICIG se hicieron especialmente evidentes a partir de agosto de 2017 cuando el Presidente declaró *non grato* al Comisionado, Iván Velázquez¹³. A partir de ese momento, además del actuar del lobby anti CICIG que pretendía restar recursos financieros a la institución¹⁴, distintas autoridades fueron limitando los apoyos que venían ofreciendo a su trabajo. Así, la Policía Nacional Civil, en distintas ocasiones retiró a su personal asignado a labores de investigación y seguridad para la Comisión¹⁵, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, no solo se negó a permitir la entrada al país al Comisionado, sino que el 18 de diciembre de 2018 expulsó de Guatemala a 11 integrantes de la Comisión, después de negarles las correspondientes visas de cortesía y descató las órdenes de las máximas autoridades judiciales al no permitir su regreso¹⁶.

Tras declarar el Presidente en agosto de 2018 que el acuerdo con al CICIG no sería renovado y que su mandato finalizaría un año después, en enero de 2019 y de manera unilateral Cancillería comunicó a las Naciones Unidas que en 24 horas el trabajo de la CICIG terminaría. Si bien esta acción no generó un final anticipado del trabajo de la misión, sí supuso la salida temporal del país de una parte sustancial de su personal¹⁷.

¹¹ De 2014 a julio de 2018 se identifican 21 acciones legales contra personal de FECI “Veintiún denuncias y amparos han sido interpuestas contra fiscales de FECI”. *La Hora*, 5/10/2018. Disponible en: <https://lahora.gt/veintiun-denuncias-y-amparos-han-sido-interpuestas-contra-fiscales-de-feci/>

¹² “Jueces denuncian ante la CIDH amenazas a la independencia judicial. El *Periódico*, 10/5/2019”. Disponible en: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/05/10/jueces-denuncian-ante-la-cidh-amenazas-a-la-independencia-judicial/>; y “DPLF condena ataques e intimidaciones contra el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Jordán Rodas”, enero de 2018, disponible en: <http://www.dplf.org/es/news/dplf-condena-ataques-e-intimidaciones-contra-el-procurador-de-los-derechos-humanos-de-guatemala>

¹³ “Presidente Jimmy Morales declara “non grato” a Iván Velásquez y ordena su expulsión”. *Prensa Libre*, 27/9/2017. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-declara-non-grato-a-ivan-velasquez/>

14

El lobby anti CICIG logró que se congelara 5 millones de dólares que la administración norteamericana había otorgado. “CICIG: Embajada de EE. UU. confirma liberación de fondos”. *La Hora*, 24/9/2018. Disponible en: <https://lahora.gt/cicig-embajada-de-ee-uu-confirma-liberacion-de-fondos/>

¹⁵ En julio de 2018 se retiraron a 20 agentes policiales y en enero de 2019 se retiraron a la totalidad de efectivos asignados a la misión. Información disponible en: <https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/retiran-a-20-agentes-de-la-pnc-asignados-a-la-cicig/> y <http://www.onunoticias.mx/la-policia-asignada-a-la-cicig-en-guatemala-se-retira/>

¹⁶ “Gobierno guatemalteco retiene a funcionario de la CICIG”. *La Jornada*, 6/1/2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/06/en-guatemala-retiene-gobierno-de-morales-a-funcionario-de-la-cicig-9291.html>

¹⁷ “Guterres “rechaza enérgicamente” la decisión de Guatemala de finalizar el acuerdo de la CICIG”. Noticias ONU, 7/1/2019. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449022>

3. Reformas para la impunidad, el autoritarismo y la restricción de derechos y libertades

El “Pacto de corruptos” no solo ha operado a través de las acciones indicadas, sino que ha intervenido en la elección de altos cargos en el sistema de justicia e instituciones de relevancia que han sido fuertemente cuestionados¹⁸, y ha impulsado iniciativas legislativas que implicaban un notable retroceso normativo y la generación de nuevas limitaciones en la efectividad de los derechos humanos. Entre las iniciativas normativas más recientes que evidencian este intento de retroceder en materia legislativa llaman la atención las tres siguientes.

