

INFORME DE EVALUACIÓN
PROGRAMA 00048435 “Comisión Internacional Contra la Impunidad en
Guatemala – CICIG”, PNUD GUATEMALA

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)
Equipo Internacional de Asesores para el Sector de Seguridad (ISSAT)

06 de noviembre 2015

INFORME DE EVALUACIÓN

PRGRAMA 00048435

“Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG”

PNUD GUATEMALA

Evaluación realizada entre el 27 de junio y el 06 de noviembre de 2015

Fecha de Presentación del presente Informe 06 de noviembre de 2015

Llevada a cabo por:

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)

Equipo Internacional de Asesores para el Sector de Seguridad (ISSAT)

Chemin Eugène-Rigot 2E, 1202 Geneva, Switzerland

Equipo de Evaluación:

Elisabeth Hayek-Weinmann, Líder del Equipo

Olga Nazario, Experta Evaluadora

Mirko Daniel Fernández, Evaluador

Asesor de la Evaluación

Dr. Björn Holmberg

El Equipo de Evaluación quiere dejar constancia de su agradecimiento a la Sra. Claudia de Saravia, Oficial de Programa para el área de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Guatemala, por su valioso apoyo como enlace con el Grupo de Referencia constituido para el seguimiento de la Evaluación. El Equipo quiere presentar también sus agradecimientos por la apertura y el tiempo brindado por los funcionarios de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. El trabajo de la evaluación no hubiera sido posible sin los aportes brindados por los funcionarios de Estado y los miembros de organizaciones de la sociedad civil quienes generosamente aceptaron participar en las entrevistas y discusiones en grupo.

Índice de Contenido

Introducción	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	2
a. Antecedentes inmediatos	2
b. Aspectos relevantes del contexto	3
c. Funciones y facultades de la Comisión	5
d. Estructura Organizacional y Recursos	6
e. Sistema de Planificación y Socios Claves	7
II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	10
a. Propósitos y objetivos	10
b. Alcances y limitaciones.....	10
III. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN Y MÉTODOS	12
a. Enfoque y principios guías	12
b. Métodos y criterios de la Evaluación	12
c. Fuentes de información e instrumentos.....	14
IV. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	16
a. Relevancia	16
b. Eficacia.....	20
c. Eficiencia	35
d. Sostenibilidad	40
e. Enfoque de Género.....	43
f. Consideraciones sobre el mandato y estructura organizacional	47
V. CONCLUSIONES.....	52
VI. RECOMENDACIONES.....	56
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	59
Anexo A Marco Lógico y Resultados Elaborado por la CICIG	
Anexo B Matriz de la Evaluación	
Anexo C Documentos consultados y bibliografía revisada	
Anexo D Lista de Personas Entrevistadas	
Anexo E Correspondencia entre Prioridades MP y los Planes de Trabajo de la CICIG	
Anexo F Inventario de los Principales Programas de Cooperación	
Anexo G Tabla de Productos Colaboración entre el MP y la CICIG	
Anexo H Valores Institucionales de la CICIG	

Lista de Acrónimos

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CA	Corte de Apelaciones
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CALDH	Centro Para la Acción Legal en Derechos Humanos
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CGC	Contralor General de Cuentas
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DCAF	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
DEIC	División Especializada en Investigación Criminal
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIGICI	Dirección General de Inteligencia Civil
DIGICRI	Dirección General de Investigación Criminal
DPA	Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría General
FECI	Fiscalía Especial contra la Impunidad
FEP	Fuerzas Especiales Policiales
GdeR	Grupo de Referencia de la Evaluación del Programa PNUD – CICIG
G-13	Mecanismo de Coordinación de la Cooperación Internacional con Guatemala, establecido en cumplimiento de la Declaración de Estocolmo de 1999.
ICMSJ	Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia
ICTJ	International Center for Transitional Justice
ISSAT	Equipo Internacional de Asesores para el Sector de Seguridad
LAPOP	Latin American Public Opinion Poll
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD-DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OLA	Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la ONU
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUMJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ORP	Oficina de la Responsabilidad Profesional
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBF	Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSJS	Reformas al Sector de Justicia y Seguridad
RSS	Reformas al Sector de Seguridad

SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SICOMP	Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público
SJS	Sector de Justicia y Seguridad
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
TdR	Términos de Referencia
UDI	Unidad de Dirección de la Investigación
UEFAC	Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG
UME	Unidad de Métodos Especiales
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen
UN-INSTRAW	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe reúne los principales hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la Evaluación de la “Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala” (CICIG), que se llevó a cabo entre julio y noviembre 2015, a solicitud del PNUD Guatemala y de las agencias de cooperación internacional que han apoyado financieramente a la Comisión.

Objetivo y Alcances

Según lo establecido por los TdeR, la evaluación cubre el período entre el inicio de las funciones de la Comisión en enero 2008 hasta julio del 2015 y busca dar respuesta a cinco objetivos asociados a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, e impacto:

- i. Valorar el trabajo de la CICIG y su coincidencia con las prioridades y necesidades nacionales en relación al combate de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS);*
- ii. Determinar y valorar los resultados a los cuales ha contribuido la CICIG de acuerdo a lo que establece su mandato;*
- iii. Revisar el uso apropiado de los recursos y la respuesta de las instituciones nacionales a las propuestas planteadas por la CICIG en función del cumplimiento de su mandato;*
- iv. Revisar la capacidad de las contrapartes nacionales en función de continuar con los resultados y conocimiento generado por la CICIG;*
- v. Valorar el impacto del trabajo de la CICIG en la sociedad civil guatemalteca y en el ámbito político nacional.*

La evaluación se desarrolló bajo un enfoque de generación de conocimiento. En el diseño metodológico se priorizó el análisis compartido de las experiencias y el diálogo con los funcionarios de la Comisión, promoviendo así la validez y apropiación de los hallazgos. En forma complementaria, se recogió las perspectivas y valoraciones de 118 actores claves, tanto socios como observadores calificados, para documentar y valorar en forma independiente los resultados del trabajo de la Comisión. Se utilizó una combinación de metodologías para cubrir las dos áreas de estudio requeridas por los TdR: (i) la valoración de la relevancia, desempeño y sostenibilidad de la Comisión en relación a sus Planes de Trabajo; y (ii) el análisis de su modelo organizacional y de trabajo en relación a su mandato.

Antecedentes inmediatos

Los acuerdos políticos suscritos para poner fin a décadas de conflicto armado en Guatemala constituyen un marco de referencia para la creación de la Comisión. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, firmado por el Gobierno de Guatemala (GdG) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1994, prescribió la desarticulación de las CIACS. Otro antecedente inmediato es también el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, el cual concluye que, al tolerar o participar directamente en la impunidad que daba cobertura material a las violaciones de derechos humanos, los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente.

Establecimiento de la Comisión

La CICIG fue creada mediante Acuerdo suscrito por el GdG y la Organización de Naciones Unidas (ONU) en diciembre del 2006. El Acuerdo establece dos objetivos fundamentales: 1) *Apoyar,*

fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de las CIACS y cualquier otra conducta delictiva conexos con estos (...); y 2) Crear los mecanismos y procedimientos para protección de los derechos a la vida y la integridad de las personas, en conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los que Guatemala es parte.

La combinación de funciones y facultades específicas confiere a la Comisión un carácter único en cuanto a organización creada a través de un acuerdo con la ONU y que tiene un papel activo como querellante adhesivo en el marco de la institucionalidad nacional para la persecución del delito y, al mismo tiempo, como organización que busca contribuir a la formulación de políticas públicas. Es así que el mandato de la Comisión es amplio en términos de sus facultades, pero restringido en cuanto a los presuntos responsables de los mismos, los que quedan limitados a personas vinculadas a los CIACS. Esta combinación de funciones y la definición de CIACS establecida en el Acuerdo, confiere un fuerte carácter político al trabajo de la Comisión.

HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Relevancia: El mandato y el trabajo de la Comisión es relevante en cuanto: 1) se enmarcan en las prioridades de país prescritas en el Acuerdo Global de Derechos Humanos; es consistente con el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico; 3) da respuesta a los desafíos en materia de justicia, derechos humanos y seguridad enfrentados durante el post-conflicto; y 4) es expresión de un acuerdo entre el Gobierno y un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) guatemaltecas sobre la necesidad y urgencia de superar dichos desafíos. La Comisión es relevante también porque su trabajo es consistente con los ejes prioritarios establecidos por la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) y porque se enmarca en los principios en la agenda de Paz y Seguridad y los acuerdos de cooperación suscritos con Guatemala.

Eficacia: La Comisión ha sido eficaz en las dos áreas de efectos establecidas en sus planes de trabajo: 1) Ha contribuido a mejorar la capacidad del Estado en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad; 2) Ha contribuido a que el Estado cuente con un marco jurídico institucional y de participación ciudadana para erradicar y prevenir la reaparición de estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad.

Estas contribuciones han derivado en una mayor capacidad de la Fiscalía para analizar la conexión entre casos y su habilidad para entender cómo funciona y se comportan los grupos criminales. De igual modo, el trabajo conjunto y diario de los funcionarios de la Comisión con los del MP ha 'empoderado' en el ejercicio de las funciones fiscales y de respaldo a los titulares del MP en la toma de decisiones institucionales de alto riesgo político. Es posible señalar que éstos tienen el potencial de convertirse en agentes de cambio institucional al elevarse los estándares de rendimiento para todos los funcionarios. Estos efectos positivos en términos de transformación institucional al interior de la Fiscalía no encuentran, sin embargo, un equivalente en el Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil (PNC), siendo ambos socios prioritarios de la Comisión.

Los evaluadores encontraron una apreciación positiva generalizada sobre los cambios introducidos en el marco jurídico, cambios que fueron asociados al trabajo de la Comisión, durante los últimos ocho años. La CICIG ha contribuido a reformar y/o aprobar más de diez leyes que fortalecen el marco jurídico para el combate a la impunidad, incluyendo la Ley de Extinción de Dominio (2010); Ley de la Dirección General de Investigación Criminal (2012).

Impacto. La disminución del índice de impunidad, uno de los impactos esperados por la CICIG, abarca todas las áreas de competencia del sistema de justicia y constituye un indicador de desempeño del sistema. La evaluación encontró que, de acuerdo a las cifras que ofrece el MP en sus Informes de Labores y la metodología que utiliza el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, se registra una leve disminución en el nivel de impunidad en Guatemala durante el periodo 2008-2014. Tomando en cuenta las limitaciones conceptuales y operativas para la construcción de este índice, éste sólo tendría un valor indicativo de la tendencia hacia una mayor efectividad del sistema de justicia penal.

Otros indicadores, más cercanos al impacto al cual ha contribuido la Comisión, son la recuperación incipiente de la confianza ciudadana en el MP y una mayor participación de la ciudadanía guatemalteca en el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia. Al demostrar que con las herramientas adecuadas y la voluntad de actuar de la fiscalía el sistema de justicia podía funcionar, la CICIG ofreció confianza para crear la presión ciudadana. El tema de impunidad ha adquirido preeminencia en la agenda nacional y ha dejado de ser un reclamo limitado a las organizaciones de derechos humanos, motivando la movilización de distintos sectores sociales. Los congresistas y partidos políticos se perciben ahora sujetos al poder de la justicia y están al tanto de que la ciudadanía los vigila. Se ha incrementado así el costo político de los actos de corrupción. Existe también la percepción de un número mayor de jueces y otros funcionarios están más dispuestos a realizar sus labores adecuadamente.

Eficiencia. La Comisión registra un alto nivel de ejecución presupuestaria durante todo su periodo de funcionamiento. Esto se corresponden con los niveles de eficacia observados en términos del cumplimiento de los productos estipulados en sus planes de trabajo anuales. El gasto global para el período 2008 – 2015 (USD120.4 Millones) se destinó en un 82.40% a cubrir costos de personal; 10.94% a costos operativos; y un 6.66% a costos de administración del trust-fund (PNUD). Los entrevistadores recogieron apreciaciones positivas sobre la idoneidad del trust-fund como mecanismo para hacer más eficiente la coordinación en los apoyos financieros brindados a la Comisión así como también la satisfacción sobre la rendición de cuentas la cual incluye informes de auditoría en acuerdo a las normas internas del PNUD. En la medida en que el la CICIG tiene como efecto romper el círculo vicioso entre corrupción e impunidad –ayudando así a crear mejores condiciones de independencia para la investigación y procesamiento judicial- es posible argumentar que se ha contribuido a aumentar la eficacia y eficiencia en de las distintas intervenciones en apoyo al fortalecimiento del SJS

Sostenibilidad. Los desafíos más relevantes que enfrenta la sostenibilidad están relacionados con debilidades institucionales en el SJS, muchos de ellas fuera del ámbito de trabajo de la Comisión. El principal desafío de cara a la sostenibilidad de los logros de la Comisión se encuentra en el ámbito político. La sostenibilidad de los logros alcanzados depende de la voluntad política del Estado y el compromiso de la sociedad guatemalteca para adoptar reformas integrales al Sector de Seguridad y Justicia que fortalezcan su eficacia y rendición de

cuentas. A través de lo que se pudo constatar, desafortunadamente, no ha existido un proyecto de reforma sostenido y coherente.

Enfoque de Género. La CICIG ha demostrado una apertura política para abordar temas de género dentro su mandato. La Comisión respaldó las iniciativas nacionales e internacionales para la sensibilización sobre la violencia contras las mujeres, priorizó la investigación criminal de adopciones ilegales y ha firmado importantes convenios de colaboración con el fin de desarrollar una repuesta integral frente la violencia basada en género y para fortalecer la protección y acceso a la justicia a grupos cuya vulnerabilidad y victimización impone un alto impacto a la sociedad. En este sentido, el mandato de la CICIG captura las necesidades nacionales tanto como las normas internacionales en cuanto identificar y apoyar en dismantelar estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del estado que les permite capacidad operativa y/o promueven la impunidad de patrones y formas de violencia basada en género similares a las que se vivieron durante el conflicto armado.

CONCLUSIONES

- La Comisión es expresión de la voluntad política del Gobierno de Guatemala y del compromiso adquirido por este con OSCs y responde a las necesidades específicas de fortalecimiento del SJS en el contexto del post-conflicto.
- La Comisión ha contribuido al fortalecimiento del marco legal y de las capacidades institucionales del Estado Guatemalteco para investigar y perseguir penalmente a las CIACS.
- El conocimiento privilegiado de la Comisión sobre las necesidades de fortalecimiento institucional del MP y PNC constituye un insumo importante para hacer más efectivas las inversiones de la cooperación internacional en el Sector de Justicia y Seguridad.
- La CICIG ha contribuido a informar a la ciudadanía guatemalteca sobre asuntos de interés nacional, aportando elementos para la toma de conciencia sobre las causas de problemas nacionales.
- La Comisión presenta niveles de ejecución presupuestaria cercanos al 100%; éstos se corresponden con la efectividad mostrada en el cumplimiento de los productos planificados y con los alcances a nivel de efectos.
- La sostenibilidad a mediano y largo plazo de los efectos del trabajo de la Comisión depende de los compromisos de las instituciones del Estado y la sociedad guatemalteca para construir una visión integral de RSJS.
- La Comisión ha hecho esfuerzos para respetar las normas y principios de equidad de género tanto en lo interno como en su trabajo externo.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones para la CICIG

- Fortalecer la estructura organizativa de la Comisión con la identificación de funciones y responsabilidades vinculadas a la asesoría en políticas públicas e insumos para las reformas legislativas. Llenar la vacante del titular adjunto de la Comisión.
- Continuar desarrollando los instrumentos de planificación, con la adopción de instrumentos de análisis y programación estratégica y un sistema de registro de la información e indicadores de monitoreo que sean más precisos al trabajo específico de la Comisión.
- Definir estrategia de relaciones con la sociedad civil que parta del reconocimiento del carácter distinto entre organizaciones de servicio, organizaciones gremiales y otras.

- Seguir explorando los vínculos entre crimen organizado, impunidad y patrones de violencia contra las mujeres utilizando los instrumentos jurídicos del sistema penal guatemalteco.
- Tratar de introducir en los currículos de los centros de capacitación de las instancias de justicia y también en las facultades de derecho, la metodología contemporánea que utiliza la CICIG en sus investigaciones.

Recomendaciones para los cooperantes

- Bajo la convocatoria de instituciones nacionales, apoyar espacios y mecanismos de diálogo sobre la integralidad de las RSJS.
- Aprovechar de una manera más eficaz el conocimiento derivado de la práctica de la CICIG, a fin de afinar las actividades de fortalecimiento institucional incluidas en los diversos programas de cooperación internacional con el SJS.
- Promover el fortalecimiento de capacidad de investigación de la PNC, el profesionalismo de su personal, y la estabilidad gerencial de la institución, al igual que del Ministerio de Gobernación.
- Si bien el Trust Fund ha sido eficaz, se debe mejorar la coordinación y dialogo sobre aspectos sustantivos entre la CICIG y las instancias de dirección de los PFB, en el UNCT y el Petit-Comité.
- Promover ante las instancias políticas la necesidad de asignar los recursos necesarios al MP y a otras entidades del sector justicia para que pueda tener un alcance nacional.
- Utilizar el dialogo diplomático para persuadir a los poderes políticos de que la realización de la reforma integral al sistema de justicia requiere de la voluntad política del Ejecutivo y del Legislativo para garantizar la independencia de las instancias del Sector de Justicia y Seguridad.

LECCIONES APRENDIDAS

- Una Comisión internacional como la CICIG, con independencia política y económica, tiene la capacidad de lograr cambios y reformas a nivel de país que las instituciones nacionales, por una variedad de factores, no pueden lograr.
- La modalidad de trabajo conjunto constituye un medio efectivo para la transferencia de capacidades y competencias con socios y contrapartes institucionales. Esta modalidad le da una ventaja comparativa a la Comisión y le permite tener un conocimiento privilegiado y preciso sobre las necesidades de fortalecimiento institucional del MP y PNC.
- La capacidad de actuar de una Comisión internacional como la CICIG depende en gran medida de la voluntad política del liderazgo nacional en el sector justicia.
- La replicabilidad del modelo de la CICIG descansa en la construcción de acuerdos políticos nacionales. La efectividad del modelo depende además de la capacidad de construir relaciones de confianza con las instituciones contrapartes.
- En la fase de negociación y diseño de una Comisión Internacional, se precisa incluir las provisiones de tiempo necesarias para asegurar la obtención de los recursos financieros, reclutar el personal idóneo y definir los acuerdos administrativos y de colaboración interinstitucionales que sean necesarias.
- La complejidad y la dimensión política asociadas a este tipo de mandato, demandan incorporar en la estructura organizacional, funciones y responsabilidades claras para la interlocución con las autoridades nacionales en materia de política pública.

INFORME DE EVALUACIÓN
PROGRAMA 00048435 “Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG”
PNUD GUATEMALA

Introducción

El presente Informe reúne los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la Evaluación del Programa “Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG”, ésta se llevó a cabo a solicitud del PNUD Guatemala y de las agencias de cooperación internacional que han apoyado financieramente a la Comisión.

En cumplimiento de los Términos de Referencia (TdR) incluidos en la convocatoria para la presentación de ofertas de servicios, la evaluación se realizó con el propósito de (i) documentar y valorar el desempeño de la Comisión en función de los resultados esperados; y, (ii) valorar el modelo organizacional y de trabajo adoptado por la misma. A la fecha de publicación de los TdR (25 de mayo del 2015) la Comisión se encontraba en lo que se anticipaba fuera su fase final de funcionamiento, por lo que la evaluación fue concebida inicialmente como un ejercicio de análisis orientado a la identificación de lecciones útiles para fortalecer iniciativas similares en el futuro. Posteriormente, al prolongarse el periodo de vigencia de la Comisión por dos años más, la evaluación adquirió también un propósito de retroalimentación, enfatizando la identificación de recomendaciones que permitan fortalecer el trabajo de la misma.

El ejercicio de evaluación se llevó a cabo entre el 27 de julio y el 06 de noviembre 2015 y ha cubierto las tres fases previstas en el Informe Inicial, siendo estas: i) revisión documental y diseño metodológico; ii) investigación de campo; iii) análisis de la información y preparación de informes. En forma posterior a la entrega de la versión final del Informe de Evaluación está previsto un taller de presentación y diálogo sobre los principales hallazgos; éste se realizará en ciudad de Guatemala en una fecha posterior al 06 de noviembre a ser acordada con el PNUD. La versión del Informe en idioma inglés será entregada el 20 del mismo mes.

