

La lucha contra la **IMPUNIDAD** desde el derecho internacional

Reflexiones a partir de las experiencias heterodoxas
en latinoamérica: La CICIG en Guatemala,
la MACCIH en Honduras y el GIEI en México

En los últimos diez años, los países latinoamericanos han sido testigos de **grandes casos de corrupción y violaciones graves y masivas de derechos humanos**. La infiltración de intereses ilícitos –e incluso del crimen organizado– en la estructura estatal, no solo ha aumentado en sus dimensiones y alcances, sino que ha adoptado un mayor nivel de sofisticación, llegando incluso a alcanzar en ciertos casos, a las más altas autoridades del país, generando un fuerte movimiento ciudadano y la exigencia inmediata de responsabilidades y rendición de cuentas de los involucrados.

Por otro lado, a pesar de una larga historia de masacres y crímenes atroces, muchos países de la región deben enfrentar –nuevamente– casos de **graves y masivas violaciones a derechos humanos**, con las mismas herramientas y recursos que no han sido capaces de resolver los **casos del pasado**, y que menos aún, parecen preparados para enfrentar los **desafíos del presente**.

Todos estos casos, pese a sus aparentes diferencias, parecen tener algo en común: detrás de ellos puede percibirse la **actuación de grandes grupos de poder**, que históricamente se han encargado de construir y consolidar un sistema que reproduce la **impunidad**.

En efecto, los sistemas de justicia nacionales, no han sido capaces de enfrentar estos fenómenos, no solo por una falta de capacidad técnica para investigar delitos complejos –como la corrupción en sus múltiples formas, o los crímenes de lesa humanidad–, sino también por su debilidad institucional y por deficiencias estructurales que, lejos de proteger la independencia de los jueces para investigar casos que pueden llegar a involucrar a importantes actores del poder político o económico, los expone a interferencias, presiones y obstáculos de distintos tipos, dejando en la impunidad los casos más emblemáticos e importantes para la ciudadanía.

Ante ello, el Derecho Internacional ha respondido mediante la creación de **mecanismos ad hoc**, que bajo formas diversas, tienen como objetivo **cooperar con los Estados para hacer frente a la impunidad** en casos graves de corrupción o de graves violaciones a derechos humanos.

Estos mecanismos combinan, desde facultades de colaboración y asistencia técnica, hasta facultades de investigación y denuncia ante los tribunales, pasando por la formulación de recomendaciones y la propuesta de reformas estructurales y normativas. Tal es el caso de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) creada con

apoyo de la Organización de Naciones Unidas (ONU); el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI) derivado de una medida cautelar dispuesta por la CIDH y creado por acuerdo entre el gobierno de México, los representantes de las víctimas y la CIDH; y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) creada con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El presente documento tiene como objetivo promover la reflexión comparada y el debate público sobre estos mecanismos en América Latina, desde algunos de sus principales aspectos, que permitan identificar en el futuro, lecciones aprendidas y nuevos desafíos. En ese sentido, se propone reflexionar sobre su origen, la extensión y formulación de su mandato, su relación con la sociedad civil, su duración y diversas etapas, su autonomía e independencia, y sus esquemas de financiamiento, como algunos de los aspectos relevantes de los modelos, que deben ser objeto de una mayor discusión.

Particularmente, este documento busca ser un instrumento útil para la sociedad civil hondureña, facilitando la comprensión y alentando la discusión sobre los diversos aspectos del funcionamiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), que empezó a operar en el país en abril de 2016. Es importante recordar que el desarrollo y maduración de este mecanismo deberá transitar por diversas etapas, así como enfrentar sus propios desafíos y obstáculos, tal como ha ocurrido con otras experiencias similares.

Asimismo, el documento busca resaltar especialmente el rol decisivo que tuvo la sociedad civil, tanto en el surgimiento de estos mecanismos, como en el desenvolvimiento de sus actividades, avances y logros, con el objetivo de presentar a la sociedad civil hondureña, las lecciones aprendidas y promover un involucramiento, monitoreo y acompañamiento activo de la MACCIH en la lucha contra la impunidad en Honduras.