3. 1. Acallar y controlar la sociedad civil independiente

La **Iniciativa 5257** pretende modificar la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo¹⁹. Con la aprobación de esta norma se busca debilitar y acallar a la sociedad civil organizada, la cual ha sido una aliada fundamental en el fortalecimiento del sistema de justicia y una de las voces más críticas frente a las actuaciones del “Pacto de corruptos” y de las respuestas autoritarias del Gobierno en este marco.

La aprobación de esta iniciativa supondría un grave riesgo para la libertad de expresión y de asociación, pues a través de ella se generaría un número importante de controles innecesarios y de requisitos (que implican recursos económicos) para el registro y funcionamiento de las ONG en Guatemala. Adicionalmente, además de negar el reconocimiento expreso de las organizaciones de derechos humanos en las tipologías cerradas de organizaciones que establece²⁰, con su aprobación, el Gobierno gozaría de poderes para la suspensión arbitraria y definitiva de actividades de ONGs en base a conceptos tan amplios como el “orden público”, y abriendo la puerta para generar procesos de criminalización contra las y los defensores que las integran²¹.

3. 2. Garantizar la impunidad de los criminales

Por su parte, la **Iniciativa 5357** pretende reformar la Ley de Reconciliación Nacional (LRN),²² a partir de la cual se amnistían los delitos políticos y comunes conexos con los políticos cometidos en el marco del conflicto armado interno, y se permite la persecución penal de los responsables de los delitos más graves. Esta Ley hizo posible que durante la última década se lograran al menos 14 condenas en contra de militares y otros miembros de los cuerpos de seguridad del Estado por desapariciones forzadas, masacres, torturas, violencia sexual, genocidio y delitos contra los deberes de humanidad.

A través de esta iniciativa se pretende extender la amnistía a todos los delitos cometidos en el marco del conflicto²³, incluyendo el genocidio y los delitos contra los deberes de humanidad

¹⁸ Entre otras, han sido altamente cuestionadas las elecciones de la Fiscal General, Consuelo Porras o el Contralor General de Cuentas, cuyas gestiones que estos han realizado o, al menos, algunas de sus actuaciones han sido entendidas como contrarias a los procesos de avances en la lucha contra la corrupción y la impunidad

¹⁹ Decreto No. 02-2003 sobre Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo

²⁰ Propuestas de reforma a los arts. 7,10 y 16 de la Ley de ONGs.

²¹ A través de la propuesta de reforma a los art. 1, 16 de la Ley de ONGs

²² Decreto número 145-96 del Congreso de la República,

²³ Aunque la derogación de los arts 2 y 4 de la LRN supone derogar la amnistía para los autores, cómplices y encubridores de los delitos políticos y comunes conexos con los políticos, la reforma del art. 1 ordena respetar los derechos adquiridos por las amnistías decretadas con anterioridad, la del art. 5 establece que la amnistía se extiende a todos los delitos tipificados en el Código Penal otros cuerpos legales vigentes al 27 de diciembre de 1996. Por su parte, la reforma del art. 11 establece que la *responsabilidad penal que se decreta en la presente ley, opera de pleno derecho respecto de todos y frente a todos* y como consecuencia de este imperativo se elimina la posibilidad de procesamiento.

(que incluye delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra) y otros tan graves como la tortura y la desaparición forzada, lo que se encuentra expresamente prohibido por el artículo 8 de la indicada Ley. La impunidad que propone la iniciativa evidencia la intención de amnistiar a los militares condenados, sobreseer los procesos iniciados y evitar la investigación de otros delitos cometidos por éstos²⁴. Intención que se hace explícita al indicar en su exposición de motivos que a la fecha de su redacción solo había un guerrillero condenado y 120 militares imputados.