El contenido del Informe de Evaluación se encuentra organizado en siete secciones, siguiendo el formato del PNUD. Así, la primera sección describe el Programa evaluado, la segunda aborda los alcances y objetivos de la evaluación, en la tercera sección se sintetiza el enfoque y los instrumentos metodológicos utilizados. La cuarta sección reúne los principales hallazgos de la evaluación, estructurados en función de seis áreas de análisis establecidos por los TdR (relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, equidad de género y estructura organizacional de la Comisión). Las tres secciones siguientes reúnen las principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

El Informe está dirigido al Grupo de Referencia (GdeR) constituido por el PNUD para darle seguimiento a la presente Evaluación. El Grupo de Referencia está integrado por representantes de las agencias de cooperación bilateral y multilateral que apoyan la CICIG así como también por una representante del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaria General (DPA) de la ONU. El Informe está dirigido también a los funcionarios de la Comisión.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

La evaluación tiene como sujeto de análisis la “Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG” y, tal como solicitado por los TdR, se realiza desde una doble perspectiva: por una parte se abordan criterios programáticos de evaluación, y, adicionalmente, se abordan aspectos relacionados con el mandato y el diseño organizacional de la Comisión. Los desafíos metodológicos de esta doble dimensión de la evaluación fueron abordados en el Informe Inicial y aparecen reseñados en las dos secciones subsiguientes del presente Informe. A continuación se presenta una breve descripción de los antecedentes inmediatos, una síntesis de los aspectos relevantes del contexto así como las características principales del mandato, estructura organizativa y funcionamiento de la misma.

a. Antecedentes inmediatos

Los acuerdos políticos suscritos para poner fin a décadas de conflicto armado en Guatemala constituyen un marco de referencia para la creación de la Comisión y el diseño de su mandato. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, firmado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en marzo de 1994, marcó el comienzo de avances significativos en las negociaciones de paz. El Acuerdo Global prescribió, entre otras obligaciones por parte del Gobierno, el compromiso de fortalecer las instancias de justicia y derechos humanos (Artículo II); el de no propiciar actos que impidan el enjuiciamiento y sanciones de los responsables de violaciones a los derechos humanos (Artículo III); y la desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) (Artículo IV).¹ Estos compromisos entraron en vigencia desde su suscripción y fueron reiterados dos años después en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera dio fin oficialmente al conflicto armado interno y reiteró el compromiso del Gobierno de Guatemala en cuanto a adoptar *“los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar”*. (Artículo II). Así mismo, las partes acordaron impulsar las reformas institucionales para dar efecto a la plena observación de los derechos humanos, señalando que *“el fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático. La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones para que, en forma articulada, puedan garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El Ejército de Guatemala debe adecuar sus funciones a una nueva época de paz y democracia.”* (Artículo X)²

Entre los antecedentes inmediatos se encuentran también el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico - CEH, el cual señala que *“la debilidad del sistema de justicia, ausente en extensas regiones del país antes del enfrentamiento armado, se acentuó cuando el poder judicial se plegó a los requerimientos impuestos por el modelo de seguridad nacional*

¹ “Acuerdo Global de Derechos Humanos,” Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, México, D.F el día 29 de marzo de 1994,

http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_global_sobre_derechos_humanos.pdf

² “Acuerdo de Paz Firme y Duradera,” firmado por Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 29 de diciembre de 1996.

<http://guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20de%20Paz%20Firme%20y%20Duradera.pdf>

imperante". La CEH concluye que, al tolerar o participar directamente en la impunidad que daba cobertura material a las violaciones más elementales de derechos humanos, los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente.³

b. Aspectos relevantes del contexto

(i) Situación de justicia y seguridad post-Acuerdos de Paz

Dificultades asociadas a la debilidad institucional del Estado Guatemalteco y a la falta de voluntad política sostenida, limitaron el alcance en la implementación de los Acuerdos de Paz, en particular en lo que se refiere al desmantelamiento de las CIACS.⁴ El patrón de impunidad heredado del conflicto fue reforzado en parte por la promulgación de la ley de amnistía que benefició a los responsables de crímenes de genocidio, desaparición forzada, tortura y otros crímenes no sujetos a leyes de prescripción en virtud de normas guatemaltecas e internacionales.⁵ Entre los beneficiarios de la ley de amnistía se incluyeron personas acusadas de pertenecer a las estructuras de contrainsurgencia del Estado que se encontraban activas durante el conflicto armado y que fueron instrumentales en la evolución de dichas estructuras en órganos del crimen organizado con una fuerte capacidad de influir en diferentes niveles políticos e institucionales.

En 2006, a sólo diez años de los acuerdos de paz y del inicio de un proceso de transición hacia la democracia, Guatemala se encontraba ante una creciente ola de violencia y criminalidad que no solo amenazaba la seguridad ciudadana sino también la gobernabilidad democrática. La nueva democracia arrastraba consigo junto con la herencia de impunidad, condiciones de inestabilidad, corrupción y violación de derechos humanos producto de 36 años de conflicto interno armado y de sucesivos gobiernos autoritarios. La alarmante situación generó el debate entre especialistas sobre si Guatemala ya caía dentro de la clasificación de "estado fallido" o si aún podía considerarse un estado débil "que fallaba en algunas de sus tareas esenciales."⁶

"(..) los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente."

Comisión para el Esclarecimiento Histórico, "Informe: Guatemala, Memoria del Silencio"

El deterioro en la gobernabilidad de Guatemala estaba estrechamente vinculado a la incapacidad del sistema de justicia para dar respuesta a la violencia y el crimen. Como parte de la transición, Guatemala había iniciado reformas a su sistema de justicia. Adoptó un nuevo

³ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, "Informe: Guatemala, Memoria del Silencio," UNOPS, 1999.

Recomendaciones y Conclusiones. , pg.35

⁴ La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) así como organizaciones de derechos humanos y el Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman), continuaron informando sobre la existencia de dichos grupos y que las instituciones judiciales y de seguridad han sido debilitadas como resultados de su infiltración. Antecedentes CICIG. <http://www.cicig.org/index.php?page=antecedentes>

⁵ Congreso de la República de Guatemala, "Decreto 145-1996, Ley de Reconciliación Nacional

⁶ Ver J. Marc Ruhl "Guatemala: A Failing State?" Western Hemisphere Security Analysis Center, (Miami, FL: Applied Research Center at Florida International University, 2011) y Hal Brands, "Crime, Violence, and the Crisis in Guatemala: A Case Study in the Erosion of the State," (Carlisle, Pa: Strategic Studies Institute, 2010).

Código Procesal Penal y creó la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia. Esta instancia aprobó un plan estratégico para el período 2006-2010, que proponía mejorar el funcionamiento de las Cortes, aumentar el acceso a la justicia, combatir la corrupción y fortalecer la administración y las comunicaciones sociales.⁷ Para la implementación de las reformas, Guatemala recibió amplia asistencia por parte de la cooperación internacional, como veremos más adelante.

Aun así, la Corte Suprema, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación reconocieron en 2007 que los delitos contra la vida en Guatemala rebasaban la capacidad operativa del sistema de justicia.⁸ La justicia penal en Guatemala, compuesta por el Organismo Judicial, el Instituto de Defensa Pública Penal, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario, no había avanzado lo suficiente y los estudios realizados indicaban que persistía la falta de coordinación entre las instituciones del sistema; las amenazas, intimidación y atentados contra funcionarios del sector; y el fenómeno sistemático de la impunidad.⁹

Indicadores de desempeño del Ministerio Público, cuya labor principal es promover la persecución penal y dirigir las investigaciones sobre cuya calidad descansa la efectividad del sistema penal, mostraban deficiencias. En 2006, de 238,342 casos que ingresaron al Ministerio Público sólo fueron formuladas 4,096 acusaciones. Del resto: 39,418 fueron desestimados; 17,510 trasladados por no ser competencia del Ministerio Público; 3,802 desjudicializados; 7,160 sobreseídos; 3,617 clausuras provisionales y 75,681 archivados. Sólo un 4.6 por ciento de los casos fueron resueltos y 173,067 casos no fueron resueltos.¹⁰ Para el 2009, la misma situación persistía: de 392,126 denuncias presentadas, la Fiscalía sólo presentó 13,642 acusaciones en los tribunales y se lograron 3,706 sentencias, lo cual significa menos de uno por ciento de efectividad y el 99.6 por ciento de impunidad.¹¹

(ii) Las Reformas al Sector de Justicia y Seguridad y las iniciativas apoyadas por la cooperación internacional

En el marco de los esfuerzos iniciados a raíz de los Acuerdos de Paz y las demandas prioritarias para impulsar las reformas al Sector de Seguridad y Justicia, el Estado guatemalteco ha recibido un promedio de USD180 millones anuales en cooperación no reembolsable desde 1996.¹² Según la Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala (SEGEPLAN), entre 2008 y 2010, Estados Unidos proveía casi el 50% de la cooperación suscrita por Guatemala, seguidos

⁷ Inter-American Development Bank, "Program to Support the Criminal Justice Sector "(GU-0177-Loan proposal), p. 4. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1232398>

⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Homicidios Contra la Vida en Guatemala: Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos y el desempeño del sistema de justicia." (Embajada de Suecia en Guatemala, Octubre, 2007).

⁹ ASIES "Anexo: Desafíos actuales de la justicia penal," (Ciudad de Guatemala, Enero 2009). www.kas.de/wf/doc/kas_15888-1522-4-30.pdf?090528190252

¹⁰ PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009-2010*, (Guatemala, 2010) p. 214.

¹¹ Ibid.

¹² Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), "Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el Desarrollo y eficacia de la Ayuda en Guatemala, 2008-2010," issuu.com/segeplan/docs/presentacin__primer_informe_nacional_sobre_cooper?e+4207834/3077993

por España (13%) y Alemania (8%).¹³ Entre 2011-2012, esos mismos cooperantes representaban el 93% de la cooperación internacional. El total de la cooperación para esos cinco años (2008-2012) fue de USD663 millones de dólares.

c. Funciones y facultades de la Comisión

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG, fue creada mediante Acuerdo suscrito por el Gobierno de Guatemala y la Organización de Naciones Unidas el 12 de diciembre del 2006. El Acuerdo fue ratificado por el Congreso el 1 de agosto de 2007 y entró en vigor a partir el 4 de septiembre del mismo año.

En el Acuerdo se establecen dos objetivos fundamentales para cuyo efecto se crea la Comisión:

- *Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad¹⁴ y cualquier otra conducta delictiva conexos con estos (...); así como en la determinación de las estructuras, actividades y formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes en los delitos cometidos;*
- *Crear los mecanismos y procedimientos para protección de los derechos a la vida y la integridad de las personas, en conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los Guatemala es parte.*

El Acuerdo le asigna a la Comisión tres funciones esenciales: (a) *Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su forma de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atentan contra los derechos civiles y políticos en Guatemala (...); (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 necesaria para este fin.*

Para el ejercicio de estas funciones el Acuerdo otorga a la Comisión catorce facultades específicas, incluyendo las de recabar información, evaluar y sistematizar información suministrada por cualquier persona o entidad, promover la persecución penal mediante denuncia ante las autoridades correspondientes y constituirse en querellante adhesivo, asesorar

¹³ SEGLEPAN, "Segundo Informe de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Guatemala 2011-2012," p.51 [www.segeplan.gob.gt/downloads/2014/CI/2do Informe Nacional CI 2011-2012.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2014/CI/2do%20Informe%20Nacional%20CI%202011-2012.pdf)

¹⁴ El Acuerdo define como 'Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad' – CIACS, los grupos con las siguientes características: (i) *cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos;* (ii) *estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas.* (Artículo 1 del Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CIICIG), Nueva York, 12 de diciembre de 2006).

técnicamente a las instituciones competentes del Estado, denunciar ante las respectivas autoridades administrativas a los funcionarios que en el ejercicio hayan cometido infracciones administrativas, actuar como tercero interesado en procedimientos disciplinarios administrativos, suscribir e implementar acuerdos de cooperación con instituciones del Estado, garantizar la confidencialidad de testigos, víctimas, peritos y colaboradores relacionados con las funciones de la Comisión así como solicitar al Ministerio Público y de Gobierno la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los mismos.

La combinación de funciones y facultades específicas, a la cual se hará referencia como el 'mandato' en el contexto de la presente evaluación, confiere a la Comisión un carácter único - sin precedentes- en cuanto a organización creada a través de un acuerdo con Naciones Unidas y que tiene un papel activo como querellante adhesivo en el marco de la institucionalidad nacional para la persecución del delito y, al mismo tiempo, como organización que busca contribuir a la formulación de políticas públicas, en ambos casos, en referencia a la identificación, desarticulación, persecución penal y erradicación de los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad – CIACS. Es así que el mandato de la Comisión es amplio en términos de sus facultades, pudiendo coadyuvar, asesorar y hacer recomendaciones de políticas públicas para la persecución penal de cualquier tipo de delitos, pero restringido en cuanto a los presuntos responsables de los mismos, los que quedan limitados a personas vinculadas a los CIACS. Esta combinación de funciones y la definición de CIACS establecida en el Acuerdo, confiere un fuerte carácter político al trabajo de la Comisión.

Es de destacar aquí una de las características fundamentales de la CICIG: si bien tiene un carácter internacional, esta opera bajo la legislación guatemalteca y por lo tanto depende del sistema judicial doméstico. En este sentido, su capacidad para ejecutar depende de la voluntad política de las instituciones nacionales, particularmente, del Ministerio Público, la Policía Civil Nacional, y Órgano Judicial. Las fluctuaciones en los niveles de cooperación de dichas entidades y/o las posibles diferencias en nivel de apoyo desde cada una de estas instancias influyen en la posibilidad de la CICIG para cumplir con su mandato.

d. Estructura Organizacional y Recursos

El Acuerdo define también la estructura básica de la Comisión, al designar como responsable general a un Comisionado, designado por el Secretario General de las Naciones Unidas y establecer una Secretaría de Administración a cargo de un funcionario internacional. Corresponde al Comisionado contratar personal -internacional y nacional- incluyendo investigadores, expertos forenses y expertos en tecnología de la información (Artículo 5 del Acuerdo). Se crea así una Comisión con un mandato unipersonal en la figura del Comisionado, el cual tiene la facultad de contratar el personal especializado necesario para el desempeño de las funciones conferidas.

Desde su constitución, la Comisión ha estado estructurada alrededor de tres funciones básicas: (i) investigación y litigio (entre 2008-2013 dividido entre 3 a 4 departamentos específicos); (ii) seguridad; y (iii) administración. Adicionalmente, el Comisionado ha contado con personal de apoyo vinculado a funciones de asesoría así como consultores temporales para temas especializados. El personal contratado por la Comisión ha oscilado entre 202 (2011) y 135 (2015), al cual se ha sumado personal especializado en investigaciones criminales y seguridad, asignados en forma temporal.

Los recursos financieros en apoyo a la Comisión han sido gestionados desde su inicio por el PNUD Guatemala bajo la modalidad de "trust-fund". Las contribuciones financieras entre 2008 y julio 2015 suman USD123 millones, provenientes de diecisiete fuentes distintas, mayoritariamente agencias de cooperación bilateral. La ejecución presupuestaria para el mismo periodo alcanza un total de USD116.2 millones.

La Comisión ha recibido apoyo financiero de Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Holanda, Italia, Irlanda, México, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido; ha recibido también donaciones de la Unión Europea, las Fundaciones Soros y del Gobierno de Guatemala/PNUD. Los gobiernos de Alemania, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Francia, Suecia, Suiza y Uruguay han contribuido con la asistencia temporal de personal especializado en seguridad e investigación criminal.

La estructura de las contribuciones financieras es la siguiente: Alemania 1.36%, Canadá 10.59%, Dinamarca 1.56%, España 8.28%, Estados Unidos 25.07%, Finlandia 4.53%, Holanda 8.83%, Italia 1.90%, Irlanda 0.18%, México 0.04%, Noruega 3.75%, Suecia 19.13%, Suiza 1.02%, Reino Unido 0.22%, Unión Europea 13.01%; Fundaciones Soros 0.13% y Gobierno de Guatemala/PNUD 0.41%.

e. Sistema de Planificación y Socios Claves

Si bien el mandato de la Comisión es robusto en cuanto a sus facultades y amplio de cara a los objetivos a los cuales busca contribuir, el ejercicio de planificación de su trabajo ha estado restringido por el límite temporal de dos años en el cual se tiene que ratificar la vigencia de su mandato. Es así que desde sus primeros años de funcionamiento, la Comisión ha funcionado bajo la modalidad de Planes Bi- anuales de Trabajo (Plan de Trabajo 2009 –2011, y Plan de Trabajo 2011-2013) los cuales detallan actividades prioritarias a realizar. En el periodo 2013-2015, la Comisión introduce un enfoque de Gestión por Resultados como parte de sus instrumentos de planificación, elabora un primer Marco Lógico en el cual se identifican los resultados esperados (a nivel de efectos e impacto) y empieza a construir un sistema de monitoreo, incluyendo una primera aproximación de indicadores para medir los avances a nivel de efectos e impacto. Más allá de las diferencias en los formatos de planificación utilizados, es de señalar que el contenido de los mismos se enmarca en las funciones y facultades asignadas a la Comisión.

El Plan de Trabajo 2009-2011 identifica nueve líneas de actividades, seis de ellas, relacionadas con sus funciones y facultades para investigar y apoyar las persecución penal. El Plan 2011-2013, establece cuatro componentes con objetivos específicos (operativo-procesal, depuración institucional, asesoría técnica, reformas legales/institucionales) para los cuales identifica cuatro líneas prioritarias de acción (investigación y persecución penal de casos de alto impacto, fortalecimiento institucional del sistema de justicia, reformas legales e institucionales, elaboración de Informes Temáticos). En este Plan se introdujo la transversalización del enfoque de género.

El instrumento de planificación vigente, el Marco Lógico 2013-2015, identifica dos líneas estratégicas de acción orientadas hacia dos áreas de efecto e impacto. El Marco está estructurado de la siguiente manera:

Tabla 1. Marco Lógico 2013-2015

ACTIVIDADES	PRODUCTOS	EFECTOS	IMPACTO
<p>Línea Estratégica 1 Apoyar, fortalecer, coadyuvar a las instituciones del Estado en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales con vinculación a entidades o agentes del Estado que atentan contra los derechos de las personas en Guatemala, así como promover la desarticulación de éstas y la sanción de sus integrantes</p>	<p>P1.1 Investigaciones de delitos cometidos presuntamente por estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad, realizadas P1.2 Transferencia de capacidad operativa a las instituciones nacionales claves en investigación criminal promovida P1.3 Sistema de medición de la impunidad en Guatemala, diseñado y aplicado P1.4 Informe analítico y de buenas prácticas para identificar estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad, elaborado y entregado al Ministerio Público</p>	<p>E.1 Mejor Capacidad del Estado en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad E.2 El Estado cuenta con un marco jurídico institucional y de participación ciudadana para erradicar y prevenir la reaparición de estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad</p>	<p>1. Disminución del Índice de Impunidad 2. Mayor participación de la ciudadanía guatemalteca en el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia.</p>
<p>Línea Estratégica 2 Fomentar la creación y/o reforma de mecanismos institucionales y políticas públicas necesarias para erradicar estructuras criminales con vinculación a entidades o agentes del Estado que atentan contra los derechos de las personas en Guatemala y prevenir su reaparición</p>	<p>P.2.1.1 Diagnóstico de obstáculos en el sistema nacional de justicia elaborado para permitir construir una agenda mínima de recomendaciones legales e institucionales P2.1.2 Informes temáticos con sus respectivas recomendaciones de políticas públicas elaborados y difundidos P2.1.3 Velar por la transparencia e idoneidad de los procesos de elección y selección de funcionarios a altos cargos del Estado por las Comisiones de Postulación</p>		

Si bien la utilización de un marco de resultados, con una primera aproximación a indicadores y con mejoras en el sistema de registro de la información, constituye un avance importante para fortalecer el desempeño de la Comisión, estos instrumentos presentan algunas debilidades en el diseño que podrían ser superadas en futuros periodos de planificación.

En esta línea, se sugiere utilizar las definiciones estándares de efectos (distinguiendo diferentes niveles de efectos, según inmediatez en relación al trabajo de la Comisión) y de impacto, evitando utilizar indicadores como descripción del cambio que se busca alcanzar (i.e. disminución en el índice de impunidad es un indicador del fortalecimiento del sistema de administración de justicia, a la cual la Comisión contribuye a través de intervenciones en apoyo a funciones específicas dentro del sistema). Específicamente, se recomienda fuertemente utilizar el análisis de Teoría de Cambio como medio para desarrollar con mayor precisión el marco de resultados y su marco temporal. Al hacer explícitas las hipótesis de trabajo que sustentan la relación de causalidad entre productos/servicios, efectos e impacto; el análisis de Teoría de Cambio permite así identificar de manera más precisa el mapa de intervenciones necesarias, los plazos de tiempo más realistas y los actores/instituciones claves involucrados.