1. Origen

El surgimiento de los distintos mecanismos internacionales de combate a la impunidad ha sido, en sus respectivos contextos, **provocado**

por acontecimientos locales y casos paradigmáticos de corrupción y/o graves violaciones de derechos humanos, que han generado una indignación social creciente y un rechazo generalizado. No obstante, más allá de sus diferencias y en sus propios contextos, todos ellos lograron poner en evidencia algunos **factores comunes**:

- > El involucramiento de **grandes grupos de poder**, en actividades ilícitas de gran escala.
- > La acelerada **expansión de la criminalidad organizada**.
- > La **fragilidad y/o corrupción de las instituciones del Estado**, incluyendo a las que conforman el sistema de justicia.

Estos factores, comunes a las tres experiencias que han sido analizadas para la elaboración de este documento—, funcionaron como argumentos de soporte para solicitar apoyo internacional, frente a un Estado de Derecho inestable y ante el riesgo de una impunidad generalizada e irreversible.

Sin embargo, aunque en distintos grados, no puede ignorarse que el establecimiento de estos mecanismos y posteriormente, su funcionamiento, han debido enfrentar la oposición de sectores y actores políticos y económicos, quienes se han amparado principalmente en el argumento de la protección de la soberanía nacional frente a una supuesta intervención internacional en asuntos internos. Quienes los impulsaron, debieron enfrentar también la resistencia del propio sector judicial, tradicionalmente conservador y por tanto, renuente y poco abierto a la autocrítica.

De otro lado, en todos los casos, el establecimiento de estos mecanismos, ha requerido un **acuerdo entre el Estado y el organismo internacional** que auspicia su creación.

El “Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala” fue firmado el 12 de diciembre de 2006¹, luego de

¹ Disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf

intensas negociaciones, y el rechazo de una primera propuesta por parte del Congreso y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Finalmente, el acuerdo fue sometido a ratificación del Congreso, quien lo aprobó –igualmente, tras un intenso debate parlamentario- en agosto de 2007.

Por su parte, el “Convenio entre el gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras” fue suscrito el 19 de enero de 2016². Su ratificación por el Congreso Nacional se produjo poco tiempo después y por unanimidad de votos, el 29 de marzo del mismo año.

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI-Ayotzinapa), fue creado en el marco del procedimiento de medidas cautelares tramitadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En dichas medidas, la CIDH solicitó al Estado mexicano, entre otras cosas, que “adopte las medidas necesarias para determinar la situación y el paradero de los 43 estudiantes identificados con el propósito de proteger sus derechos a la vida y a la libertad personal”.

En seguimiento de su implementación, el Estado mexicano solicitó apoyo técnico a la CIDH, por lo que con fecha 12 de noviembre de 2014, se suscribió el “Acuerdo para la Incorporación de Asistencia Técnica Internacional desde la perspectiva de los derechos humanos, en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, dentro de las Medidas Cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región”³.

El acuerdo fue suscrito por el Representante Permanente de México ante la OEA, y por representantes de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República de los

Estados Unidos Mexicanos, así como por el Relator para México de la CIDH y el representante de las víctimas. Por tratarse de un acuerdo de asistencia técnica para un caso concreto, no fue sometido a ratificación posterior por parte del legislativo, ni fue sometido a consulta ante una alta corte nacional.

2. Extensión y formulación del mandato

Un punto importante en la definición de los alcances del mecanismo, es la **extensión** y también, la **formulación de su mandato**. Y esta importancia radica, no sólo en la necesidad de establecer competencias que garanticen que su intervención sea efectivamente útil para luchar contra la impunidad, sino de preservar una relación de armonía con el marco jurídico interno, que permita posteriormente que el acuerdo de creación sea aprobado y ratificado por los órganos políticos y jurisdiccionales del Estado.

La historia del establecimiento de la **CICIG** ha dejado varias lecciones aprendidas al respecto. Precedida por una fallida propuesta de acuerdo previo entre el gobierno y la Organización de Naciones Unidas para establecer una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIAGS) en 2003 -la cual fuera rechazada por el Congreso y la Corte de Constitucionalidad guatemaltecos-, la elaboración de una nueva propuesta –aquella que dio origen a la CICIG- tuvo muy presente que la manera de formular el mandato era determinante para el éxito de la iniciativa.