La iniciativa viola el artículo 2 de la Constitución, pues niega a las miles de víctimas sobrevivientes el acceso a la justicia y contraviene el artículo 149 del mismo texto, pues éste establece que Guatemala “normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos”. Asimismo, en el plano del Derecho Internacional es contraria a los convenios de Ginebra²⁵ que, de acuerdo al artículo 46 de la Constitución, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

3.3. Endurecer la criminalización de mujeres que abortan y frenar la educación sexual

A través de la **Iniciativa 5272** identificada como la Ley para la Protección de la Vida y la Familia²⁶, se pretende hacer frente a “[...] corrientes de pensamiento y prácticas incongruentes con la moral cristiana, así como modelos de conducta y convivencia distintos al orden natural del matrimonio y de la familia, los que representan una amenaza al equilibrio moral de nuestra sociedad y por ende un peligro para la paz y la convivencia armónica de la gran mayoría de los guatemaltecos [...]”.²⁷

La iniciativa no solo busca imponer a la sociedad guatemalteca valores morales y religiosos, sino que también propone la criminalización y el endurecimiento de penas a mujeres, niñas y adolescentes que aborten, sea de forma espontánea o provocada. En Guatemala, el aborto está severamente restringido por la ley y se permite solamente en casos en los que está en peligro la vida de la mujer embarazada. Según un estudio del Guttmacher Institute, “cada año, sin embargo, más de un tercio de las 180,000 guatemaltecas que enfrentan un embarazo no planeado buscan un aborto, con frecuencia arriesgando su salud al recurrir a proveedores inadecuadamente capacitados”²⁸. Así, el marco legal existente atenta de manera frontal contra el derecho a la vida, la dignidad, la salud, la no discriminación, la educación²⁹, a disponer del

²⁴ Artículo 5 de la LRN

²⁵ Guatemala ratificó los Convenios de Ginebra desde 1954 y con ellos el artículo 3 común, que hace aplicables las normas de la guerra a los conflictos armados internos.

²⁶ La iniciativa 5272 fue presentada ante el Congreso de la República el 27 de abril del año 2017 ante la comisión de legislación y puntos constitucionales y recibió dictamen favorable en mayo de 2018, fue presentada para su primera lectura en agosto del mismo año

²⁷ Contraviene el artículo 5 de la Constitución, que se refiere a la libertad de acción. Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a la misma; y el artículo 36 de la constitución en el que se establece que el ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos”.

²⁸ Guttmacher Intitute, Embarazo no planeado y aborto inseguro en Guatemala, 2006, <https://www.guttmacher.org/sites/default/files/pdfs/pubs/GuatemalaUPIAsp.pdf>

²⁹ Estos derechos están protegidos por los artículos 1, 2, 10 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

propio cuerpo, a la autonomía³⁰, la libertad, al trabajo y a la participación en la vida pública y política, social y cultural de las mujeres y niñas.

La **Iniciativa 5272** busca disuadir y estigmatizar aun mas las mujeres que quieren o deben recurrir al aborto puesto que prevé que penas que inicialmente estaban contempladas entre 1 y 3 años, se endurecerían con sanciones de hasta 25 años de prisión y es contraria a las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala. Además incluye nuevas formas de criminalización que, por su ambigüedad, pudieran abarcar acciones relacionadas con el ofrecimiento de información sanitaria por parte de personal médico, sanitario o particulares, tipificándolo como promoción del aborto. Estas disposiciones buscan obstaculizar y limitar aún más el acceso de las mujeres y las niñas al aborto. La prohibición de entregar información sobre los servicios de aborto es contraria al derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y las niñas y constituye una violación flagrante de los derechos humanos de las mujeres³¹.

Igualmente, pretende limitar la educación integral prohibiendo la educación sexual y censurando la discusión sobre formas de sexualidad distintas a la heterosexual. Prohíbe el matrimonio o la unión legal entre personas del mismo sexo, e incluso busca sancionar a cualquier funcionario público que exprese una opinión distinta a lo regulado dentro de la misma.