La Comisión ha suscrito convenios bilaterales de colaboración con siete instituciones del Estado Guatemalteco: Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia; Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Superintendencia de Administración Tributaria; Contraloría General de Cuentas; Superintendencia de Bancos. Ha firmado también cuatro contratos colectivos de cooperación: la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), Secretaria Presidencial de la Mujer (SEPREM) y Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI); Ministerio Público y Ministerio de Gobernación; Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ministerio Público; Ministerio Público y Registro de la Propiedad. Adicionalmente ha firmado convenios con seis Agencias del Sistema de Naciones Unidas: PNUD, UNICEF, UNIFEM/ONUMJERES, UNODC, OACNUDH y UNDSS. Si bien estos convenios encuentran cabida dentro de las funciones asignadas a la Comisión, ellos representan un rango de colaboración que no siempre ha sido posible desarrollar en su totalidad.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

a. Propósitos y objetivos

Según lo establecido por los TdeR, el ejercicio de evaluación tiene un doble propósito:

- i. *coadyuvar a establecer en qué medida la CICIG ha cumplido su mandato y sus planes de trabajo;*
- ii. *identificar el conocimiento empírico sobre la creación y desempeño, entre ellos, valorar el modelo organizacional y de trabajo, su naturaleza y composición orgánica funcional;*

La evaluación está orientada a la práctica en cuanto busca *identificar los obstáculos, aciertos y desafíos derivados del contexto* en el cual la Comisión se desempeña, así como, proporcionar *insumos claves para diseñar un nuevo plan de trabajo o bien para replicar la experiencia en otros países.*

Para estos propósitos, la evaluación identificará y procesará información que permita dar respuesta a cinco objetivos asociados a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, e impacto:

- iii. *Valorar el trabajo de la CICIG en Guatemala y su coincidencia con las prioridades y necesidades nacionales en relación al combate de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad;*
- vi. *Determinar y valorar los resultados (productos, efectos e impacto) a los cuales ha contribuido la CICIG de acuerdo a lo que establece su mandato;*
- vii. *Revisar el uso apropiado de los recursos (fondos, tiempo, recurso humano y experiencia técnica) y la respuesta de las instituciones nacionales a las propuestas planteadas por la CICIG en función del cumplimiento de su mandato;*
- viii. *Revisar la capacidad de las contrapartes nacionales en función de continuar con los resultados y conocimiento generado por la CICIG;*
- ix. *Valorar el impacto del trabajo de la CICIG en la sociedad civil guatemalteca y en el ámbito político nacional.*

b. Alcances y limitaciones

La Evaluación cubre el período comprendido entre el inicio de las funciones de la Comisión en enero 2008 hasta julio del 2015. Tomó como base el Documento de Programa, los Acuerdos y Convenios de Cooperación con las instituciones nacionales, cooperantes y organismos internacionales, los Planes de Trabajo de la Comisión y sus Informes de Avance. El área geográfica cubierta fue la ciudad de Guatemala.

Las limitaciones en el alcance de la evaluación están asociados a dos aspectos de naturaleza distinta: el primero de ellos está vinculado a la naturaleza del mandato y funciones de la Comisión así como la complejidad política del contexto en el cual desarrolla sus funciones; el segundo aspecto, es de carácter técnico y se relaciona con la ‘evaluabilidad’ del Programa¹⁵.

¹⁵ Se utiliza aquí la definición de ‘evaluabilidad’ contenida en *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation* (UNEG/G(2011)2)

Con el propósito de mitigar las posibles limitaciones asociadas al primer aspecto, el Equipo de Evaluación solicitó al PNUD que las instituciones socias y contrapartes de la Comisión fueran informadas, en forma clara y oportuna, sobre los propósitos, criterios y metodología de la evaluación. Para este propósito, PNUD emitió una “Nota Verbal” dirigida a las autoridades nacionales.

A fin de construir una base de entendimiento común sobre la metodología y resultados de la evaluación, el Equipo de Evaluación inició la fase de investigación de campo con una sesión de trabajo con los miembros del GdeR en las oficinas del PNUD el día 7 de septiembre. En la reunión fueron abordadas las limitaciones asociadas al segundo aspecto y que hacen referencia a las condiciones de evaluabilidad del Programa identificadas en el Informe Inicial, siendo estas: (i) la ausencia de un marco de resultados y un sistema de monitoreo aplicado en forma consistente durante el periodo cubierto por la evaluación; (ii) la disponibilidad de datos, líneas de base y viabilidad de los indicadores; (iii) la necesidad de dimensionar el alcance de la evaluación en función al tiempo asignado para la misma. Estas condiciones generan limitaciones en el uso de métodos de valoración cuantitativa.

Además de abordar las limitaciones derivadas de la falta de correspondencia entre los instrumentos de planeación y monitoreo utilizados por la Comisión y los criterios de evaluación, basados en el enfoque de Gerencia por Resultados, con el GdeR se analizó también el posible impacto de la coyuntura política nacional sobre los resultados de las entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión programados. Siendo que estos instrumentos están diseñados para recoger percepciones y opiniones de actores claves, se identificó el riesgo de que los resultados presentaran sesgos a consecuencia de los eventos recientes en el país en los cuales la Comisión tuvo un cierto protagonismo.¹⁶ Para contrarrestar estos riesgos, el Equipo realizó algunos ajustes en los instrumentos mencionados, de tal manera de incentivar reflexiones sobre todo el periodo de funcionamiento de la Comisión, enfatizando las percepciones a nivel de los efectos observados. Adicionalmente, en el transcurso de la visita de trabajo en Guatemala, el Equipo puso énfasis en obtener información/datos estadísticos de fuentes primarias que permitieran contrastar las opiniones y percepciones recogidas. Por otra parte, se subrayó la importancia de las entrevistas con ex funcionarios nacionales e internacionales que estuvieron asociados a los primeros años de funcionamiento de la Comisión.

En la reunión inicial, el Equipo de Evaluación fue informado que la Comisión optó por no participar como miembro del Grupo de Referencia como se había previsto en los TdR. Con esta decisión, la Comisión no ha participado del proceso de aprobación y validación del Informe Inicial, lo cual presenta posibles limitaciones en cuanto a la apropiación del ejercicio.

¹⁶ Entre abril y septiembre de 2015, los ciudadanos guatemaltecos se manifestaron públicamente en contra de la corrupción, como resultado de las investigaciones de la CICIG que resultaron en el encausamiento de la Vicepresidenta y Presidente de Guatemala. En este contexto, la CICIG disfrutaba de un amplio apoyo popular en el momento en que se realiza la evaluación.

III. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN Y MÉTODOS

a. Enfoque y principios guías

La evaluación se desarrolló bajo un enfoque de generación de conocimiento y tiene una orientación hacia la práctica. En forma consistente con este enfoque, en el diseño metodológico se priorizaron métodos de análisis compartido de las experiencias y el diálogo con los funcionarios de la Comisión, promoviendo así la validez y apropiación de los hallazgos. En forma complementaria, se buscó recoger el número más amplio posible de perspectivas y valoraciones de los distintos actores claves –tanto socios como observadores calificados- para documentar y valorar en forma independiente los resultados del trabajo de la Comisión.

El ejercicio se rigió por los principios de imparcialidad e independencia, responsabilidad, calidad y fiabilidad, así como el principio de protección del anonimato y garantías de confidencialidad, establecidos por el PNUD y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En el diseño y ejecución de la evaluación, se prestó especial atención al principio de ‘acción sin daño’, y siguiendo las recomendaciones del manual para evaluar intervenciones de construcción de paz en contextos de conflicto y fragilidad de la OECD-DAC,¹⁷ se realizó un Análisis de Actores Claves y Relaciones de Conflictividad como parte del diseño metodológico. Se tomaron en consideración también los principios de *inclusión, participación, transformación positiva de las relaciones de poder que afectan a los grupos en situación de exclusión* comunes al Enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género.¹⁸ Los hallazgos de la evaluación sobre la aplicación el enfoque de género se recogen en una sección específica en el presente Informe.

b. Métodos y criterios de la Evaluación

La evaluación utilizó una combinación de enfoques metodológicos para cubrir las dos áreas de estudio requeridas por los TdeR, las que si bien están inter-relacionadas son de naturaleza distinta, siendo estas: (i) la valoración de la relevancia, desempeño y sostenibilidad de la Comisión en relación a sus Planes de Trabajo; y (ii) el análisis de su modelo organizacional y de trabajo en relación a su mandato.

Para abordar la primera área de estudio, la cual corresponde más estrechamente a una evaluación programática, se utilizaron como guía los Criterios de Evaluación (*relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad*) y las categorías del Enfoque de Gestión por Resultados (*productos, efectos e impacto*) según las definiciones acordadas en el Glosario de Términos de la OECD-DAC.¹⁹ Esta área de estudio se aborda desde el enfoque, objetivos y dimensiones de las Reformas al Sector de Justicia y Seguridad (RSJS) sistematizados por DCAF/ISSAT sobre la base de la experiencia internacional; se integró así en el análisis consideraciones sobre apropiación

¹⁷ OECD/DAC *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility*, 2012

¹⁸ UNEG/G (2011)2) *Ibid.*

¹⁹ OECD-DAC, “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management/Glossaire des principaux termes relatifs à l’évaluation et la gestion axée sur les résultats/Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.”

nacional, la rendición de cuentas como condición inseparable de eficacia y condiciones de integralidad y la consistencia en términos de políticas públicas.²⁰

En la valoración de la *relevancia* se tomaron en consideración cuatro elementos fundamentales: (i) las prioridades de país expresadas en los Acuerdos de Paz y las reformas al Sector de Justicia y Seguridad que se derivan de ellos (particularmente las emanadas del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 1994); (ii) las demandas ciudadanas de justicia y seguridad; (iii) las prioridades específicas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional definidas por las instituciones contraparte de la CICIG; (iv) el marco de principios de las Naciones Unidas y de las normas recogidos en los acuerdos internacionales en materia de paz y seguridad. Se tomó también en consideración el principio de complementariedad y especificidad frente a otras intervenciones.

En la valoración de la eficacia se utilizó el enfoque metodológico de *Análisis de Resultados y de Atribución*, a fin de incorporar mejor los factores de contexto que inciden en las intervenciones en apoyo a procesos de transformación y construcción de capacidades institucionales que están fuertemente determinados por el contexto político. Así, el ejercicio de evaluación se focalizó en identificar y analizar cambios en el comportamiento, relaciones y acciones de las personas y organizaciones con las cuales la Comisión trabaja directamente (cambios a nivel de efectos) y cambios observables a nivel de impacto (cambios de largo plazo en las condiciones que se busca afectar). Se buscó identificar también factores externos -positivos y negativos- que han incidido sobre los resultados alcanzados de tal manera de sustentar en una forma plausible y válida la contribución de la Comisión a los cambios observados. Se utilizó como referencia el Marco Lógico y Resultados elaborado por la Comisión (Ver Gráfica en Anexo A).

En la apreciación bajo el criterio de *eficiencia*, se analizó la estructura del gasto en función de las prioridades, productos y efectos establecidos en los Planes de Trabajo de la Comisión.

Para el análisis de la *sostenibilidad* se tomaron en cuenta las condiciones políticas, técnicas y financieras que bajo las cuales existe una mayor probabilidad de que se mantengan en el tiempo los resultados del trabajo de la Comisión.

Para abordar la segunda área de estudio y dar respuesta a las preguntas relacionadas con la consistencia entre el mandato y el modelo organizacional y de trabajo de la Comisión se tomaron en consideración las categorías del Marco de Análisis Capacidad, Integridad y Sostenibilidad, diseñado originalmente para analizar la efectividad y rendición de cuentas institucionales, tomando en consideración la relación entre el mandato, los recursos humanos, la gestión de la información, los mecanismos de monitoreo y control, evaluación del desempeño de los funcionarios, rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria y los mecanismos para salvaguardar la independencia.²¹ Específicamente, se utilizarán las categorías de capacidad e integridad, aplicadas tanto a la dimensión interna como externa, de la Comisión.

²⁰ Véase: <http://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Methodology-Guidance>
<http://issat.dcaf.ch/content/download/2970/217187/file/LA%20RSS%20en%20una%20palabra%20-%20medium%20res.pdf>

²¹ <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/Common-criminal-justice-needs-and-realted-institucional-factors>

Para documentar la transversalización del enfoque de equidad género y de derechos humanos, y cómo esta práctica se transmite de forma sostenible a las instituciones contrapartes, se buscó identificar los métodos bajo los cuales CICIG registra información, diagnostica e incluye en la planificación de sus actividades la atención a necesidades diferenciadas.

En el Anexo B se reproduce la matriz que sirvió de guía para la evaluación; ella relaciona las preguntas formuladas por los TdeR con la metodología y fuentes de información a utilizar y recoge las anotaciones pertinentes sobre los alcances y limitaciones previstas así como las estrategias para superarlas.

c. Fuentes de información e instrumentos

La evaluación combinó instrumentos de investigación documental y de investigación de campo. A través de la investigación documental se recopiló información tanto de fuentes primarias (documentos de la CICIG y las instituciones nacionales contrapartes) como secundarias (análisis de contexto, diagnósticos y estudios del Sector de Justicia y Seguridad producidos por terceros). (Ver lista de documentos consultados en Anexo C). La investigación documental se llevó a cabo entre el 28 de julio y el 10 de agosto.

Información cualitativa primaria se obtuvo a través de entrevistas semi-estructuradas y discusiones en grupo; estos instrumentos se aplicaron bajo el principio de “consentimiento informado”. En la guía para las entrevistas y discusiones en grupo se incorporó una pequeña encuesta para recoger valoraciones –en una escala de 1 a 10, siendo 10 el valor positivo más alto– sobre los cambios observados en las tres áreas identificadas en el Marco de Resultados 2013-2015 de la Comisión²², siendo estas: a) el marco jurídico para la investigación y persecución penal de delitos atribuibles a las CIACS, b) las capacidades técnicas de las instituciones del Estado para la investigación penal de dichos delitos; y, c) participación de la sociedad civil en temas relacionados con el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad.

Estos instrumentos fueron administrados a una muestra seleccionada en base a un mapa de instituciones claves. Tomando en consideración tanto titulares como portadores de derechos, se elaboró una lista de personas que fue sometida a la consideración del Grupo de Referencia y, posteriormente, a la Comisión. En total se recogieron percepciones y opiniones de 118 personas, cubriendo las categorías siguientes:

- i. Autoridades y personal técnico de Instituciones del Estado contrapartes primarias de la Comisión.**
- ii. Funcionarios de las Instituciones del Estado asociadas al trabajo de la Comisión**
- iii. Organizaciones la Sociedad Civil (organizaciones de servicio trabajando en temas de derechos humanos, equidad de género y derechos indígenas; organizaciones religiosas y sociales; asociaciones gremiales)**

²² La encuesta fue administrada durante las entrevistas y reuniones en grupo con actores nacionales; habiéndose aplicado a una muestra designada (no aleatoria), los resultados no tienen valor representativo más allá del ámbito de su aplicación.

- iv. Representantes de los Departamentos de Secretaría General de Naciones Unidas y del Sistema Operacional que han brindado apoyo o con las cuales ha firmado convenios de cooperación interinstitucional**
- v. Representantes de las Agencias Bilaterales y Multilaterales de Cooperación que contribuyen al financiamiento de la Comisión**
- vi. Observadores calificados y formadores de opinión (académicos e investigadores de centros de pensamiento; columnistas y periodistas)**

Todas las entrevistas y discusiones de grupo fueron organizadas y realizadas en forma independiente por el Equipo de Evaluación. La lista de personas consultadas se reproduce en el Anexo D. Las entrevistas realizadas en ciudad de Guatemala se llevaron a cabo entre el 8 y el 19 de septiembre del 2015. Tres de las entrevistas claves no fue posible realizarlas durante la visita a Guatemala, entre ellas, la entrevista con el titular de la Comisión la cual fue realizada posteriormente por teleconferencia.

IV. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

a. Relevancia

En este apartado se aborda el análisis de relevancia siguiendo los cuatro criterios detallados con anterioridad. En su conjunto, ellos hacen referencia a los antecedentes inmediatos y las condiciones de contexto post-conflicto que determinaron una serie de prioridades y demandas nacionales para reformar y fortalecer las instituciones del Sector de Justicia y Seguridad, así como, se recogen los compromisos y acuerdos internacionales materia de derechos humanos, paz y seguridad.

(i) Antecedentes inmediatos: las prioridades de país expresadas en los Acuerdos de Paz

El mandato y el trabajo de la Comisión se enmarcan en las prioridades de país prescritas en el Acuerdo Global de Derechos Humanos (1994), específicamente en lo que se refiere a fortalecer las instancias de justicia y derechos humanos (Artículo II), el no propiciar actos que impidan el enjuiciamiento y sanciones a los responsables de violaciones a los derechos humanos (Artículo III) y, desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad CIACS (Artículo IV)²³. Estos compromisos fueron reiterados dos años después en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

El funcionamiento de la CICIG es también consistente con el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, particularmente en lo que se refiere a su demanda por el estricto cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia sobre la colaboración con la cooperación internacional para el fortalecimiento de la independencia judicial y profesionalización del servicio de justicia.²⁴

(ii) La agenda pendiente de los Acuerdos de Paz y las demandas de las organizaciones de la sociedad civil

La instalación de la Comisión da respuesta a los desafíos en materia de justicia, derechos humanos y seguridad enfrentados durante el pos-conflicto y recoge un acuerdo entre el Gobierno y un grupo de organizaciones de la sociedad civil guatemalteca sobre la necesidad y urgencia de superar dichos desafíos. La operatividad de los CIACS durante el proceso de transición hacia la democracia aparece documentado en los informes sobre Derechos Humanos de MINUGUA (Primero a Décimo Tercero) donde hay una continua referencia a la existencia de cuerpos clandestinos y se registra información sobre sus diversas actividades clandestinas y su vinculación con esferas del Gobierno.²⁵ Los informes de MINUGUA señalan que la impunidad de las actividades de los CIACS se evidencia por la conexión entre estos grupos y funcionarios civiles, así como oficiales militares, que operaban tanto oficial como extraoficialmente en los poderes ejecutivos y judiciales.²⁶

²³ “Acuerdo Global de Derechos Humanos,” Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, México, D.F. 29 de marzo de 1994.

²⁴ Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. *Informe Final: Una nueva justicia para la paz*, Guatemala 1998. P. 11

²⁵ “Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala”, 6 de abril de 2001; “Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala”, 29 de diciembre de 2003. Parágrafo 143-144

²⁶ “Informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala”, (Primero a Décimo Tercero).

Las organizaciones de la sociedad civil denunciaron ante la comunidad internacional que la debilidad institucional del Estado Guatemalteco y la falta de voluntad política sostenida, limitaron el alcance de dismantelar las CIACS y pusieron freno al fortalecimiento de las instancias de justicia y derechos humanos.²⁷ Señalaron que las CIACS habían cooptado el sector de justicia y seguridad, lo que les permitía continuar operando y seguir amenazando a los defensores de los derechos humanos como durante el conflicto armado interno.²⁸

En el 2002 Amnistía Internacional recoge información que señala que las estructuras clandestinas en el sector de seguridad ligadas a la contrainsurgencia siguieron existiendo en el pos-conflicto, así como su transformación en organizaciones dedicadas a actividades de criminalidad común y luego de criminalidad organizada (vinculadas a tráfico de drogas, trata de personas, contrabando de armas y municiones, de licores o combustibles, lavado de dinero).²⁹ Ese mismo año, la Secretaría de Análisis Estratégico, responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos respondiendo directamente al Presidente de la República, reconoció la existencia de CIACS especializados en actividades de terror de modalidad sistemática.³⁰

En 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en su informe la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país, conformando un poder paralelo al Estado.³¹ El informe relató que estos grupos se han asociado con el crimen organizado, asesinatos con características de “limpieza social,” robos de gran escala y amenazas a los defensores de derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales. Estos mismos grupos cuentan con recursos permitiendo una estructura compleja con métodos y técnicas de inteligencia a su disposición para fortalecer su impunidad antes los administradores de justicia.

El trabajo incesante de la coalición de grupos de sociedad civil guatemalteca respaldados por comunidad internacional dio frutos durante el periodo del Presidente Oscar Berger. Estas elaboraron una propuesta que sirvió de base para la firma de un acuerdo entre la República de Guatemala y la ONU³² consignando la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).³³ Durante este proceso de negociación y cabildeo se sumaron el apoyo del influyente Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y

²⁷ Por ejemplo, denuncias hechas ante el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Doc: OEA/Ser.L/11.118 “Justicia e Inclusión Social-Los Desafíos de la Democracia en Guatemala.”), Doc: OEA/Ser.L/11.118 de 2003).