La nueva formulación permitió **centrar los objetivos centrales de la CICIG en la protección de los derechos humanos**, y, por tanto, darle al acuerdo de creación el estatus jurídico de un instrumento internacional de derechos humanos, y con ello, prevalencia sobre cualquier otra norma jurídica interna que pretendiera restringir sus alcances. Utilizando un lenguaje sencillo y menos detallado que la propuesta anterior, la nueva redacción permitía además, tender puentes entre los intereses del gobierno y las organizaciones de derechos humanos⁴.

² Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/convenio-MACCIH-1.19.16.pdf>

³ Disponible en: http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_7681a5e91f94a16a27e8573ed60c5a8.pdf

⁴ Open Society Justice Initiative. *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, 2016, págs. 34- 35.

Finalmente, el convenio de creación de la CICIG definió su mandato con una cláusula que describía los propósitos del acuerdo (artículo 1) y seguidamente, otra que estableció las tres funciones del mecanismo:

(a) Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala, de conformidad con los objetivos del presente Acuerdo;

(b) Colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes;

(c) Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin. Esta formulación, ubica en el centro del mandato, a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) y a los delitos cometidos por estos y otros actores conexos, de manera que las competencias del mecanismo se ordenan en función del apoyo, fortalecimiento y ayuda a las instituciones públicas guatemaltecas en la tarea de investigar y perseguir penalmente estos delitos.

De esta manera, la asistencia internacional de la CICIG quedó dirigida a (i) determinar la existencia, estructuras, actividades, formas de operación, fuentes de financiamiento y vinculación de los CIACS con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala, (ii) colaborar con el Estado en su desarticulación, promoviendo la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes, y (iii) recomendar la adopción de políticas públicas para erradicarlos y evitar su reaparición, lo que incluye reformas legales e institucionales que sean necesarias.

Con estas lecciones aprendidas, el **convenio de creación de la MACCIH** también incorporó en una cláusula los objetivos del acuerdo:

- 1.1. Apoyar el cumplimiento por parte del Estado Hondureño de los compromisos internacionales adquiridos por éste, por medio de la Convención Interamericana contra la Corrupción y el MESISIC, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC);*
- 1.2. Apoyar, fortalecer y colaborar activamente con las instituciones del Estado Hondureño encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción;*
- 1.3. Contribuir a mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del Estado que trabajan esta materia;*
- 1.4. Proponer al Gobierno reformas al sistema de justicia hondureño, incluyendo legislación para fortalecer el combate a la corrupción en y desde el sector privado; y*
- 1.5. Contribuir a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos de justicia del Estado frente a la sociedad hondureña, así como los mecanismos de observación y seguimiento del sistema de justicia desde la sociedad civil.*

Seguidamente, el convenio describe cuatro componentes o líneas de acción en las que se trabajaría para alcanzar estos objetivos, y sobre las que posteriormente se desarrollan las funciones específicas del mecanismo. Estas son: (1) Prevención y combate a la corrupción, (2) Reforma de la justicia penal, (3) Reforma político-electoral, y (4) Seguridad pública.

Es importante destacar, que el mandato de la MACCIH en relación a la investigación y persecución penal de casos y redes de corrupción, fue definido dentro del primer componente sobre Prevención y Combate a la corrupción.

Allí, se ha previsto –entre otras cosas– que la MACCIH tendría una Unidad de Acompañamiento, Supervisión y Colaboración Activa, que estará

conformada por un grupo de jueces, fiscales, policías y especialistas forenses nacionales e internacionales, seleccionados por la propia MACCIH, y que tendrán la labor de acompañar, asesorar, supervisar y/o evaluar a las autoridades competentes de Honduras, para que recaben información, investiguen y persigan casos y redes de corrupción.

Finalmente, en el caso del **GIEI-Ayotzinapa**, el acuerdo para su incorporación establece como mandato general, que este mecanismo realizaría una “verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano tras la desaparición de los normalistas”, en los siguientes aspectos: (a) realización de todas las acciones para la localización en vida e identificación forense de las personas desaparecidas, utilizando los medios tecnológicos más adecuados y actualizados para este fin; (b) agotamiento de todas las líneas de investigación para determinar las responsabilidades penales, especialmente los vínculos con la delincuencia organizada y actores estatales; y (c) atención y reparación integral a las víctimas y sus familiares.