La iniciativa ha contado con el acompañamiento de la Asociación de Pastores Evangélicos y fue presentada por diputados vinculados con los sectores religiosos más conservadores y con hechos de corrupción³². Tras recibir dictamen favorable, el 1 de mayo de 2019 no fue aprobada por falta de *quórum*, sin embargo, se espera que la misma sea presentada nuevamente frente al Pleno del Congreso de la República, y requeriría para su aprobación el voto favorable de 80 diputados. Por ahora estas iniciativas no están logrando las mayorías necesarias para ser aprobadas en el Congreso.

Conclusiones

Los logros obtenidos en materia de justicia en Guatemala se encuentran en serio riesgo, de manera que no solo se puede limitar o evitar la consolidación de los avances que se han producido en este ámbito, sino que incluso se puede llegar a una regresión que devuelva al país a la situación de casi absoluta impunidad que ha vivido tradicionalmente. El ataque sistemático contra las personas e instituciones que han participado de distinta manera en el fortalecimiento del estado de derecho, se ha unido a otras acciones dirigidas a generar un marco normativo adverso para este trabajo y para la defensa y el ejercicio efectivo de derechos humanos.

Ante esta situación, el correcto funcionamiento de la administración pública, el acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado y de quienes enfrentan distintas formas de criminalidad en la actualidad, así como el ejercicio de derechos por parte de sectores de población tradicionalmente discriminados pueden verse seriamente afectados.

³⁰ Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 3 de agosto de 2011, A/66/254, párr. 21 [<https://undocs.org/es/A/66/2>]

³¹ Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), “la imposición de restricciones en relación con el derecho de las personas a tener acceso a información sobre la salud sexual y reproductiva vulnera (...) el deber [de los Estados] de respetar los derechos humanos”, E/C.12/GC/22, op. cit., párr. 41.

³² Fue presentada por el Diputado Aníbal Rojas Espino, integrante del partido VIVA que abiertamente respalda una visión cristiana evangélica, y por el diputado Christian Boussinot quien ha sido procesado por hechos de corrupción dentro del Congreso de la República.

Recomendaciones

Ante tal situación y con la prematura finalización del trabajo de CICIG en el país, exigimos a las y los candidatos presidenciales que mantengan una postura dirigida a garantizar los avances operados en el sistema de justicia y oponerse a las reformas que atentan contra los derechos humanos. Es por ellos que instamos a las y los candidatos a que se comprometan a:

1. Asegurar, de acuerdo a sus funciones, que los casos de alto impacto que están procesándose se desarrollen de manera acorde con las garantías del debido proceso y estén a cargo de funcionarios que respondan a las necesidades de idoneidad, independencia e integridad.
2. Garantizar la seguridad de los operadores del sistema de justicia y que no sean arbitrariamente destituidos o separados de sus cargos como represalia por el trabajo desarrollado.
3. Dar continuidad a los procesos de fortalecimiento de las instancias del sistema de justicia, haciendo posible que se apoyen los esfuerzos por investigar los hechos que tradicionalmente han gozado de impunidad y que sus responsables sean sancionados.
4. Asegurar, que frente a la salida de CICIG, el MP y las demás entidades encargadas de los casos reciban un traspaso de capacidades y de personal, que permitan desarrollar el trabajo contando con las mismas capacidades que ofrecía CICIG.
5. Tomar las medidas necesarias para asegurar que las altas autoridades del sistema de justicia y de otras instancias relevantes para el avance en la lucha contra la corrupción (Contralor General de la Nación, Magistrados del TSE, etc.), sean designadas de acuerdo a criterios de idoneidad, independencia e integridad.
6. Fortalecer los mecanismos para dotar de transparencia las contrataciones públicas y el actuar de las distintas instancias públicas, especialmente en aquellas en las que ya se ha demostrado la existencia de tramas de corrupción en su interior.
7. Seguir fortaleciendo los controles para evitar el financiamiento electoral ilícito y que se fortalezcan las instancias que permiten su persecución penal.
8. Negarse a aprobar las indicadas normas y otras que pudieran surgir en un sentido semejante e impulsar aquellas otras que supongan consolidar los avances obtenidos en materia de derechos humanos y asumir nuevos y mayores retos en materia de justicia.