²⁸ Ver informe del Relator Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos y Las Libertades Fundamentales de los Indígenas - Misión a Guatemala (A / HRC / 15/37 / Add.8), y Comité de Derechos Humanos Observaciones finales (2012) CCPR / C / GTM / CO / 3 para ejemplos.

²⁹ Amnistía Internacional, “El legado mortal de Guatemala: El pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos, 2002.”

³⁰ Presidencia de la República de Guatemala, “Elementos para el Análisis de los Derechos Humanos y Consideraciones en torno a Cuerpos de Seguridad Ilegales y Aparatos Clandestinos”. *Informe*, Secretaría de Análisis Estratégicos, mayo 2002.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Doc: OEA/Ser.L/11.118, 2003. Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, 6 de abril de 2001 “Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala”, 29 de diciembre de 2003. Parágrafo 141

³² La Secretaría General de la ONU fue representada por su Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y la Oficina de Asuntos Legales (OLA).

³³ “Acuerdo entre la ONU y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una CICIG de 1 de agosto de 2007.”

Financieras, (CACIF) y la opinión favorable del público en un contexto donde las estadísticas oficiales indicaban que el 96 al 98 por ciento de los casos de delitos contra la vida se quedaron en impunidad.³⁴

(iii) Las prioridades específicas de fortalecimiento de las instituciones del Sector de Seguridad y Justicia

El trabajo de la Comisión es consistente con los ejes prioritarios establecidos por la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ en su Plan Estratégico: 1) Acceso a la Justicia y 2) Mejoramiento de la Gestión, Organización y Coordinación Sectorial, 3) Transparencia y 4) Cooperación Interna y Externa. Entre los contenidos más relevantes, incluye el mejoramiento del acceso a la justicia a grupos tradicionalmente excluidos, mejoramiento de la cobertura y desconcentración de servicios judiciales y de seguridad, fortalecimiento de la independencia de los operadores y auxiliares del Sector Justicia y Seguridad, fortalecimiento de los sistemas de investigación criminal, análisis estratégicos y operativo de casos, y modernizar el sistema de justicia y seguridad a través del crecimiento tecnológico, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas.³⁵ (Ver en Anexo E la correspondencia entre prioridades específicas del MP y los Planes de Trabajo de la Comisión).

(iv) Marco de principios en la agenda de Paz y Seguridad y los acuerdos de cooperación suscritos con Guatemala

El mandato de la Comisión es consistente con los acuerdos internacionales que reconocen que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente,³⁶ Asimismo, es consistente con las lecciones aprendidas a nivel global que muestran que para alcanzar el desarrollo sostenible debe ponerse fin a la impunidad, asegurar la protección de la población civil afectada por los conflictos armados y crear instituciones democráticas sólidas que respondan a las necesidades de la población.³⁷, atendiendo siempre el principio de respetar el estado de derecho y los derechos humanos en la administración de justicia.³⁸ Por otra parte, los acuerdos internacionales subrayan la importancia de que los gobiernos afectados refuercen las capacidades estatales básicas que contribuirán a restablecer su legitimidad y eficacia³⁹ y ponen énfasis en la necesidad de facultar a las mujeres para interponer recursos para obtener justicia y reparación, y participar en la reforma de las instituciones.⁴⁰

Estos principios se reflejan también en la de cooperación multilateral con SNU y la Comisión Europea, así como los convenios bilaterales suscritos con Guatemala orientados a respetar el estado de derecho y los derechos humanos en la administración de justicia, en particular el mejoramiento del acceso a la justicia para los grupos vulnerables, como contribución

³⁴ International Crisis Group, "Learning to Walk without a Crutch: An Assessment of the International Commission against Impunity in Guatemala," Latin America Report N°36 – 31 May 2011 P. 4.

³⁵ La Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) "Plan Estratégico Sectorial para la Transformación del Sector Justicia y Seguridad 2009-2015," enero 2009.

³⁶ S/RES/1645 (2005) – Resolución acerca de la Comisión de Consolidación de la Paz

³⁷ 2005 Cumbre Mundial A/RES/60/1, 2005.

³⁸ Preámbulo, párrafo 2, A/RES/62/158 (2007) – Los derechos humanos en la administración de justicia.

³⁹ A/63/881-S/2009/304 – Informe del Secretario General

⁴⁰ "La ausencia del estado de derecho es sinónimo de colapso del Estado." – (párrafo 45) de A/65/354–S/2010/466 – Participación de la mujer en la consolidación de la Paz: Informe del Secretario General

fundamental para consolidar la paz y la justicia y poner fin a la impunidad.⁴¹ Un inventario no exhaustivo de los principales programas de cooperación suma un monto superior a USD 400 millones para los años 2003-2020. (Ver detalle en Anexo F).

⁴¹ Ver el preámbulo de A/RES/62/158 (2007) – Los derechos humanos en la administración de justicia.

b. Eficacia

El análisis de eficacia que se recoge en la presente sección está orientado a identificar y analizar (i) *cambios en el comportamiento, relaciones y capacidades de las personas y organizaciones con las cuales la Comisión trabaja directamente* (cambios a nivel de efectos inmediatos); (ii) *cambios en el comportamiento, relaciones y capacidades de las personas y organizaciones que están asociados en forma indirecta* (efectos indirectos); y, (iii) *cambios observables en las condiciones que se buscan afectar* (cambios a nivel de impacto).⁴² Bajo este enfoque metodológico se buscó también identificar factores externos -positivos y negativos- que han incidido sobre el desempeño de la Comisión.

Tal como señalado con anterioridad, para el análisis de resultados se utilizaron como referencia las dos áreas de efecto, de impacto y propuesta de indicadores incluidos en el Marco Lógico 2013-2015. Dado que hay coincidencias con las líneas de trabajo incluidas en los dos Planes de Trabajo anteriores, se considera que los resultados son producto del carácter acumulativo del trabajo de la Comisión. Para los propósitos de la presente evaluación, el análisis de la eficacia se desarrolla en las tres líneas de estudio que se detallan a continuación:

(i) Efectos directos

Efecto Directo 1: Mejor capacidad del Estado en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad.

En la información cualitativa y la revisión documental de fuentes primarias, realizada en el marco de la presente evaluación, se encuentran indicaciones de una mejora en las capacidades de las instituciones del Estado responsables de la investigación y persecución penal de los delitos arriba descritos, particularmente a nivel del Ministerio Público.

Una encuesta realizada por los evaluadores entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil entrevistados, muestran una visión positiva de los cambios registrados en las capacidades técnicas de las instituciones del Estado en los últimos ocho años. En una escala de 1 a 10 (siendo 10 el valor positivo más alto), el valor más frecuente asignado por funcionarios entrevistados a estos cambios fue 8, con un 65% de ellos asignando un valor de 8 o más. En contraste, la valoración más frecuente entre los miembros de sociedad civil entrevistados fue 5. Esta marcada diferencia se explica, en parte, por el hecho de que los funcionarios entrevistados han estado vinculados de una forma directa a la CICIG mientras que la percepción de los representantes de la sociedad recoge una valoración externa del trabajo de las instituciones. No obstante las diferencias en la valoración, es de destacar que en ambos sectores existe una percepción de cambios institucionales positivos.

⁴² Las definiciones anotadas corresponden a las del Glosario OECD-DAC citado con anterioridad.

Tabla 2. Valorización de Cambios en la Capacidad del Estado

Valores	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	n/r	Total
Funcionarios Públicos					1	3		2	11	1	1	1	20
Miembros Sociedad Civil		1	1	1	1	4	2	3	2			1	16

Entre todos los funcionarios de gobierno entrevistados se pudo apreciar que perciben --tanto por sus propias experiencias como por la de sus colegas-- un fortalecimiento de capacidades desarrolladas, particularmente en lo que se refiere al grupo de fiscales y auxiliares del MP con los cuales la Comisión ha realizado trabajos en forma conjunta. Esta percepción de los investigadores fue confirmada por los funcionarios de la CICIG quienes señalan que la mayor coordinación en llevar a cabo la investigación y mejores habilidades de los fiscales ha hecho más efectiva la investigación y persecución de delitos graves, incluyendo casos de alto impacto.

Entre las áreas específicas de fortalecimiento institucional del MP, identificadas por informantes claves así en como diagnósticos internos, se destacan las relacionadas con la mayor capacidad para: analizar contextos y patrones de criminalidad, planificar la investigación del delito, implementar técnicas operativas para la protección de testigos, desarrollar técnicas de interrogatorio y entrevistas, así como mayores capacidades en la persecución penal de delitos específicos como el de trata de personas.

La Comisión ha contribuido a estas áreas de fortalecimiento a través de diferentes líneas de trabajo, todas ellas enmarcadas en los Convenios de Cooperación Bilateral MP suscritos a partir de febrero 2008. Entre las contribuciones relevantes se destacan las siguientes:

- Transferencia de capacidades mediante la asesoría y/o investigación conjunta de delitos atribuibles a estructuras ilegales con vinculación a entidades del Estado.

Entre el 2008 y el 2014⁴³, el MP y la Comisión han trabajado bajo distintas formas de colaboración –desde acompañamiento técnico al fiscal responsable hasta participación como querellante adhesivo- en un total de 180 casos cubriendo distintas fases de judicialización. Estos casos incluyen: delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas a funcionarios de Gobierno; delitos cometidos dentro de la administración pública; delitos relacionados con la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales; delitos que atentan contra la independencia y transparencia del sistema justicia; delitos relacionados con el narcotráfico y lavado de dinero.

Ahora estamos viendo los frutos de ocho años muy difíciles para la CICIG, de años igualmente difíciles para la Fiscalía General, pero con enormes progreso en el compromiso con la justicia, las capacidades técnicas para hacer realidad ese compromiso, y la fuerza política de la ciudadanía del país que está dispuesta a luchar por estas cosas.

Marcie Mersky, ICTJ ,
 “Guatemalan Justice System and Citizen Mobilization Lead to Major Victory in the Country’s Against Impunity,”
<https://www.ictj.org/multimedia/audio/guatemala-justice-victory-impunity-corruption>

⁴³ CICIG, “Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala con Ocasión de su Séptimo Año de Labores,” (sin fecha) www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM_039_20141023_DOC01.pdf y registros internos de monitoreo del plan 2013-2015.

La forma más estrecha de colaboración entre el MP y la CICIG ha sido a través de la Fiscalía Especial contra la Impunidad – FECI, la cual está integrada por Agentes Fiscales, Fiscales Auxiliares, Investigadores de la División de Investigaciones Criminalísticas, y oficiales de la Policía Nacional⁴⁴. Entre los casos más relevantes investigados conjuntamente, según información proporcionada por la misma FECI a los evaluadores, se encuentran: *La Línea* (24 personas acusadas por los delitos de asociación ilícita para la defraudación aduanera, caso especial de defraudación aduanera, cohecho pasivo), *Bufete de la Impunidad* (9 personas sindicadas, delitos de cohecho activo y asociación ilícita), *IGSS-PISA* (17 personas en prisión preventiva; delitos de fraude, cobro ilegal de comisiones, tráfico de influencias y asociación delictiva), *IGSS-Chiquimula* (10 personas sindicadas; delitos de fraude y asociación ilícita), *Caso Fraude PNC* (12 personas en prisión preventiva; delitos de fraude, asociación ilícita, lavado de dinero), *Caso Maudi* (2 personas en prisión preventiva; delitos de asociación ilícita y fraude), *Caso Redes* (5 personas en prisión preventiva, 1 con medida sustitutiva; delitos de tráfico de influencias, falsedad ideológica, lavado de dinero, cohecho pasivo y asociación ilícita), *Caso Chico Dólar* (13 personas sindicadas, 11 capturadas; delitos de lavado de dinero, asociación ilícita, financiamiento electoral ilícito, falsedad ideológica, falsificación de documentos privados, defraudación tributaria, cohecho activo y cohecho pasivo).

En forma adicional del trabajo de transferencia de capacidades a través del trabajo cotidiano de acompañamiento al Ministerio Público, la Comisión informa la realización de siete cursos especializados de formación dirigidos a funcionarios de la Fiscalía contra la Corrupción, la Fiscalía contra el Lavado de Dinero, la Fiscalía de Delitos Económicos, la FECI y el Departamento de Análisis Criminal.

Uno de los aportes de la CICIG que más efecto ha producido entre los investigadores nacionales fue la metodología de persecución penal estratégica. Los entrevistados señalan que la CICIG les abrió un nuevo horizonte a los investigadores y fiscales cuando los hizo ver que la investigación de un crimen requería de un plan estratégico que detallara cada paso de la investigación, asignando responsabilidades a cada uno de los funcionarios que participan en la investigación. Además, obligó a los fiscales a hacerse muchas preguntas ante un caso, y no sólo “contar los orificios en el cadáver” como se hacía anteriormente.

- Desarrollo organizacional, métodos y procedimientos en el MP

En forma conjunta con otras iniciativas de cooperación, en particular con los Programas del Fondo de Naciones Unidas para los Procesos de Paz (PBF), la CICIG ha contribuido al fortalecimiento del MP a través de:

- Apoyo a la creación de la *Unidad de Métodos Especiales (UME)*, encargada de dar aplicación a los métodos especiales de investigación como las escuchas telefónicas, las entregas vigiladas y los agentes encubiertos.
- Apoyo y participación activa en el diseño, consecución y puesta en funcionamiento del *sistema de interceptación de comunicaciones telefónicas y escritas* con fines de investigación, sistema que se encuentra en funcionamiento desde el mes de junio de 2009.⁴⁵

⁴⁴ De acuerdo al MP, la FECI está constituida por 48 personas: 1 Fiscal de Sección, 7 Agentes Fiscales, 25 Fiscales Auxiliares, 6 Oficiales de Fiscalía; 9 personal de apoyo.

⁴⁵ CICIG (2009), “Informe de dos años de actividades 2007-2009...” cita anterior. P. 20.

- Fortalecimiento de la *Oficina y el Programa de Protección de Testigos* para hacer más efectivo el programa. La CICIG contribuyó en crear modelos de protocolos de seguridad y de asistencia, en la identificación de alojamientos seguros y el mejoramiento de los procesos de selección y en la capacitación del personal por funcionarios de CICIG y miembros del US Marshall Service.
- Fortalecimiento y reestructuración de la Dirección de Análisis Criminal (DAC), que posteriormente dio vida al *Departamento de Análisis Financiero*.
- Creación del *Método de análisis criminal*, un avanzado sistema tecnológico de almacenamiento y correlación de información.
- Creación de la *Unidad de Dirección de la Investigación* (UDI), como resultado de la integración de varias unidades, que dirige funcionalmente a los investigadores, analiza la información criminal y elabora los planes de persecución penal con visión estratégica.

En esta línea, se destacan el fortalecimiento de la Unidad de Análisis Criminal la cual pasó de 15 funcionarios en el 2012 (Unidad de Análisis) a 127 en el 2014, y la Unidad de Métodos Especiales, creada en el marco de la Ley Contra la Delincuencia Organizada. De acuerdo con la Memoria de Labores del MP, entre 2009 y el 2014 a UME ha triplicado el número de casos investigados.

En conjunto, estos desarrollos institucionales han derivado en una mayor capacidad de la Fiscalía para geo referenciar y analizar la conexión entre casos y su habilidad para entender cómo funcionan y se comportan los grupos criminales (identificación mercados ilícitos, estructuras criminales, conexión de hechos delictivos y elaboración de mapas delincuenciales).

Los entrevistados también destacaron entre las contribuciones de la Comisión, el nuevo modelo de gestión fiscal basado en la lógica de la especialización del personal para el logro de mejores resultados, bajo el cual se crearon equipos que incluían médicos forenses, abogados, psicólogos y otros para poder atender a las distintas facetas de la investigación. Esto hizo que los fiscales dejaran de analizar los casos aisladamente y comenzaran a trabajar en equipos para ver con mayor claridad los vínculos entre los casos y así detectar estructuras criminales. La utilización de este nuevo modelo llevó a la creación de la Unidad de Dirección de la Investigación, mencionada anteriormente. El Anexo G reproduce una Tabla que sintetiza los productos más relevantes de la colaboración entre el MP y la Comisión y que han sido coadyuvantes para la consolidación del modelo.

La apreciación positiva sobre el nuevo modelo de gestión fiscal, coincide con la evaluación detallada del mismo realizada por un equipo de juristas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). La evaluación concluye que el nuevo modelo “ha mejorado notablemente la persecución criminal; se ha reducido la impunidad de los crímenes más graves; ha aumentado el nivel de transparencia y rendición de cuentas. Todos estos pasos han contribuido al fortalecimiento del Ministerio Público como institución y al aumento de la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia”⁴⁶.

Uno de los efectos directos más relevantes derivados del trabajo de la Comisión con el MP, es el sentido de ‘empoderamiento’ en el ejercicio de las funciones fiscales y de respaldo a los titulares

⁴⁶ Garavano, German; Fandiño, Marco; González, Leonel, “Evaluación del Impacto del Nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala”. CEJA, junio del 2014

del MP en la toma de decisiones institucionales de alto riesgo político. De las entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de la Fiscalía se recogieron reiteradamente expresiones que señalan una mayor 'confianza y seguridad' en el desempeño de su trabajo, así como una sensación de 'respaldo' y de contar con mejores instrumentos para hacer más efectivo su trabajo. Observan también que hay un mayor nivel de auto-exigencia.

Aun cuando la cobertura del trabajo de la Comisión -en términos del número de fiscales con los cuales ha trabajado- es muy reducido en relación al número de fiscales que trabajan en el MP, es posible señalar que éstos tienen el potencial de convertirse en agentes de cambio institucional al elevarse los estándares de rendimiento para todos los funcionarios. Es de destacar que este efecto es producto de años de colaboración conjunta, después de un periodo inicial marcado por la desconfianza mutua y que sólo ha podido consolidarse en la medida en que la Fiscalía ha tenido una cierta estabilidad en cuanto al compromiso de sus dos últimos titulares con el fortalecimiento institucional.

Estos efectos positivos en términos de transformación institucional al interior de la Fiscalía no encuentran, sin embargo, un equivalente en el Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil (PNC), siendo ambos socios prioritarios de la Comisión. A diferencia con el MP, el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional han sufrido de una marcada inestabilidad institucional que hace difícil dar continuidad a los esfuerzos de fortalecimiento.⁴⁷ Es de anotar aquí que los evaluadores no pudieron realizar la entrevista prevista con el Director de la Policía Nacional ya que el mismo día en la cual estaba programado este fue removido de su cargo.

Asociada a la inestabilidad en el liderazgo institucional es de observar lo que algunos de los entrevistados señalan como esfuerzos inconclusos para remover agentes policiales que, por acción u omisión, obstaculizan las investigaciones y posibilitan la impunidad. Estos esfuerzos han estado presentes desde el inicio de la cooperación entre la PNC y la Comisión. Uno de los primeros casos en que la CICIG pudo presentarse como querellante adhesivo fue el caso de un oficial y tres agentes de la PNC involucrados en extorsiones.⁴⁸

Entre las limitaciones en la efectividad del trabajo con la PNC cabe mencionar en forma particular los escasos resultados en el funcionamiento de la DIGICRI, habiendo sido esta una de las áreas de trabajo prioritario de la Comisión, en asociación con los Programas del PBF. La Dirección General de Investigación Criminal-DIGICRI-se estableció en 2012 como una Dirección especializada en investigación criminal, de carácter civil, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República. La DIGICRI, sin embargo aún no ha sido implementada y la mayoría de funcionarios entrevistados estiman que se ha perdido la oportunidad de fortalecer la investigación criminal.

Documentos internos de la Comisión detallan contribuciones al fortalecimiento de las Unidades de Policía Nacional Civil que apoyan a las Fiscalías y Direcciones del Ministerio Público, en dos aspectos: (i) Investigación y persecución penal: a través de la capacitación en temas de técnicas de interrogatorio y entrevistas, extradición y asistencia judicial internacional, análisis criminal, investigación y persecución penal del delito de trata de personas, plan de investigación, y

⁴⁷ Según informó el Ministerio de Gobernación, de 2008 a 2015, la PNC ha tenido 10 Directores y el Ministerio de Gobernación, 7 Ministros.

⁴⁸ CICIG (2008), "CICIG: Un año después," (Guatemala, Septiembre de 2008), p. 4.

técnicas operativas de protección a testigo; (ii). La coordinación entre policías internacionales con funcionarios adscritos a las Fuerzas Especiales Policiales (FEP), la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC) y la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) para el apoyo en las actividades investigativas y operativas de la Comisión, ha posibilitado igualmente articular el trabajo operativo entre estas dependencias.