Es importante destacar, que el acuerdo estableció expresamente que el GIEI estaría facultado para actuar como coadyuvante en las investigaciones, y para presentar denuncias penales ante las autoridades mexicanas competentes.

3. Participación de la sociedad civil

La sociedad civil ha tenido un papel crucial en el surgimiento y desenvolvimiento de los mecanismos internacionales de combate a la impunidad, los cuales han encontrado en ella, una importante fuente de legitimidad para respaldar sus actividades.

En el surgimiento de los mecanismos

En el caso de Guatemala, el impulso inicial para la creación de un mecanismo internacional, en 2002, provino de un grupo de organizaciones de derechos humanos, que buscaron apoyo internacional para investigar las estructuras criminales que amenazaban a los defensores de derechos humanos, especialmente a aquellas personas y organizaciones que buscaban justicia para los crímenes que se cometieron durante el conflicto armado interno que culminó con los acuerdos de paz de 1996.

Estas organizaciones impulsaron, en un primer momento y conjuntamente con Naciones Unidas, la propuesta de una fiscalía internacional autónoma con capacidad para realizar investigaciones y procesar causas ante los tribunales guatemaltecos, respecto de delitos cometidos por grupos ilegales de seguridad y por el crimen organizado (CICIACS). Cuando la propuesta fue rechazada por el Congreso y la Corte de Constitucionalidad, la sociedad civil participó junto con el gobierno en la construcción de un modelo alternativo que no tuviera los problemas de su antecedente, y en la formación de una amplia base de apoyo ciudadano a la iniciativa, además de persuadir a la comunidad internacional de mantener su respaldo.

En Honduras, a partir de mayo de 2015 y de la extensa indignación social producida al conocerse públicamente un millonario desfalco a la institución encargada de la seguridad social, la sociedad civil hondureña logró colocar en la agenda nacional e internacional, como un tema prioritario y urgente, el problema de la lucha contra la corrupción y la impunidad, y exigió al gobierno la creación de un mecanismo internacional *ad hoc* con facultades para la investigación de este tipo de casos. Luego de un extenso diálogo del gobierno con diversos sectores sociales, actores internacionales clave, y organismos multilaterales, en enero de 2016 se firmó el acuerdo para la creación de la MACCIH con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El papel de la sociedad civil en el surgimiento del GIEI-Ayotzinapa, fue más limitado, y fueron las víctimas y sus representantes, quienes participaron directamente de la negociación de este mecanismo, como una medida de seguimiento de la implementación de las medidas cautelares dictadas por la CIDH para la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos. No obstante, el caso hizo estallar una profunda indignación social, al poner de manifiesto la indiferencia e ineficiencia de las instituciones estatales. Ello, sumado a la simpatía de los ciudadanos por los familiares de los desaparecidos y por los expertos del GIEI, posteriormente generó una amplia base de apoyo de la sociedad civil a las actividades y avances de este mecanismo.

En el acompañamiento de los mecanismos

En segundo lugar, la sociedad civil también ha acompañado el desenvolvimiento de estos mecanismos, para lo cual ha sido esencial la **publicidad y transparencia** de sus actividades.

La información periódica de sus actividades, mediante informes o comunicados, así como la convocatoria de reuniones con sociedad civil, y conferencias de prensa para presentar conclusiones y avances, han permitido a los ciudadanos observar de manera continua el desenvolvimiento de los mecanismos heterodoxos. Asimismo, la participación de estos mecanismos, junto a la sociedad civil, como observadores de diversos procedimientos que conciernen al sistema de justicia, como por ejemplo, los procesos de selección y nombramiento de sus altos funcionarios, y la publicación de informes de conclusiones, han propiciado un mayor acercamiento con la sociedad civil y alimentado su mayor involucramiento en el debate de estos temas.

Además de estos espacios **informales** de participación y acompañamiento, los propios mecanismos pueden incorporar espacios de participación **formal**. En el caso de la MACCIH, su convenio de creación contempla la cooperación con la sociedad civil en la elaboración de instrumentos con los que operará un **sistema descentralizado y nacional de observatorios ciudadanos** para dar seguimiento del sistema de justicia penal, el cual estará integrado por una pluralidad de organizaciones de la sociedad civil hondureña (artículo 4.2.).