Adicionalmente, es de destacar que entre los efectos relacionados con el desarrollo institucional y fortalecimiento institucional del sistema de justicia, se encuentran el establecimiento de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses y el establecimiento de varios juzgados de instancia que trabajan 24 horas en áreas de alta incidencia criminal.⁴⁹ La existencia de un Tribunal de Alto Impacto también fue creado para atender casos de alto riesgo. Todos estos contaron con el apoyo de otras iniciativas de la cooperación internacional.

Un indicador indirecto de la efectividad de la Comisión en lo que se refiere al acompañamiento de las instituciones nacionales responsables de la investigación y persecución penal, se encuentra en el número creciente de denuncias que ésta recibe en su propia sede.

- Fortalecimiento de los mecanismos de selección y nombramiento de funcionarios

Desde su inicio la CICIG ha promovido la independencia, ética y profesionalidad de los funcionarios públicos vinculados al Sector Justicia. Como parte de su mandato, ha entregado sistemáticamente insumos al proceso de selección de jueces y magistrados y de altos cargos del Estado relacionados con la administración de justicia. De la selección de estos funcionarios y operadores depende que se garantice debidamente la independencia judicial y la imparcialidad de sus funciones.⁵⁰

En ese sentido, la CICIG ha entregado informes de verificación de antecedentes de los aspirantes al Tribunal Supremo Electoral, el Fiscal General de la República y jefe del MP, de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y Corte de Apelaciones (CA) y del Contralor General de Cuentas (CGC). Estos funcionarios son escogidos por el Congreso de la República de una terna propuesta por la Comisión de Postulación.⁵¹

A pesar de los esfuerzos de la CICIG, los procesos de selección de magistrados más recientes se han visto viciados por la utilización indebida de los mecanismos establecidos para presentar las postulaciones. A través de los documentos y entrevistas realizadas se recoge información de que las Comisiones de Postulación incluyen entre sus miembros a rectores de universidades creadas con el propósito específico de tener acceso a dicho mecanismo.

Frente a esta situación, la CICIG optó por colaborar con la OACNUDH, la Fundación para el Debido Proceso, el Instituto Nacional Demócrata y diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC) para elaborar la “Guía de buenas prácticas éticas y procedimentales,” para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones. La Guía ofrece

⁴⁹ USAID, “Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País: Guatemala, 2012-2016,” Marzo 2012, p. 13.

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Guatemala_CDSC_Spanish.pdf

⁵⁰ CICIG – documento interno no publicado

⁵¹ Ibid.

recomendaciones sustantivas y metodológicas que se pudieran utilizar en los procesos de postulación. Según fueron informados los evaluadores, por el momento, la CICIG ha decidido no participar más en las Comisiones de Postulación.

No obstante los obstáculos y limitaciones encontradas en esta área de trabajo, así como el carácter controversial de la misma –un 12% de los entrevistados señalaron que la publicación de nombres de personas sobre las cuales se ponía objeción para su nombramiento, está reñida con sus derechos individuales- el proceso riguroso de selección de los Fiscales y policías investigadores con los cuales trabaja directamente la Comisión ha generado un grupo de funcionarios con alta capacidad técnica e independencia.

Efecto Directo 2: El Estado cuenta con un marco jurídico institucional y de participación ciudadana para erradicar y prevenir la reaparición de estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que les permite capacidad operativa y/o impunidad.

En el transcurso de los últimos ocho años el Estado de Guatemala ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos para combatir la corrupción y el crimen organizado. Los evaluadores encontraron una apreciación positiva generalizada sobre los cambios introducidos en el marco jurídico, cambios que fueron asociados al trabajo de la Comisión. Entre los instrumentos jurídicos mencionados con mayor frecuencia se encuentran la utilización de medios audiovisuales en las declaraciones, las medidas de protección a testigos, la ley de extinción de dominio, las reformas a la ley contra la delincuencia organizada.

En la encuesta a funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, mencionada anteriormente, se preguntó sobre la valorización sobre los cambios observados en el marco jurídico. Utilizando la misma escala de valorización, se obtuvieron los resultados detallados a continuación:

Tabla 3. Valorización de Cambios en el Marco Jurídico

Valores	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	n/r	Total
Funcionarios Públicos	1		2	3	3	5	5	1					20
Miembros Sociedad Civil	2	1	1	2	3	6						1	16

Es de destacar en la valoración de los cambios en el marco jurídico, los funcionarios del Estado y los miembros de la sociedad civil muestran una mayor cercanía. Un 50% de los funcionarios encuestados valoran los cambios entre los números 7 y 8; un 56.25% de los miembros de la sociedad civil también los valoran entre los números 7 y 8. La mayoría de los entrevistados coinciden en que ha habido logros significativos pero que aún falta la aprobación de leyes importantes, principalmente aquellas que ofrecerían más garantías de independencia al MP y a las Cortes.

Algunas de las contribuciones específicas de la CICIG pertinentes el fortalecimiento del marco jurídico se detallan a continuación:

- Ley de Armas y Municiones (2009)
- Ley para el Fortalecimiento de la Persecución Penal (2009)
- Reforma a la Ley Contra la Delincuencia Organizada (2009)
- Ley de Competencia Penal en casos de Mayor Riesgo (2009)
- Reforma a la Ley de Competencia Penal en casos de Mayor Riesgo (2010)
- Reformas al Código Procesal Penal (2010 y 2013)
- Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada (2010)
- Ley de Extinción de Dominio (2010)
- Ley de la Dirección General de Investigación Criminal (2012)

En forma adicional, la Comisión ha hecho contribuciones en diez propuestas de reformas que aún se encuentran pendientes de aprobación.

Más allá del número de reformas legislativas – aprobadas y en proceso de aprobación- a las cuales la Comisión ha contribuido, es de destacar que el proceso de interacción y participación de las distintas instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de discusión y/o incidencia ante al Congreso se ha traducido en un mayor conocimiento así como el nivel de apropiación nacional de las mismas.

Las investigaciones sobre temas relevantes realizadas por la Comisión, y la divulgación de los Informes correspondientes ha contribuido también a un mayor conocimiento y participación de distintos actores en el diálogo sobre políticas públicas. Los Informes Temáticos y otras publicaciones relevantes son las siguientes:

Listado de Informes Publicados	Año
Informe proceso de elección de magistrados, Resumen Ejecutivo y Anexos	2009
Armas de Fuego y Municiones en Guatemala - Mercado legal y tráfico ilícito	2010
Informe: "Actores involucrados en el proceso de adopciones en Guatemala"	2010
Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión a la elección de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público	2010
Información sobre los candidatos a magistrado de la Corte de Constitucionalidad a ser electos por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala	2011
Información sobre los candidatos a magistrado de la Corte de Constitucionalidad a ser electos por el Congreso de la República de Guatemala	2011
Información sobre los candidatos a magistrado de la Corte de Constitucionalidad a ser electos por la Corte Suprema de Justicia	2011
Información sobre los candidatos a magistrado de la Corte de Constitucionalidad a ser electos por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	2011
Información sobre proceso de elección 2012 del Secretario General de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	2012
Información sobre proceso de elección 2012 del Secretario General de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio	2012
Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión de la elección por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala de la terna para la designación del Procurador de Derechos	2012

Humanos, 2012-2017	
Informe “Los jueces de la impunidad”	2012
Financiamiento de la política en Guatemala	2015
Listado de Informes No Publicados	Año
Informe temático sobre el vínculo entre violencia contra la mujer, crimen organizado e impunidad	2014/2015
Informe temático sobre trata de personas con fines de explotación sexual	2014/2015

Es de señalar que no obstante estos esfuerzos en términos de aportar insumos para el debate y la formulación de políticas públicas, la capacidad de incidencia de los mismos registran fuertes limitaciones, es así que el Estado de Guatemala no cuenta aún con una política de persecución penal adoptada en forma efectiva por los distintos operadores del sistema de justicia y persisten los problemas de desconfianza interinstitucional y débil coordinación.

(ii) Impacto

Impacto esperado 1: La primera de las dos áreas de impacto identificadas en Marco Lógico 2013-2015 es la disminución del índice de impunidad. Esta formulación del impacto esperado llama a dos consideraciones: En primer lugar, es de señalar que la disminución del índice de impunidad es más bien un indicador del desempeño del sistema de administración de justicia y, como tal, sería más bien un indicador de un efecto a nivel macro a ser alcanzado en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, es de señalar las limitaciones para la construcción de éste índice en cuanto no existe una conceptualización y/o método de medición consensuado ni un sistema de registro estandarizado y confiable de los datos que permitan construir una cifra robusta, siendo el sub registro solo uno de los problemas observados. Según estimaciones del Instituto de Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF, el 73.2% de los hechos delictivos a nivel nacional no son denunciados⁵². El Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia – CESIJ de la Universidad de las Américas Puebla, en su estudio sobre el Índice de Impunidad Global, incluye a Guatemala dentro de la categoría de países con “impunidad estadística y problemas estructurales”⁵³.

En respuesta a esta situación cabe aquí destacar que la Comisión tiene contemplado en su plan de trabajo vigente contribuir a la precisión conceptual en la definición del índice así como a la construcción de un sistema de registro que permita superar las debilidades actuales.

⁵² ICEF, UNICEF Presentación en power point *Un Camino para la Justicia: Costos y Desafíos del Combate a la Impunidad en Guatemala*. Estimaciones hechas en base a la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2006* (ENCOVI 2006)

⁵³ Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia – CESIJ, Universidad de las Américas Puebla, *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. Puebla, México, abril 2015. Este estudio propone que la impunidad debe “medirse con dos grandes criterios, en primer lugar la *funcionalidad* de sus sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos y en segundo lugar, la *capacidad estructural* que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países”, al mismo tiempo, destaca que “está comprobado estadísticamente que *la impunidad está íntimamente relacionada con fenómenos* (como) el *desarrollo humano, desigualdad y corrupción*”.

Teniendo en mente las limitaciones arriba notadas, se retoman algunas de las estadísticas oficiales del Ministerio Público como aproximaciones indicativas de la evolución del desempeño institucional en el periodo 2008-2013.

Tabla 4: Evolución del desempeño del Ministerio Público

Año	MP Denuncias Recibidas	MP Denuncias Depuradas	MP Denuncias no Asignados	MP Denuncias Remitidas a Agencias Fiscales	MP Casos Resueltos y Gestionados por otras vías	MP Casos Archivados	MP Total de Sentencias
2008	358,833	141,813	909	216,111	216,111	21,364	3102
2009	392,126	143,123	5,355	243,648	137,142	19,605	3706
2010	377,865	115,067	3,119	259,679	149,498	18,397	4279
2011	351,302	89,199	4,508	257,595	245,020	9,737	4899
2012	357,177	93,413	3,521	260,243	254,641	6,490	6784
2013	374,421	89,966	7,155	277,300	184,936	7,809	7679
2014	344,740	73,254	5,624	265,862	178,982	15,363	7219

Fuentes: Ministerio Público, *Memorias de Labores* 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y *Memoria Administración Mayo 2014 – 2015*

En ese sentido, se observa que la resolución de casos por medios alternos ha aumentado notablemente a partir de 2008, a pesar de la disminución en 2013-2014. Esta manera de resolver un caso es parte de las tendencias modernas del proceso penal y proveen alternativas a un juicio oral para algunos tipos de casos. Entre 2004 y 2011, el uso de la depuración de casos – aquellos que no constituyen hechos delictivos o que son de competencia de otras instancias-- aumento un 7%, lo cual le permite a los fiscales concentrar sus esfuerzos en casos de mayor posibilidad de solución.⁵⁴ Al mismo tiempo, el MP redujo en un 47% el número de casos archivados, lo cual es la respuesta que se destina principalmente cuando no es posible individualizar al autor del delito.⁵⁵ El número de casos archivados bajó de 53,122 en 2007 a 9,737 en 2011, indicando mayor efectividad del MP en el manejo de los casos, aunque volvió a aumentar en el 2014.

El MP muestra un incremento en el número de sentencias logradas a partir del 2008. En 2011, logró la tasa más alta de efectividad en sentencias condenatorias, al alcanzar un 90% de sentencias de casos presentados.⁵⁶ El saldo de la *no efectividad* representa el nivel de impunidad.

Aplicando la metodología para la estimación de la tasa de impunidad utilizada por el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010⁵⁷ a la serie estadística del MP para los años 2008 – 2014, se observa que esta tasa registra una leve disminución. La Tabla siguiente registra los valores anuales basados en esta metodología.

⁵⁴ Ministerio Público, “Memoria de Labores, 2011,” Guatemala, p. 60, <https://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/MP-MEMORIA-2011-LOW.pdf>

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid. p. 63.

⁵⁷ Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010*, (Guatemala, 2010; p. 214). La metodología del PNUD mide el nivel de efectividad e impunidad tomando el número total de denuncias presentadas al MP y el número de sentencias. De ese cálculo, estima que en 2009 el MP tuvo un 0.94% de efectividad y un 99.6% de impunidad.

Tabla 5: Dinámica de la Justicia, Vinculada con sus Efectos a la Impunidad

Año	MP Denuncias Recibidas	MP Total de Sentencias	% Efectividad	% Impunidad
2008	358,833	3102	0.86	99.1
2009	392,126	3706	0.95	99.1
2010	377,865	4279	1.13	98.9
2011	351,302	4901	1.40	98.6
2012	357,177	6804	1.90	98.1
2013	374,421	7704	2.06	97.9
2014	344,740	7219	2.09	97.9

Fuentes: Ministerio Público, *Memorias de Labores* 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y *Memoria Administración Mayo 2014 – 2015*

Finalmente, es de destacar aquí que el MP define impunidad como aquellos casos que no llegan a denunciarse ante los órganos de justicia y los casos que no reciben respuesta satisfactoria para la persona afectada. La combinación de ambas cifras estaría a la base de la impunidad.⁵⁸

Más allá de las tendencias observadas en las estadísticas institucionales sobre el desempeño del Ministerio Público, y su impacto en términos de un mejor acceso a la justicia como servicio público y mejores condiciones de justicia y seguridad de la población, pueden identificarse indicadores adicionales del impacto al cual ha contribuido la Comisión, siendo éstos: una recuperación incipiente de la confianza ciudadana en el MP, un cambio en la percepción de los niveles de corrupción y un incremento en los costos políticos de los actos de corrupción.

En cierta medida, la recuperación incipiente de la confianza ciudadana puede considerarse como el indicador más significativo del impacto político de la Comisión. Este impacto se encuentra asociado al trabajo acumulado de la Comisión mediante el acompañamiento en la investigación casos considerados de alta trascendencia al implicar a organizaciones criminales que se considera tienen una alta capacidad de influir en el sistema político y económico del país. Hasta octubre del 2013, la Comisión reporta 50 casos con estas características. En 20 de estos casos el MP obtuvo sentencias condenatorias; la Comisión actuó como querellante adhesivo en 16 de ellos.⁵⁹ Según los registros de la Comisión hasta ese mismo año, habían sido identificadas 21 estructuras criminales y 60 agentes del Estado vinculadas a las mismas. De acuerdo a las estadísticas proporcionadas por la FECCI, entre el 2014 y el 2015 se investigaron 9 casos de alto impacto. La FECCI reporta también un total 18 antejuicios contra funcionarios públicos presentados en el mismo período: entre ellos se cuentan los antejuicios contra el Presidente y Vice-Presidenta, 3 funcionarias del Órgano Judicial, 7 Diputados al Congreso Nacional, 2 Alcaldes Municipal, 1 candidato a la Vice-Presidencia; 1 candidato a Alcalde Municipal.

El alto perfil de los casos investigados y el carácter de las asociaciones ilícitas involucradas en los mismos -particularmente casos como la Línea y el de Byron Lima- ha derivado no solo en una

⁵⁸ Ministerio Público, “Memoria de Labores, 2011,” Guatemala, p. 53, <https://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/MP-MEMORIA-2011-LOW.pdf>

⁵⁹ <http://www.cicig.org/uploads/documents/2013/SENT-20131018-01-ES.pdf>

disminución de la impunidad como ausencia de castigo, sino también –utilizando la conceptualización del Procurador de los Derechos Humanos- la impunidad como ‘estrategia de poder’; esta conceptualización subraya la función política de la impunidad al promover el miedo colectivo, la inamovilidad y la apatía social, convirtiéndose así en un mecanismo de control social.⁶⁰

Los cambios en los niveles de confianza en la administración de justicia y en los niveles de percepción de la corrupción se recogen en diferentes encuestas de opinión. Los Informes de Cultura Política de Guatemala de la LAPOP (Latin American Public Opinion Poll) indican que, durante el periodo 2009-2014, la confianza en el sistema de justicia a los ojos de los ciudadanos encuestados continuó más o menos estable con una puntuación de alrededor de 46 puntos (en escala 0-100). Aun cuando la confianza en el Ministerio Público descendió 3 puntos en 2010, esta se recuperó en el 2012, alcanzando una puntuación de 47.8 puntos.⁶¹ Los guatemaltecos también tienen cierta confianza en que el sistema judicial castigará al culpable, indicador que subió de 37.3 puntos en 2006 a 44.9 puntos en 2012.⁶² Sin embargo, la confianza en el sistema de justicia en general viene disminuyendo, bajando de 48 puntos en 2010 a 43.7 en 2014.⁶³ Este nivel de confianza es similar al que tiene los guatemaltecos en la policía y en el Congreso, muy por debajo de la confianza en el ejército o la presidencia.

Las encuestas de LAPOP también indican una reducción de 12 puntos en la percepción ciudadana de la corrupción entre 2006 y 2012.⁶⁴ Es de anotar, sin embargo, que la cifra muestra una mejoría a pesar de haber aumentado el número de víctimas de la corrupción. En términos más generales, sin embargo, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional sugiere fluctuaciones poco positivas para Guatemala. Si bien Guatemala ocupaba una posición por debajo del país número 100 entre aproximadamente 180 países en 2008 y 2010, en el 2011 descendió al escaño 120 (de 182 países) y al escaño 123 (de 177 países) en 2013. Para el 2015, muestra una ligera recuperación regresando a la posición 115 entre un total de 175 países.⁶⁵

Impacto esperado 2: La segunda área de impacto en el Marco Lógico se encuentra definida como una mayor participación de la ciudadanía guatemalteca en el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia, sin embargo, en consistencia con las categorías utilizadas en la evaluación, estos cambios podrían definirse mejor como efectos de nivel intermedio, en cuanto e intervienen otras variables y es en sí mismo una condición (proceso) para alcanzar cambios en la calidad de vida de la población en términos de goce de derechos.

⁶⁰ Procurador de los Derechos Humanos, Dirección de Investigación en Derechos Humanos. “Nota conceptual: El Problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala”, fin fecha.

⁶¹ Vanderbilt University, *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012* (Memphis, TN: Vanderbilt University, Marzo 2013), p. 238.

⁶² *Ibíd.* p. 242.

⁶³ Vanderbilt University, *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014*, (Marzo 2015), p.

229. http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014_Guatemala_Country_Report_V4_Print_2_W_041515.pdf

⁶⁴ Vanderbilt University, *Cultura Política de la Democracia en América Latina, 2012*, p. 238.

⁶⁵ Transparency International, “Corruption Perception Index,” <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

En la encuesta realizada por los evaluadores también se indagó sobre cómo se valora el cambio en la participación ciudadana a favor de reformas en el sector justicia. Los funcionarios públicos entrevistados asignan un valor muy alto a dicha participación.

Tabla 6. Valorización de Cambios en la Participación Ciudadana

Valores	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	n/r	Total
Funcionarios Públicos				2	1			1	2	6	8		20
Miembros Sociedad Civil					1	1	1	4	7	1	1		16

Los representantes de la sociedad civil vieron la participación ciudadana con más cautela y como parte de una tradición de participación. Un 69% de ellos señaló un valor entre 7 y 8, en la escala de 10 como el valor superior. Entre los funcionarios públicos, un 40% escogió la máxima puntuación, 10; y 40% escogió entre un 8 y 9. Entre ellos, sumaron un 80% de los funcionarios quienes dieron un valor de 8, 9 y 10 a la participación ciudadana. Sin embargo, es necesario hacer notar el sesgo que en esta valoración introduce la movilización ciudadana registrada en Guatemala a partir del mes de abril del año en curso a partir de las investigaciones iniciales conocidas como el caso “La Línea”, la cual desembocó en la renuncia y detención preventiva de la Vice Presidenta y el Presidente de la Republica.

Sin desestimar el trabajo constante de las organizaciones de la sociedad civil en su lucha por la defensa y promoción de los derechos humanos y su activa participación en apoyo al fortalecimiento de la administración de justicia, la movilización ciudadana de los últimos meses ha representado, en forma casi unánime entre las personas entrevistadas, un nuevo hito en término de movimiento social en apoyo al fortalecimiento democrático de la institucionalidad del Estado.