4. Duración y etapas

La duración del mandato de los mecanismos internacionales, debe tener en cuenta que la lucha contra la impunidad en temas de corrupción y graves violaciones de derechos humanos, requiere de un tiempo razonable antes de producir sus primeros resultados, y que el desenvolvimiento de estos mecanismos debe transitar por diversas etapas, que dependerán de la naturaleza de su mandato, y también de las condiciones políticas y sociales en las cuales deben desenvolverse.

Por ejemplo, el acuerdo para la creación de la CICIG, suscrito en diciembre de 2006, preveía originalmente un plazo de dos (02) años, pero su

mandato ha sido prorrogado sucesivamente hasta 2019. El convenio para el establecimiento de la MACCIH, en cambio, se establece un plazo de cuatro (04) años, que puede ser prorrogado por las partes.

A diferencia de estos dos mecanismos, el GIEI-Ayotzinapa tuvo un mandato inicial de seis (06) meses, estableciéndose que su mandato podría extenderse “por el tiempo necesario para el cumplimiento de su objetivo” en consulta de la CIDH con el Estado y las víctimas. El mandato fue renovado una única vez por el Estado mexicano, por seis (06) meses adicionales, y el GIEI-Ayotzinapa cesó en sus operaciones antes de que la investigación penal hubiese concluido.

Es importante advertir que, más allá de sus diferencias, la experiencia existente hasta el momento muestra que estos mecanismos requieren un tiempo razonable que les permita, entre otras cosas, (1) impulsar modificaciones al marco legal, que permitan contar con las herramientas jurídicas adecuadas para ejecutar su estrategia de combate a la impunidad; (2) apoyar y acompañar la investigación criminal de casos importantes, previamente seleccionados; (3) impulsar reformas estructurales de diversos aspectos del sistema de justicia.

5. Autonomía e Independencia

Uno de los aspectos clave para el desenvolvimiento eficaz de las actividades de los mecanismos internacionales de apoyo, es su autonomía e independencia, no sólo respecto de los órganos del Estado en cuestión –tanto políticos como jurisdiccionales–, sino también, respecto de los organismos que respaldaron su creación.

En el caso de la CICIG, el artículo 2.2. de su acuerdo de creación, estableció claramente su independencia funcional. Esta cláusula, en la práctica, le ha otorgado una libertad para actuar sin la necesidad de aprobación ni consulta previa a los órganos de las Naciones Unidas, y sin estar sujeto a una supervisión posterior de tipo legal ni político por parte del organismo multilateral. Esto le ha permitido modificar la estructura y el personal, determinar sus propias estrategias jurídicas, ejecutar el presupuesto

asignado a sus operaciones, y negociar acuerdos de cooperación con entidades del Estado de Guatemala⁵.

Por su parte, el convenio de creación de la MACCIH, establece en su artículo 7.1. que este organismo actuará con “absoluta independencia, autonomía, objetividad, neutralidad y transparencia” mediante una “colaboración activa” con las instituciones hondureñas; indicando posteriormente, debe presentar informes semestrales sobre sus actividades, al Secretario General de la OEA, quien los traslada luego al Estado de Honduras y al público en general.

Asimismo, se establece que tanto el Vocero de la MACCIH, como los coordinadores de cada una de sus divisiones, serán contratados de acuerdo a las normas y procedimientos de la Secretaría General de la OEA.

Finalmente, el acuerdo para el establecimiento del GIEI- Ayotzinapa estableció de manera expresa la obligación del Estado mexicano de garantizar su plena independencia y autonomía de gestión (artículo 12).

6. Financiamiento

Finalmente, los mecanismos internacionales de combate a la impunidad requieren contar con los recursos materiales y personales suficientes para realizar sus labores de manera adecuada. En esa línea, los acuerdos de creación de la CICIG y de la MACCIH, señalan que el mecanismo operara con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional; mientras que las operaciones del GIEI- Ayotzinapa estuvieron íntegramente financiadas por el Estado mexicano, tal como se indicó en el acuerdo para establecerlo.

⁵ Open Society Justice Initiative, Ob. cit, págs. 8-9



**Fundación para el Debido Proceso
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701 – Fax: (202) 462.7703

E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.