“La protesta ciudadana fue un factor generado directamente por las investigaciones de la CICIG.”

David Martinez-Amador
¿Exportar el modelo?
Siglo.21, Sept. 20, 2015, p. 9

Según la opinión de los entrevistados y de los medios de prensa, las grandes movilizaciones ciudadanas, que alcanzaron más de 100,000 guatemaltecos en la capital y también en los municipios, es probablemente uno de los efectos más visibles de las actividades de la CICIG.

Cómo las investigaciones de la CICIG y del MP sobre corrupción y la diseminación de los hallazgos llegó a tener ese efecto en la ciudadanía aparece en las opiniones emitidas en una encuesta administrada a lo largo de tres períodos por Borges y Asociados.⁶⁶

En diciembre de 2013, sólo un 15% de los encuestados estiman que la corrupción es el principal problema de Guatemala. Este porcentaje se mantiene estable e incluso registra una baja a 12.4% en febrero 2015 cuando se dispara la preocupación por la seguridad y el 29.4% de los encuestados la identifican como el principal problema del país. Para julio de 2015, sin embargo, el 52.4% de los encuestados opinan que la corrupción es *el principal problema* de Guatemala.

⁶⁶ La encuesta se realizó cara a cara a 1201 personas entre el 10 y 17 de julio de 2015 a través de todo el territorio nacional, utilizando para la muestra el marco de electores inscritos al 2011.

Sólo un 12% estima en esos momentos que la seguridad es el problema más grave.⁶⁷ Si tomamos en consideración que para julio 2015 la seguridad no había mejorado significativamente, entonces podemos llegar a la conclusión de que el cambio en perspectiva se produce gracias al aumento en el conocimiento sobre corrupción generado por las investigaciones de la CICIG y el MP.

La CICIG obtuvo un 72% de aprobación, después de los medios de comunicaciones, entre las entidades que hacían bien su trabajo. Un 15% que dijo que está trabajando mal.⁶⁸ La encuesta también indica que un 93% de los participantes estuvo de acuerdo o muy de acuerdo en que “la CICIG ha actuado bien al acusar y procesar a la ex vicepresidenta Baldetti y a altos funcionarios del Seguro Social.” Sólo 3% de los encuestados estuvieron en desacuerdo o muy en desacuerdo.⁶⁹

En julio de 2015, cuando la CICIG y el MP ya habían divulgado información sobre el caso de La Línea, los encuestados también estaban de acuerdo mayoritariamente en que había que juzgar al Presidente Pérez Molina por su relación con ese caso. Además, 72% de los encuestados ya tenían confianza en que “realmente se hará justicia condenando a los responsables de actos de corrupción. El 23.6% opinó que no y 4.5% no tuvo respuesta.”⁷⁰

Con cierta confianza se puede ver un patrón de causa-efecto entre la divulgación a través de los medios de comunicación de los hallazgos de las investigaciones y de los informes temáticos, que revelan los altos niveles de corrupción en el gobierno, y la toma de conciencia de la ciudadanía sobre la situación del país, que lleva a las protestas ciudadanas que demandaron la renuncia de la vicepresidenta y el presidente de Guatemala. Al demostrar que con las herramientas adecuadas y la voluntad de actuar de la fiscalía el sistema de justicia podía funcionar, la CICIG ofreció confianza para que se crear la presión ciudadana.

No obstante las variaciones estadísticas y los índices de desempeño institucional citadas al inicio de la sección sobre impunidad, y más allá si estas pueden ser o no ser confiables, Guatemala vive en la actualidad una experiencia singular. En contraste con lo señalado en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, en cuanto a que la sociedad guatemalteca estaba “viviendo una situación de impunidad porque el Estado no tiene la capacidad suficiente para impartir justicia en todos los casos en que sea necesario” y que dada que la justicia se había vuelto opaca, se corría el peligro de que la sociedad guatemalteca terminara “por aceptar que el poder público es débil e incompetente” por motivo de “inercia social” ante la impunidad,⁷¹ cinco años más tarde, la prensa y la ciudadanía guatemalteca contaban una historia muy diferente.

“No es que hayamos rescatado la confianza en la justicia, no. Lo que hemos rescatado es la fe en nosotros mismos, en que los guatemaltecos podemos exigir y lograr cambios en los asuntos del país.”
Ciudadana guatemalteca que participó en las protestas en Ciudad de Guatemala.

⁶⁷ Borges y Asociados, “Encuesta Nacional de Opinión Pública,” (Canal Antigua y Revista Contrapoder) (Guatemala, Julio 2015), P. 12 <https://drive.google.com/file/d/OBxh62VkvU-KgWGhUNWgySXEwaFk/view?pli=1> P. 15.

⁶⁸ Ibid. P. 98

⁶⁹ Ibid. P. 66

⁷⁰ Ibid. P.75

⁷¹ PNUD, cit. Anteriormente; p. 193.

Indicaciones del impacto político de la lucha contra la corrupción y la impunidad, expresado en la mayor conciencia y movilización ciudadana, se encuentran también en el desarrollo del último evento electoral en donde en tema se convirtió en tema central de la campaña y uno de los mensaje principales del candidato que eventualmente ganó la contienda electoral.

c. Eficiencia

Considerando la justicia como bien público para el cual no hay parámetros para medir la racionalidad en el uso de recursos, esta sección se limita a abordar tres aspectos relacionados con la eficiencia: (i) los niveles de ejecución presupuestaria; (ii) la estructura del gasto; y (iii) los recursos financieros asignados a la Comisión en relación a otras inversiones en el Sector de Justicia y Seguridad.

(i) Ejecución presupuestaria

Tal como se muestra en la tabla a continuación, la Comisión registra en forma consistente elevados niveles de ejecución financiera, con un promedio de 94.8% para el periodo 2008-2014 y con una tendencia similar para el año 2015. Estos niveles de ejecución financiera se corresponden con los niveles de eficacia observados en términos del cumplimiento de los productos estipulados en sus planes de trabajo anuales.

Tabla 7. Ejecución del Presupuesto 2008 -2015

	PRESUPUESTO USD	GASTO USD	% EJECUCIÓN
2008	12,087,900.00	11,300,957.88	93.49%
2009	17,414,700.00	17,328,524.40	99.51%
2010	20,882,300.00	19,182,536.20	91.86%
2011	19,174,200.00	18,786,987.20	97.98%
2012	15,771,200.00	15,085,035.74	95.65%
2013	15,600,000.00	14,365,661.61	92.09%
2014	14,063,663.00	13,070,949.54	92.94%
2015*	14,300,000.00	8,370,945.14	58.54%
	129,293,963.00	117,491,597.71	94.82%

Fuente: Departamento Administrativo CICIG

*Gastos al31/Agosto/2015

(ii) Estructura del Gasto

De acuerdo con los registros financieros de la Comisión, el gasto global para el período 2008 – 2015 (USD\$120.4 Millones) se destinó en un 82.40% a cubrir costos de personal; 10.94% a costos operativos; y un 6.66% a costos de administración del trust-fund (PNUD).

Para analizar la estructura de ejecución presupuestaria interna (es decir, el presupuesto ejecutado por la Comisión, descontado el costo de administración del trust-fund), se

identificaron cuatro grandes líneas de distribución del gasto en personal que se corresponden con las principales áreas bajo las cuales la Comisión ha estructurado su trabajo. Se identificaron así cuatro grandes líneas de gasto: (1) oficina del Comisionado (incluyendo aquí estudios, propuestas de reformas legislativas, comunicación); (2) investigación y litigio; (3) administración interna; y (4) seguridad. Las dos primeras líneas corresponden con las funciones específicas al mandato de la Comisión y la cuarta atiende la necesidad de garantizar la seguridad de los funcionarios de la Comisión en el ejercicio de sus facultades, frente a los riesgos que implica la afectación de los intereses de poderes paralelos en el país. La seguridad, junto con la independencia, han sido dos condiciones claves para que la CICIG haya podido desarrollar en forma efectiva su trabajo.

La Tabla a continuación detalla los gastos anuales de personal según las cuatro líneas arriba identificadas. El monto total de estos gastos para el periodo 2008-2009, presenta la siguiente estructura: 10.3%, oficina del Comisionado; 45.5% investigación y litigio, 9.4% administración; 34.8% seguridad.

**Tabla 8. Detalle de los Gastos de Personal USD
2008 -2015**

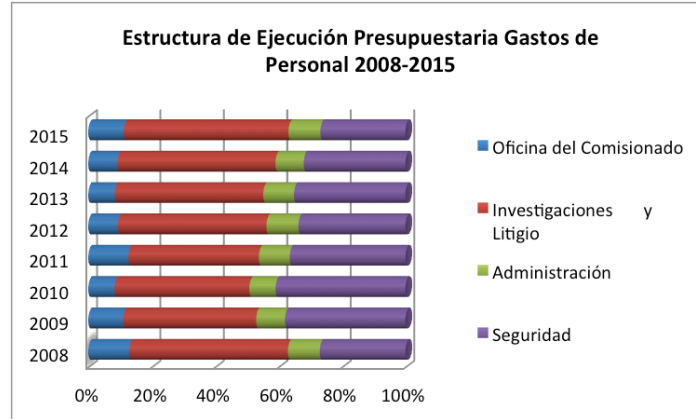
	Oficina del Comisionado	Investigaciones y Litigio	Administración	Seguridad	Total Costos de Personal
2008	1,201,246.62	4,655,994.65	931,198.93	2,514,237.11	9,302,677.30
2009	1,570,657.45	5,997,055.72	1,299,362.07	5,425,907.56	14,292,982.81
2010	1,264,512.79	6,480,628.03	1,264,512.79	6,243,531.88	15,253,185.48
2011	2,012,462.07	6,548,241.96	1,548,047.75	5,805,179.04	15,913,930.82
2012	1,193,286.67	6,016,153.61	1,292,727.22	4,325,664.17	12,827,831.67
2013	1,053,520.16	5,918,652.58	1,226,344.82	4,438,989.44	12,637,507.00
2014	958,571.16	5,187,882.52	926,259.77	3,338,843.35	10,411,556.79
2015*	689,765.88	3,207,411.34	620,789.29	1,655,438.11	6,173,404.62
Total	9,944,022.79	44,012,020.42	9,109,242.63	33,747,790.66	96,813,076.50

*hasta Agosto 2015

Fuente: Elaboración del Departamento Administrativo CICIG, según rubros solicitados por los evaluadores

La Gráfica 1 refleja la estructura porcentual del gasto para cada año (siendo estos valores porcentuales se incluye también el año 2015, bajo el supuesto que se mantendrá la distribución del gasto registrada a la fecha). Si bien se registran algunas variaciones a lo largo del periodo, estas han sido equivalentes a las cuatro líneas por lo que la estructura del gasto se ha mantenido relativamente estable.

Gráfica 1



*Elaboración propia sobre la base de las cifras proporcionadas por la Comisión

Este comportamiento se muestra mejor en la Grafica subsiguiente (Grafica 2), en la cual se aprecia que, si bien se registran disminuciones en los cuatro rubros de gasto, la caída en el gasto de seguridad es más pronunciado. Este comportamiento está asociado a una disminución en la percepción del riesgo e inseguridad y la consolidación organizacional de la Comisión que se abordará más adelante.

Gráfica 2



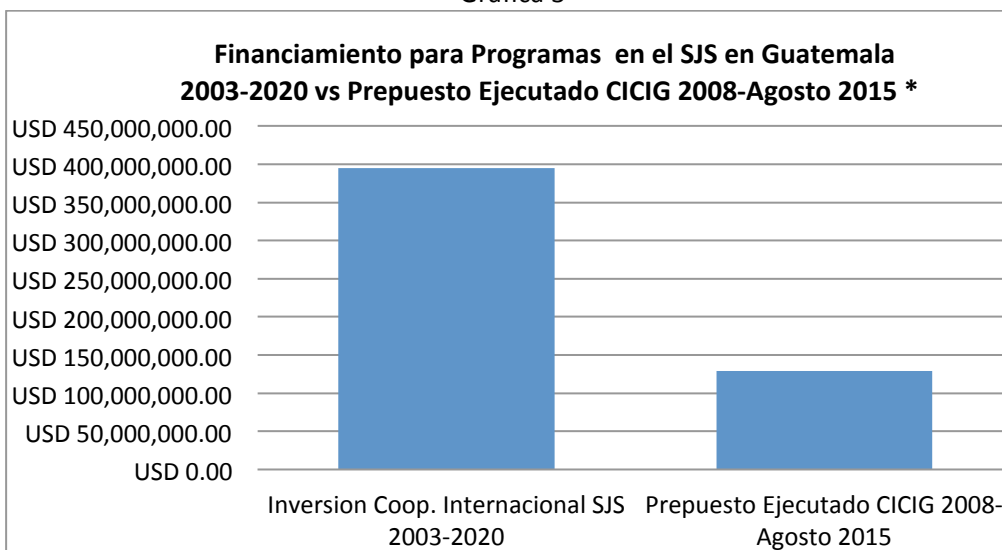
*Elaboración propia sobre la base de las cifras proporcionadas por la Comisión

(iii) Los recursos financieros asignados al Comisión en relación a otras intervenciones para el fortalecimiento y RSJS.

La Gráfica a continuación permite ilustrar en forma aproximada la dimensión relativa de los fondos asignados a la Comisión, en relación a los recursos adicionales invertidos por la cooperación internacional para fortalecer la administración de justicia en Guatemala. Dado que la corrupción y falta de independencia del sector justicia son dos de los principales obstáculos para superar la impunidad, es posible argumentar que en la medida que la Comisión ha

contribuido a la formación de un grupo de funcionarios del MP y PNC que actúan con independencia y que, a través de los casos perseguidos judicialmente, se rompe el círculo vicioso entre corrupción e impunidad, su trabajo contribuye así a hacer más eficientes y eficaces los otros esfuerzos de la cooperación en apoyo al SJS. A manera de referencia es de mencionar que la cooperación internacional ha invertido también importantes recursos financieros para el fortalecimiento SJS en Honduras y El Salvador sin que en ambos países se registren avances significativos en el combate a la corrupción y la impunidad, lo que empieza a ser un reclamo ciudadano.

Gráfica 3



*Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por la mesa coordinadora de la cooperación internacional para justicia y seguridad (Petit-Comité) y cifras de la CICIG. La barra de la izquierda representa los montos reportados por los cooperantes, sin embargo, la cifra global solo se puede considerar como una aproximación, no exhaustiva, a los montos totales de la cooperación.

De las entrevistas con representantes de la cooperación internacional se recogieron apreciaciones positivas sobre la idoneidad del trust-fund como mecanismo para hacer más eficiente la coordinación en los apoyos financieros brindados a la Comisión así como también la satisfacción sobre la rendición de cuentas, la cual incluye informes de auditoría en acuerdo a las normas internas del PNUD; hasta dos años atrás estos informes fueron entregados a los donantes.

No obstante la satisfacción expresada en términos del trust-fund como instrumento de coordinación del apoyo a la CICIG, se recogieron también expresiones de frustración sobre las limitaciones en la coordinación sustantiva, formuladas tanto por Agencias del SN como por los cooperantes que participan en la mesa para los temas de seguridad y justicia (Petit-Comité). Aquí es de señalar que no obstante el hecho de que un representante la Comisión tiene participación en la instancia de dirección de los PFB, en el UNCT y en el Petit-Comité, hay indicaciones de que se debe fortalecer el diálogo sobre aspectos sustantivos sobre la complementariedad y posibles sinergias entre las distintas iniciativas apoyadas. Entre las

sugerencias recogidas, se destaca la importancia de tomar en consideración los distintos mandatos, fuentes y mecanismos de financiamiento y procedimientos de cada organismo de cooperación, de tal manera que la coordinación se fortalezca no solo a nivel sustantivo sino también operativo, reflejándose en una mayor capacidad de llevar a cabo intervenciones conjuntas.

d. Sostenibilidad

Una de las preocupaciones recurrentes que se recogen en las entrevistas con los representantes de la cooperación internacional que han apoyado financiera y técnicamente a la Comisión, es la relacionada con la sostenibilidad de los efectos e impacto a los cuales ésta ha contribuido. En la presente sección se aborda el análisis de sostenibilidad tomando en cuenta tres dimensiones: (i) sostenibilidad institucional; (ii) sostenibilidad en términos de recursos humanos y financieros; (iii) sostenibilidad política.

(i) Sostenibilidad Institucional

Si bien a través de las entrevistas se recogieron apreciaciones que indican una cierta *institucionalización de normas, procedimientos y capacidades técnicas* en temas específicos en el MP -particularmente en la forma de protocolos especializados de investigación, así como en el análisis de la información criminal y el uso más eficiente de pruebas científicas - y mejoras puntuales en la coordinación entre la PNC y el MP en la investigación de casos especiales, los mismos funcionarios señalaron la necesidad de ampliar la cobertura en términos de sistematización de procedimientos para temas relacionados con las diferentes fiscalías de división. Se anota aquí que la FECI, en cuanto fiscalía especial, no tiene un carácter permanente, lo que hace necesario que se busquen mecanismos de institucionalización de sus capacidades.

En este ámbito, a través de las entrevistas y discusiones en grupo se recogieron dos perspectivas acerca del papel de la Comisión en términos de transferencia de capacidades técnicas a nivel institucional. Desde una de ellas, se enfatiza la necesidad de ampliar las actividades de capacitación con funcionarios nacionales, incluyendo a los policías con funciones de investigación; desde otra perspectiva, se destaca que la ventaja comparativa de la Comisión – frente a otros programas de asistencia técnica apoyados por la cooperación internacional- es la oportunidad de llevar a cabo el desarrollo de competencias a través de la práctica conjunta con fiscales y policías de investigación. Es esta segunda apreciación sobre el papel la CICIG en la transferencia de capacidades, la que encuentra respaldo entre los funcionarios del MP y de otras instituciones entrevistados.

Más allá de buscar estrategias específicas que pudiera implementar la Comisión para ampliar este desarrollo de competencias –por ejemplo, ampliar en forma progresiva el trabajo hasta ahora realizado con un número estable de fiscales y policías contrapartes- , los desafíos más relevantes que enfrenta la sostenibilidad están relacionados con debilidades institucionales fuera del ámbito de trabajo de la Comisión, tanto en términos de capacidades técnicas, independencia y/o temor para ejercer sus funciones. El mismo MP señala en su Memoria de 2014-15 una serie de deficiencias. Estas incluyen:⁷²

- Falta de políticas y lineamientos claros que regulen el accionar de los fiscales;
- Falta de coordinación entre las unidades a cargo de la investigación de los casos y las unidades responsables de litigarlos ante los organismos jurisdiccionales;

⁷² Ministerio Público, *Memoria Administración Mayo 2014-2015: MSc. Thelma Esperanza Aldana Hernández* (Guatemala, mayo 2015), p. 181.

- Escasa coordinación entre las diferentes fiscalías y entre las unidades de apoyo a la investigación para poder realizar verdadera persecución penal estratégica y optimizar los recursos de la institución;
- Procesos de atención a las víctimas no optimizados que repercuten en victimización secundaria;
- Descontrol de los casos que se gestionan en mesa fiscal, cuyos expedientes físicos no coinciden muchas veces con los casos registrados en el Sistema Informático de Control de la Gestión de Casos—SICOMP;
- Inoperantes procedimientos utilizados para la entrega de casos cuando los fiscales dejan un puesto de trabajo;
- Falta de capacitación y especialización del personal;
- La corrupción y falta de depuración institucional;
- Sobrecarga de trabajo del personal, enorme cantidad de casos atrasados y en mora;
- Procesos excesivamente burocráticos y no alineados a la labor fiscal.

Cabe destacar aquí la falta de presencia del MP a nivel nacional. El MP está presente en sólo 33 de las 338 municipalidades del país. Es decir, cubre aproximadamente el 10% del país. La falta de presencia del Estado, del MP y de Gobernación en amplias partes del país facilita la presión y cooptación de los alcaldes y gobernadores por agentes y redes criminales.

(ii) Sostenibilidad financiera

En el presupuesto del MP han sido incorporadas las líneas destinadas al financiamiento de la FECl, la Unidad de Análisis y la UME que fueron mencionadas con anterioridad como parte del desarrollo institucional de la Fiscalía.

No obstante la inclusión de estas líneas presupuestaria, las autoridades del MP estiman que el presupuesto global asignado a la institución es insuficiente para cubrir las necesidades en términos de recursos humanos y materiales. A manera de referencia, es de señalar el presupuesto del MP para el 2016 es de Q 1,110.0 millones y que el presupuesto asignado a la Universidad de San Carlos es de Q 1,537.0 millones.⁷³ Es de considerar también que no siempre se reciben las asignaciones presupuestarias, así por ejemplo, en 2014, el MP no recibió el 27% de presupuesto aprobado.⁷⁴

En términos de sostenibilidad financiera también es de señalar que, en la medida en que el MP aumente su efectividad, esta genera presiones sobre las capacidades y recursos disponibles para las otras instituciones del Sector. A manera de ejemplo, en entrevistas con INACIF se reporta que el incremento en las demandas desde el MP –derivadas de los casos trabajados con la Comisión-, absorben una parte sustancial de los recursos con los que cuentan.

⁷³ Oscar E. Mendizábal, “Gobierno de Guatemala propone presupuesto por Q72 mil 430 millones para 2016,” *Moneda 2015: Reportaje Central, Moneda (Centroamérica)*, 14-18 septiembre, 2015, p. 20-21.

⁷⁴ Ministerio Público, *Memoria Administración Mayo 2014-2015: Msc. Thelma Esperanza Aldana Hernández*, (Guatemala, mayo 2015), p. 166.

(iii) Sostenibilidad política

El principal desafío de cara a la sostenibilidad de los logros de la Comisión se encuentra en el ámbito político. Más allá de las debilidades específicas anotadas en términos institucionales – específicamente referidos al MP y financieros-- la sostenibilidad de los logros de la Comisión dependen del compromiso del Estado y la sociedad guatemalteca para adoptar reformas integrales al SJS que fortalezcan su eficacia y rendición de cuentas.

A través de las entrevistas y documentos revisados se observa que han existido varias iniciativas de Reformas al Sector, desafortunadamente, no ha existido un proyecto de reforma sostenido y coherente. Se reporta que los esfuerzos de reformas tienden a ser de carácter puntual, implementados por cada institución del Sector en forma individual y sin la coordinación e integración necesaria con las otras instituciones que también son parte de la cadena de justicia. Los interesados confirmaron lo que mencionan algunos documentos de que la reforma requiere de un “urgente esfuerzo de unificación, priorización y visión común sobre la justicia penal desde una perspectiva de reforma integral.”⁷⁵

La realización de la reforma integral al sistema de justicia requiere, primeramente, de la voluntad política del Ejecutivo y del Legislativo para garantizar la independencia de las instancias del SJS. Sin perder la visión de integralidad, las personas consultadas señalan como prioritarias las reformas legislativas necesarias para fortalecer los mecanismos de selección, nombramiento y evaluación de las carreras dentro del Sector (carrera policial, fiscal, judicial y defensoría pública), necesarios para evitar que las instituciones del Sector continúen siendo víctimas del nepotismo, favoritismo y disminuir la excesiva rotación del personal (la falta de permanencia hace que mucho de los esfuerzos de capacitación por parte de la cooperación internacional, y de las mismas instituciones, tengan poca efectividad y durabilidad).

“La CICIG pudiera ser un paréntesis si no se llevan a cabo las reformas necesarias al sistema de justicia.”

Opinion de varios informantes

Señalaron también la necesidad de reformar leyes que obstaculizan la investigación criminal y persecución penal efectiva. En particular se mencionan, la Ley de Amparo y la Ley de Antejuicio las cuales se han utilizado abusivamente en Guatemala para proteger de la justicia a funcionarios que pudieran ser investigados o encausados.

Finalmente, es de señalar que la sostenibilidad de largo plazo –y favorecer la no reaparición de las estructuras criminales amparadas por la corrupción e impunidad – tiene relación directa con el control y modificación de las condiciones que hacen posible esos dos fenómenos. Así, se mencionan como importante la aprobación y reglamentación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; la reforma a la Ley de la Contraloría y a la Ley de Contrataciones del Estado; la Ley sobre el Secreto Bancario; la Ley de Servicio Civil y la Ley de Inhabilitación del Funcionario Público.

Siendo que el contrapeso al poder político se encuentra en la sociedad civil, Guatemala necesita que la ciudadanía que ha actuado en forma decisiva durante los últimos meses, continúe teniendo acceso a la información para ejercer un papel de auditoria social de las reformas y de apoyo al fortalecimiento del estado de derecho.

⁷⁵ CICIG, Documento interno no publicado

e. Enfoque de Género

Durante el conflicto armado interno, tanto hombres como mujeres, niños y niñas fueron víctimas de violaciones de los derechos humanos, entre ellas ejecuciones arbitrarias, tortura y violación sexual. En el tema de violación sexual, OACNUDH constataron 1,465 hechos de violación sexual, de las cuales el 62% de las víctimas identificadas eran mujeres adultas, 35% eran niñas y un 3% ancianas.⁷⁶ De estas víctimas, casi 90% de las violaciones sexuales identificadas fueron mujeres indígenas de ascendencia maya. Para este sector de la sociedad guatemalteca, la violación sexual fue un crimen cometido en forma masiva, generalizada y sistemática por agentes de Estado como fuerzas armadas tanto como paramilitares, cuerpos ilegales y aparatos clandestinos, como parte de una estrategia de contrainsurgencia y terror dirigida a demostrar poder y dominación de los victimarios contra sus víctimas mujeres.⁷⁷

Después de la firma de los acuerdos de paz, el legado de violencia contra las mujeres se expresa en forma alarmante en las cifras de feminicidio. En su visita a Guatemala en 2004, el Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU remarcó sobre el incremento anual de la violencia homicida sufrida por mujeres en Guatemala por razones de género y de la relación simbiótica de este fenómeno con la impunidad. Los datos del Sistema Informático de Control de Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP) reforzaron las observaciones del Relator Especial con la publicación de cifras indicando un total de 42 sentencias y 43 condenas para 1840 casos (con 1986 víctimas) de asesinatos, homicidios y ejecuciones extrajudiciales de mujeres entre 2005-2007.⁷⁸

En ese contexto y desde su inicio operativo la CICIG ha demostrado una apertura política para abordar temas de género dentro su mandato. El primer Comisionado al asumir funciones respaldó públicamente las iniciativas nacionales e internacionales para la sensibilización sobre la situación de violencia contra las mujeres, priorizó la investigación criminal de adopciones ilegales (niños y niñas) y firmó un convenio de colaboración con las agencias relevantes como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)-firmado el 6 de marzo de 2008. Este acuerdo propuso una colaboración con el fin de desarrollar una respuesta integral frente la violencia basada en género mediante la promoción de políticas y reformas legales tanto como el mejoramiento de la persecución penal de estos delitos.

La firma de dicho convenio demostró la voluntad política de la CICIG en respetar las normas internacionales sobre la mujer, paz y seguridad, especialmente la participación de mujeres en medidas dirigidas al fortalecimiento de la seguridad y acceso a la justicia.⁷⁹

Luego, la CICIG firmó convenios con UNIFEM/ONUMUJERES y UNICEF en 2009 para colaborar en fortalecer la respuesta nacional para brindar protección y acceso a la justicia a grupos cuya

⁷⁶ OACNUDH, "Informe: Violencia contra las mujeres indígenas en Guatemala," Proyecto Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México y Guatemala. (Guatemala 2007), p. 26

⁷⁷ Ibid. P. 26 y ACNUR, "Impunidad: Pongámosle fin. Violencia sexual contra las mujeres en conflicto armado y post conflicto en América Latina", p.18

http://www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID=dam_frontend_push&docID=13079

⁷⁸ Presentación de Datos Violencia contra las mujeres. Campana del Secretario General de la ONU *UNETE* de 2008.

⁷⁹ Ver las resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad de la ONU Consejo de Seguridad Resolución: 1325 de 2000 y 1820 de 2008.

vulnerabilidad y victimización impone un alto impacto a la sociedad tanto en el pos-conflicto como durante el conflicto armado interno.⁸⁰ En este sentido, el mandato de la CICIG captura las necesidades nacionales tanto como las normas internacionales en cuanto identificar y apoyar en desmantelar estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del estado que les permite capacidad operativa y/o promueven la impunidad de patrones y formas de violencia basada en género similares a que se vivió durante el conflicto armado.

Así mismo, en su estructura la CICIG ha demostrado una coherencia con las normas de la ONU de integrar la igualdad de género en su plantel durante los años de su operación. La tabla abajo muestra un promedio de 41% de mujeres en roles sustantivos y administrativos en la Comisión según sus informes laborales anuales. La columna total de personal de la Comisión incluye plantel con roles en seguridad lo cual la CICIG reconoce que la mayoría del personal es masculino. Es importante destacar que solamente en su primer informe la CICIG señaló que 33% de mujeres en su plantel estaban en puestos directivos. Esta reflexión importante no fue señalada en los siguientes informes.

Tabla 9. Porcentaje de Personal Femenino en la CICIG 2007-2014

Informe CICIG	Año	Personal femenino en roles sustantivos y administrativos	Total personal de la Comisión	Notas
1	2007/08	47%	27%	109 funcionarios de 24 países
2	2008/09	38.38%	25.79%	159 funcionarios de 27países
3	2009/10	n/d	31%	196 funcionarios de 23 países
4	2010/11	39%	28%	207 funcionarios de 23 países
5	2011/12	41%	30%	168 funcionarios de 21 países
6	2012/13	42%	33%	162 funcionarios de 21 países
7	2013/14	n/d	n/d	147 funcionarios de 75 países

Fuente: Informes de Labores de la CICIG

La Comisión ha indicado que en su plantel de funcionarios cuenta con numerosas personas con amplia experiencia académica y profesional en temas de género y derechos de la mujer lo cual beneficia no solamente poner en practica el enfoque en las labores de investigación sino también la transferencia de capacidades de la Comisión. En colaboración con ONUMUJERES se han abierto convocatorias para consultores con especialización en Derechos Humanos, Investigación Criminal y/o Género para realizar investigaciones temáticas, recomendar políticas

⁸⁰ Esto refuerza el dialogo sobre el *continuum de la violencia contra las mujeres* como política de terror, de las medidas necesarias para enfrentarla, lo cual derivó en la aprobación de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer y el sistema especializado para su atención, investigación, persecución y sanción penal. Informe temático Actualización del Estado de la Reforma de la Justicia en Guatemala, noviembre de 2014, p. 57 y Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos. CALDH. Guatemala, 2005, p. 33.

sensibles al género, e identificar puntos de entrada en aspectos de la labor de investigación de diferentes componentes de la Comisión, desde una perspectiva de género.

En este sentido, la Comisión ha reconocido las dificultades de contratar no solamente un consultor/a con el perfil adecuado en tema de género e investigaciones criminales si no contratar mujeres en general por no ser un sitio destinado como “puesto familiar” por las Naciones Unidas. Según la Comisión para sobrepasar ese obstáculo, ha pedido a los países cooperantes una adecuada representación de mujeres cuando envíen policías especializados. En consecuencia, sería oportuno que la CICIG adopte este criterio en sus convocatorias laborales para asegurar la identificación y selección de personal que tenga una trayectoria de aplicación o/y sensibilización en el enfoque con perspectiva de género, en forma adicional al criterio actual de incorporar la perspectiva de género respetando la participación equitativa de mujeres y hombres en todas las áreas de trabajo.

(i) Actividades Emblemáticas en el Tema de Violencia basada en Género

Aunque la CICIG empezó a contemplar la transversalización de enfoques de género en sus planes de trabajo de 2013-2015 (el cual no había sido mencionado en sus actividades propuestas para 2009-2011 y Plan de Prioridades de la CICIG 2011-2013), hubo varias intervenciones emblemáticas de sus compromisos con el tema de género durante su existencia.

En el caso del convenio con UNIFEM/UNUMJERES apoyaron a la Campaña del Secretario General “Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres” tanto como el desarrollo de una investigación de análisis sobre los vínculos entre la violencia contra la mujer, la impunidad y el crimen organizado. En este sentido se produjo un informe que hasta hoy no fue presentado públicamente ni compartido para los objetivos de la presente evaluación. Sin embargo, la investigación demuestra la relevancia de su mandato de brindar un enfoque especial e integral a la persecución penal de los delitos de violencia basada en género.

En cambio el convenio con UNICEF, cuyos frutos de esa colaboración contribuyeron a la identificación de la existencia de redes de trata de niños a través de trámites ilegales de adopción, identificó algunas maneras en que éstas operan, así como irregularidades que se detectaron en procesos de adopción. Su participación en estas investigaciones permitió la desarticulación de dichas redes la cual contribuyó a la reducción de riesgo de niños de ser víctimas de una forma trata. Un informe respecto a la situación actual de trata en colaboración con UNICEF debería ser público dentro de algunos meses. Agregando a este producto, la Comisión ha brindado apoyo a la investigación de 34 casos de trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños, 4 de los cuales la CICIG actúa además como querellante adhesivo.

Más contribuciones de la CICIG destacables incluyen el apoyo de la UEFAC en evaluar la Fiscalía de delitos contra la mujer, acompañamiento técnico por parte de fiscales de la UEFAC como en un caso de femicidio que termino con una sentencia condenatoria (Caso Smurf)⁸¹, la promoción de modificar el tipo penal de Trata de Personas en el Código Penal, así como otros delitos relacionados con la trata de personas, almacenamiento de información y análisis y la

⁸¹ Informe Tercer Año de Labores CICIG.

participación en el desarrollo de una metodología de persecución en temas de Trata de Personas⁸² entre otras.

Actualmente, la Comisión cuenta con una mesa de trabajo en temas de género que está desarrollando una metodología para analizar las relaciones de poder, con un enfoque con perspectiva de género, dentro de las redes del crimen mediante información recopilada de las mujeres sindicadas o informantes. Los resultados de este análisis tendrán un aporte interesante para entender el modus operandi de las redes del crimen y, específicamente, identificar patrones de víctimas más vulnerables y blancos típicos del crimen. Adicionalmente, la información desglosará las estadísticas de la CICIG en cuanto a sus resultados lo que permitirá una apreciación social tanto como académica.

(ii) Comunicación y Colaboración

Desde su instalación, la Comisión ha apoyado iniciativas de sensibilizar el público y a los actores nacionales en la importancia de avanzar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia basada en género. Al implementar esa voluntad política, la CICIG solicitó apoyo de ONUMJERES y UNICEF para establecer un trabajo interdisciplinario.⁸³ Sin embargo, se identificó una carencia en cuánto a que no se han aprovechado los espacios de colaboración con los actores nacionales. En particular, el convenio SEPREM-DEMI-CICIG (2008) no fue aprovechado como previsto desde 2008. Por otra parte, aunque DEMI y SEPREM respaldan a la CICIG, no participan en foros comunes como los espacios sobre las reformas legislativas. Ambos la CICIG y los actores nacionales competentes, como DEMI y SEPREM, tienen perspectivas privilegiadas que se retroalimentan. En este sentido, el MP tiene la competencia de unir la CICIG con las organizaciones DEMI y SEPREM para potenciar los resultados del convenio SEPREM-DEMI-CICIG.

⁸² CICIG, *Recomendaciones de reformas legales de la CICIG, Trata de personas*, Guatemala, 2010.

⁸³ Informe Sexto Año de Labores CICIG.

f. Consideraciones sobre el mandato y estructura organizacional

En este apartado se retoman algunos de los aspectos abordados en las secciones anteriores para analizarlos a la luz de las preguntas de los TdR relacionadas con la pertinencia y adecuación de la estructura organizacional de la CICIG en relación a su mandato. Este análisis toma como punto de partida las características más relevantes del Acuerdo suscrito por el Gobierno de Guatemala y la Secretaría General de las Naciones Unidas, y teniendo éstas como referencia, recoge apreciaciones sobre la capacidad e integridad institucional.

(i) Características del Acuerdo y mandato de la Comisión

Con el objetivo último de fortalecer la institucionalidad democrática del Estado guatemalteco para proteger los derechos a la vida y a la integridad de las personas, el Acuerdo le asigna a la Comisión facultades para identificar, dismantelar y promover la no reaparición de los grupos paralelos de poder surgidos en el marco del conflicto interno. Si bien al momento de la firma del Acuerdo existían experiencias de las Naciones Unidas en intervenciones orientadas a fortalecer la aplicación de justicia en contextos de post-conflicto, entre los precedentes se encuentran la *Comisión Hariri* en el Líbano y la *Corte Especial para Sierra Leona*, puede afirmarse que la creación de la Comisión presenta características que son únicas.

Entre ellas es de destacar que la Comisión fue creada como un órgano no perteneciente a las Naciones Unidas (página 2 del preámbulo del Acuerdo). En el marco de la evaluación se recogieron posiciones que adscriben ventajas (principalmente en cuanto a la independencia funcional) y desventajas (falta de claridad en los mecanismos formales de supervisión y rendición de cuentas). Si bien estas dos posiciones reflejan un dilema crucial, queda fuera del alcance y objetivos de la evaluación pronunciarse sobre ellas, sin embargo, es pertinente señalar que –tal como se desarrollará más adelante– la definición de no ser un órgano de Naciones Unidas tuvo repercusiones operativas, administrativas y financieras importantes que no fueron previstas y por lo tanto no se hicieron las provisiones necesarias para enfrentarlas.

De igual trascendencia es el carácter híbrido de la Comisión, la cual presenta atributos propios de una fiscalía internacional al mismo tiempo que opera bajo la arquitectura legal e institucional del Gobierno de Guatemala para la persecución penal. Una característica relevante adicional es la dimensión de largo plazo de los objetivos del Acuerdo, la amplitud de las funciones y las facultades de la Comisión, la cual contrasta con la especificidad de los delitos a investigar y el plazo de dos años establecidos para la vigencia del mandato. La brevedad del plazo de vigencia, más el hecho de que no existen provisiones cuanto a los procedimientos y tiempos necesarios para cierre de funciones, representa limitaciones no solo en cuanto la capacidad de planificación y gestión de los recursos (incluyendo los recursos humanos) de la Comisión y sino también su eficacia en cuanto incentiva el uso de estrategias para retardar los procesos judiciales.

Otra característica fundamental del mandato es la definición específica de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en cuanto objeto de investigación y persecución penal por parte de la Comisión. Tal como fue observado en varias entrevistas, si bien el diseño del mandato responde a una preocupación por los niveles de impunidad relacionada a las violaciones de los derechos humanos cometidas por los CIACS, la evolución de éstas –en cuanto aparatos de represión política bajo una perspectiva contrainsurgente hacia organizaciones cada

vez más vinculadas a la corrupción y el crimen organizado-, terminó por conferirle a la Comisión un ámbito mayor de responsabilidad. En este punto cabe destacar que la Comisión identifica retos operativos derivados de la definición de las CIACS incluida en el Acuerdo –dada su formulación, no es particularmente útil como criterio para seleccionar los casos- por lo que se encuentra trabajando en una conceptualización más precisa.

Finalmente, pero probablemente una de las características que tienen mayor impacto en términos de planificación estratégica y diseño organizacional de la CICIG, es la doble dimensión de su mandato: éste combina funciones de fiscalía con funciones de fortalecimiento institucional y de promoción de políticas públicas. La focalización en las CIACS, más las demandas en términos del segundo ámbito de funciones, confiere al trabajo de la Comisión un alto perfil político que acentúa la necesidad de encontrar un balance en el perfil público de las intervenciones, balance que no siempre es fácil de obtener. Las funciones de fiscalía tienen como requisito la independencia para la investigación y la persecución penal, requisito que puede ser incompatible de cara a las expectativas de fortalecimiento institucional -la Comisión ha enfrentado esta situación a través del desarrollo de competencias en un grupo de funcionarios que pasan un estricto proceso de selección-; por otra parte, las intervenciones encaminadas a proponer y aportar insumos para políticas públicas conlleva a un perfil público que no siempre es compatible con las otras funciones.

(ii) Capacidad

Capacidad individual (formación y competencias profesionales de los funcionarios de la Comisión)

Sobre la base de los registros de la unidad de recursos humanos, es posible afirmar que la composición del personal de la Comisión es idónea para el desarrollo de las líneas de trabajo que le fueron adscritas. La estructura de personal para el periodo muestra la siguiente composición: 9.3% Oficina del Comisionado, 38.1% Investigación y Litigación; 17.1% Administración y 35.66% Seguridad.

No obstante la apreciación sobre la idoneidad del personal, a través de las entrevistas con ex funcionarios de la Comisión y de ONU asociados a sus primeros años de funcionamiento, se recogió observaciones que enfatizaron las dificultades de reclutamiento de personal internacional calificado. Aun cuando en la práctica se han adoptado los procedimientos y condiciones de contratación para funcionarios de Naciones Unidas, el personal contratado por de la Comisión no mantiene su calidad de funcionario del Sistema, lo cual se traduce en desincentivos que pueden limitar la contratación del personal más idóneo. Al mismo tiempo, la incertidumbre laboral por la corta vigencia de cada renovación de mandato, junto con las presiones propias de la naturaleza del trabajo y los riesgos a la seguridad personal, crean condiciones laborales que no son favorables para la selección, permanencia y desarrollo de los funcionarios. Tomando también en consideración las presiones propias de la naturaleza del trabajo y las condiciones de seguridad, se considera conveniente incluir dentro de un eventual plan de desarrollo de los recursos humanos el acceso a apoyo sicosocial cuando este sea requerido.

Capacidad organizacional (estructura, gerencia estratégica)

Aun cuando a lo largo de su funcionamiento la Comisión ha estado organizada en función de las cuatro áreas de trabajo antes señaladas, la estructura organizacional registra algunas variaciones. Entre los cambios observados al revisar los organigramas anuales para el período, se destaca una estructuración más focalizada en las funciones de investigación y litigio y una disminución en el nivel asignado a la unidad de seguridad. Así, en la última re-estructuración, la Comisión está organizada en dos grandes unidades, Investigación y Litigio y Administración, en donde Seguridad ha pasado a depender de la segunda unidad mencionada.

No obstante la mayor focalización en las áreas de trabajo, en la estructura se notan ausencias notables, así, no aparecen claramente definidas las responsabilidades para dar cumplimiento a las funciones de asesoría y elaboración de insumos para la formulación de políticas públicas y reformas legislativas, de la misma manera, no se encuentran identificadas las responsabilidades para las funciones de planeación, monitoreo y evaluación estratégica. Es de señalar también que si bien aparece identificado el puesto de un titular adjunto, el cual en los registros sólo aparece ocupado ocasionalmente.

Dada la sensibilidad política -así como la complejidad de los procesos y relaciones inter-institucionales con el Estado guatemalteco y las organizaciones de la sociedad civil- asociados al trabajo de la Comisión, las funciones gerenciales de planificación serían más efectivas al adoptar instrumentos de análisis estratégicos específicos para intervenciones en contextos de fragilidad (Teoría de Cambio, Análisis de Relaciones Claves y de Conflictividad). El uso de estos instrumentos permitirían una definición más precisa de los diferentes niveles de efectos -según grado de inmediatez- y un sistema de indicadores robusto (con mayor nivel de correspondencia con respecto a los efectos que buscan medir). Permitiría también sistematizar el análisis de riesgos y contingencias y construir una estrategia específica de alianzas y coordinación con otros agentes de cooperación internacional a fin de asegurar complementariedades y sinergias. El fortalecimiento y uso sistemático de estos instrumentos estratégicos constituye un área en la cual el PNUD podría contribuir.

Desde esta misma perspectiva, es también necesaria una estrategia de comunicación que de consistencia en la proyección del trabajo e imagen de la Comisión, contribuyendo así a contrarrestar en alguna medida los impactos coyunturales asociados a casos de alto perfil y promover un mejor entendimiento de las funciones y limitaciones en el alcance de su trabajo. Durante las entrevistas y discusiones en grupo se recogió en forma sistemática referencias al funcionamiento de la Comisión, distinguiendo períodos según quien ejerce la titularidad de la misma o haciendo referencia a casos específicos de impacto político y de gran cobertura en los medios de prensa. Si bien esto es hasta cierto punto inevitable, considerando además el carácter unipersonal del mandato y el perfil público del Comisionado, una estrategia consistente podría limar la excesiva asociación y valoración del desempeño institucional de la CICIG en función de casos y personas específicas.

Capacidad externa (cooperación e interacción con contrapartes y socios).

La Comisión tiene registrados veinte convenios a través de los cuales se establecen relaciones formales de cooperación con quince instituciones del Estado guatemalteco. Además de las

apreciaciones sobre la cooperación con el MP anotadas en la sección de eficacia, los evaluadores recogieron valoraciones positivas sobre las relaciones de colaboración en el marco de las entrevistas con funcionarios de Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia Público, Ministerio de Gobernación, Contraloría General de Cuentas y Superintendencia de Bancos.

Se recogieron también observaciones sobre oportunidades no aprovechadas en el marco del convenio colectivo con la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, Secretaria Presidencial de la Mujer y Defensoría de la Mujer Indígena. Aun cuando en los informes de la Comisión no aparece consignado un convenio suscrito con la Procuraduría de los Derechos Humanos, se recogieron también expresiones positivas de colaboración entre ambas instituciones.

Si bien todos los convenios de cooperación suscritos se enmarcan en las funciones y facultades de la Comisión, éstos están vinculados a temas específicos o puntuales. Como se señaló arriba, la especificación de una Teoría de Cambio y el Análisis de Actores Calves proporcionarían a la Comisión una estrategia coherente para promover la construcción de acuerdos de cooperación o desarrollar mejor los ya existentes.

En forma adicional a las relaciones formales de cooperación, la Comisión ha desarrollado diferentes formas de colaboración con la organizaciones de la sociedad. Estas sin embargo, han fluctuado según las prioridades y estilos personales del titular de la Comisión.

Tal como mencionado con anterioridad, la Comisión participa en los mecanismos establecidos para la coordinación de programas en apoyo al SJS, tanto en el marco del Sistema de Naciones Unidas (UNCT y el PBF), como el G-13 (instancia de coordinación integrada por nueve países y cinco organizaciones multilaterales), particularmente en la mesa técnica conocida como Petit-Comité de Seguridad y Justicia. Los espacios de coordinación se fortalecerían con la adopción de estrategia compartida por los distintos cooperantes para las RSJS, tomando en consideración los principios de integralidad, apropiación nacional y rendición de cuentas.

(iii) Integridad

Integridad individual

La Comisión ha optado por regirse por las normas de ética y conducta para el personal de las Naciones Unidas. En forma adicional la Comisión desarrollo en el 2011 un ejercicio de identificación de valores con su personal. Estos valores fueron reproducidos en afiches que pueden observarse en sus oficinas y podrían ser utilizados como componentes de la estrategia de comunicación de la Comisión (Ver Anexo H). Más allá de este ejercicio y de las guías de conducta adoptados, la Comisión no cuenta con políticas propias de desarrollo de recursos humanos, en parte como consecuencia de la falta de certeza en cuanto a los niveles de financiamiento de los cuales dependen los contratos.

La Comisión tiene un régimen disciplinario, sin embargo, dado que cuenta con personal asignado en calidad de préstamo, se retoman aquí recomendaciones de las Naciones Unidas para misiones en contextos de construcción de paz que indican la importancia de que en los

acuerdos de cooperación con los países de origen se establezcan los procedimientos disciplinarios y de repatriación a ser utilizados en caso de ser necesario.

Integridad organizacional

Además de la adopción del código de ética, la Comisión se guía por las normas y procedimientos del sistema de las Naciones Unidas para la contratación de recursos humanos, sin embargo, en lo que se refiere a la evaluación anual del desempeño de los funcionarios, ha decidido seguir un sistema propio en cuanto las evaluaciones definidas en el manual de ONU no son tomadas en cuenta para la carrera profesional dentro del Sistema y evitar así expectativas de promoción que no pueden ser cumplidas; es de señalar que los contratos son vinculados a la disponibilidad de fondos.

En lo relacionado con las normas y procedimientos administrativos y financieros, la Comisión se rige por los manuales de las Naciones Unidas y acordó con el PNUD un sistema de adelanto de fondos y rendición de cuentas que ha permitido superar atrasos administrativos innecesarios y que afectaron los primeros meses de funcionamiento de la Comisión. En forma adicional a los procedimientos del PNUD, la Comisión ha llevado a cabo auditorías financieras que han sido presentadas a los donantes.

Integridad externa (Supervisión formal, supervisión informal, independencia)

Una de las consecuencias más relevantes derivadas del estatuto de la CICIG como un órgano no perteneciente a las Naciones Unidas, se relaciona con la estructura gubernanza. Actores claves en la fase inicial de negociación del Acuerdo e instalación de la Comisión, señalan que la falta de claridad en estos mecanismos han causado ‘tensiones innecesarias al interior de la Organización’ y destacaron la necesidad de definir con más claridad los interlocutores para el diálogo y los mecanismos de supervisión al interior de la Secretaría General, que tome en consideración las dimensiones políticas y técnicas inherentes al trabajo de la Comisión así como el apoyo administrativo y operacional requerido por este. Definir un mecanismo que asegure al mismo tiempo la supervisión e independencia, así como también el necesario apoyo operacional a la Comisión, es un desafío pendiente. Encontrar una respuesta balanceada a este desafío requiere la construcción de acuerdos y la coordinación de distintos departamentos de la Secretaría General.

Como mencionado con anterioridad, de las entrevistas se recoge también la necesidad de establecer acuerdos más precisos de cooperación con el Sistema Operacional del Sistema de Naciones Unidas, para los cuales se debe tomar en consideración las complementariedades de mandato así como también tomar en cuenta las diferencias de procedimientos y evitar la competencia por la movilización de fondos.

En la práctica la Comisión ha funcionado con los niveles de independencia necesarios para ejercer las facultades asociadas a la investigación y persecución penal y ha presentado a la Secretaría General y a los donantes que la apoyan informes anuales que dan cuenta de sus actividades y rinde cuenta sobre sus gastos. Por otra parte, al estar sujeta cada dos años a la renovación de su mandato, la Comisión se encuentra bajo el escrutinio del Órgano Ejecutivo del Estado de Guatemala. Por otra parte, al actuar dentro del marco de la institucionalidad nacional del sistema de justicia penal, la Comisión es sujeta de los mecanismos de control y supervisión propios de dicho sistema.

V. CONCLUSIONES

Relevancia

- La Comisión es altamente relevante en cuanto es expresión de la voluntad política del Gobierno de Guatemala -y del compromiso adquirido por este con las OSCs de larga trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos- para combatir las estructuras ilegales heredadas del conflicto interno enquistadas en la arquitectura institucional del Estado. Sobre la base de esta voluntad política, la Comisión ha llenado el vacío en la autonomía e independencia necesaria para la investigación y persecución penal de dichas estructuras.
- El mandato y funcionamiento de la Comisión responde a las necesidades específicas de fortalecimiento del SJS en el contexto del post-conflicto, particularmente en lo que se refiere a las necesidades fortalecimiento del Ministerio Público, y es consistente con las normas y principios internacionales para promover la paz y el desarrollo y con los convenios de cooperación internacional suscritos con Guatemala.

Eficacia

- A través de su trabajo, la Comisión ha contribuido de manera efectiva al fortalecimiento del marco legal y de las capacidades institucionales del Estado Guatemalteco para investigar y perseguir penalmente a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad – CIACS.
- Su trabajo ha contribuido a una mayor capacidad técnica de la Fiscalía para analizar la conexión entre casos y su habilidad para entender cómo funcionan y se comportan los grupos criminales (identificación mercados ilícitos, estructuras criminales, conexión de hechos delictivos y elaboración de mapas delincuenciales). Ha contribuido también, junto con otras iniciativas de cooperación, al desarrollo organizacional del MP mediante el apoyo para la creación de instancias claves como la Unidad de Análisis Criminal y la Unidad de Métodos Especiales.
- En el proceso de transferencia de nuevas técnicas para la investigación, como la metodología de la persecución penal estratégica, ha contribuido significativamente en la adopción del nuevo modelo de gestión fiscal basado en la lógica de la especialización del personal. A través del trabajo conjunto, la CICIG ha contribuido a la modernización de un pequeño pero importante sector del MP, haciendo que fiscales y auxiliares aprendieran a realizar investigaciones criminales en formas que antes desconocían
- A través de la creación y fortalecimiento de la FECl, el MP ha investigado casos de alto impacto y ha logrado aumentar las sentencias condenatorias en los mismos, fortaleciendo así el potencial disuasivo de la aplicación de la ley.

- Las relaciones de colaboración y confianza entre el MP y la CICIG, desarrolladas progresivamente sobre la base del trabajo cotidiano, son un elemento esencial de la efectividad alcanzada en la investigación y persecución penal de los delitos específicos bajo el mandato de la Comisión.
- El sentido de empoderamiento, expresado como una mayor confianza y seguridad manifestada por los funcionarios del MP, junto con la transferencia de competencias a través del trabajo cotidiano, permiten identificar la existencia de un grupo de funcionarios que tienen el potencial de ser agentes de cambio a nivel de comportamientos y de cultura organizacional.
- Existe una disparidad entre los niveles de colaboración y efectividad alcanzados en el trabajo con el MP y los alcanzados con la PNC. Esta disparidad en la efectividad es en parte reflejo de la dependencia de la CICIG frente a la visión y niveles de compromiso de las autoridades de las instituciones nacionales con las estrategias de fortalecimiento institucional.
- Si bien la CICIG ha hecho esfuerzos para fortalecer los mecanismos de selección de funcionarios en varias de las instancias del sector justicia, incluyendo los magistrados de la Corte Suprema, incidir sobre las estructuras políticas que toman las decisiones sobre la selección de dicho personal queda fuera de su alcance.
- El MP y la CICIG muestran una alta capacidad para identificar y presentar al Órgano Legislativo una serie de reformas que son necesarias para la erradicación y prevención de los CIACS. En forma complementaria la Comisión ha contribuido con un paquete de reformas que fortalecen estratégicamente el marco legal para enfrentar problemas en el sistema político que contribuyen a la corrupción e impunidad y muchas de las cuales están pendiente de la aprobación del Congreso.
- A través de la investigación y divulgación de informes analíticos, tales como el del financiamiento de la política y el de adopciones ilegales, la CICIG ha contribuido a informar a la ciudadanía guatemalteca sobre asuntos de interés nacional, aportando elementos para la toma de conciencia sobre la causa de algunos problemas nacionales.

Impacto

- A pesar de las dificultades en la medición del índice de impunidad, y tomando en consideración que la reducción en el mismo abarca todas las áreas de competencia del sistema de justicia, se puede llegar a la conclusión que la CICIG ha contribuido a que la efectividad en la investigación criminal haya aumentado y con ello, la impunidad en Guatemala registra una leve tendencia a la disminución.
- La efectividad del trabajo conjunto del MP y la CICIG en investigaciones de alto impacto, así como los debates públicos asociados a las reformas legislativas impulsadas, ha alimentado

un sentido de optimismo en la sociedad guatemalteca que demanda un sistema de justicia independiente y capaz. El tema de impunidad ha adquirido preeminencia en la agenda nacional y ha dejado de ser un reclamo limitado a las organizaciones de derechos humanos, motivando la movilización de distintos sectores sociales.

- Derivado de lo anterior, los congresistas y partidos políticos se perciben ahora sujetos al poder de la justicia y están al tanto de que la ciudadanía los vigila. Se ha incrementado así el coto político de los actos de corrupción.
- Por otra parte, existe también la percepción de un número mayor de jueces y otros funcionarios están más dispuestos a realizar sus labores adecuadamente.

Eficiencia

- La Comisión presenta niveles de ejecución presupuestaria cercanos al 100%; éstos se corresponden con la efectividad mostrada en el cumplimiento de los productos planificados y con los alcances a nivel de efectos e impacto. Aun cuando por la naturaleza del trabajo de la Comisión es difícil hacer una medición de la eficiencia, ésta se valora positivamente tanto por sus contribuciones a nivel de impacto así como por la capacidad de generar sinergias con otras intervenciones en apoyo al SJS.
- En la medida en que el la CICIG tiene como efecto romper el círculo vicioso entre corrupción e impunidad –ayudando así a crear mejores condiciones de independencia para la investigación y procesamiento judicial- es posible argumentar que se ha contribuido a aumentar la eficacia y eficiencia en de las distintas intervenciones en apoyo al fortalecimiento del SJS.
- El Trust-Fund ha resultado un mecanismo eficaz y eficiente para el manejo de los fondos de la Comisión; la modalidad de adelanto de fondos acordado con el PNUD ha ayudado en parte a agilizar los procedimientos de gestión.
- No obstante la existencia formal de diferentes mecanismos de coordinación y dialogo entre la CICIG y las instancias de dirección de los PFB, en el UNCT y el Petit-Comité, se observa la necesidad de hacer más eficaz la coordinación sobre temas sustantivos en la práctica cotidiana de las distintas intervenciones.

Sostenibilidad

- Existe la necesidad de ampliar la cobertura en términos de sistematización de procedimientos para temas relacionados con las diferentes fiscalías de división. Por ejemplo, la FECl, en cuanto fiscalía especial, no tiene un carácter permanente, lo que hace necesario que se busquen mecanismos de institucionalización de sus capacidades.

- Para ser sostenible los avances alcanzados con el nuevo modelo de gestión fiscal, el MP necesitaría tener presencia en la totalidad del país pues la representatividad actual es muy baja. De igual manera, el MP necesita contar con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo sus responsabilidades eficazmente y que los recursos que le son asignados, les sean entregado en su totalidad.
- Otras instituciones del sector justicia también requieren de recursos adecuados para poder cumplir con el aumento de la demanda de casos que un MP fortalecido pueden generar.
- La sostenibilidad a mediano y largo plazo de los efectos del trabajo de la Comisión depende de los compromisos de las instituciones del Estado y la sociedad guatemalteca para construir una visión integral de RSJS, expresada en la implementación sostenida de políticas públicas, bajo responsabilidades claras y con la asignación adecuada de recursos en el marco de los presupuestos nacionales, tomando en considerando las necesidades de cada una de las instituciones que conforman la cadena de justicia.
- Se requiere promover la aprobación de las reformas legales pendientes, particularmente, las que buscan superar obstáculos en la investigación criminal y persecución penal efectiva, tales como la Ley de Amparo y la Ley de Antejudio, las cuales se han utilizado abusivamente en Guatemala para proteger de la justicia a funcionarios que pudieran ser investigados o encausados.
- La sostenibilidad de largo plazo de los logros en materia de persecución penal de los CIACS, así como minimizar los riesgos reaparición de los mismos, tiene relación directa con el control y modificación de las condiciones económicas, políticas y sociales que hacen posible esos fenómenos. Entre las medidas inmediatas requeridas se encuentra la aprobación de reformas legales, entre ellas la pertinente a la financiación de los partidos políticos, los marcos que regulan el nombramiento y evaluación del desempeño de los funcionarios del SJS.
- Para servir de contrapeso al poder político, la sociedad civil necesita acceso a la información pertinente que le permita ejercer un papel de auditoria social de las reformas y de apoyo al fortalecimiento del estado de derecho.

Enfoque de Género

- La Comisión ha hecho esfuerzos para respetar las normas y principios de equidad de género tanto en lo interno como en su trabajo externo, buscando tener una representación adecuada de mujeres entre su personal como apoyando a instituciones aliadas en la lucha por confrontar la violencia basada en género.
- Las intervenciones de la Comisión en temas vinculados a los delitos de trata de persona, incluyendo el fenómeno de las adopciones ilegales, han sido uno de los resultados más

significantes en cuanto han contribuido a disminuir la vulnerabilidad de un sector de la población guatemalteca (niños y niñas de familias marginalizados). No obstante estos esfuerzos focalizados en ejes temáticos, la incorporación del enfoque de género en todas las áreas de trabajo de la Comisión sigue siendo una tarea pendiente.

Consideraciones sobre el mandato y estructura organizacional

- El mandato de la Comisión presenta características que son únicas. Una de las características que tiene mayor impacto en términos de planificación estratégica y diseño organizacional, es la doble dimensión de su mandato: éste combina funciones de fiscalía con funciones de fortalecimiento institucional y de promoción de políticas públicas. Ello conlleva la necesidad de encontrar un balance en el perfil público de las intervenciones que no siempre es fácil de obtener.
- Las presiones de tiempo y las debilidades en la fase de preparación de la Comisión tuvieron un impacto negativo en el arranque inicial del trabajo. Consecuencias operacionales, de gestión y gobernanza no fueron previstas y no permitieron diseñar una estrategia de comunicación que permitiera distinguir en los objetivos del Acuerdo de creación y las funciones y facultades de la Comisión, así como, desarrollar los instrumentos de planeación y análisis estratégico apropiados al contexto de político e institucional del país.
- No obstante las dificultades administrativas y gerenciales en la fase de inicio de sus funciones, la Comisión cuenta con el personal calificado, ha establecido las normas y procedimientos administrativos y de control necesarios y ha consolidado su estructura organizacional.

VI. RECOMENDACIONES

Recomendaciones para la CICIG

- Aumentar el número de funcionarios a nivel del MP y la PNC con los cuales trabaja directamente la Comisión, adoptando -de ser posible- un sistema de rotación a fin de aumentar la cobertura en términos de transferencia de capacidades y competencias. Sistematizar el apoyo a estas instituciones para la elaboración de protocolos y estandarización de procedimientos.
- Fortalecer en la estructura organizativa de la Comisión con la identificación de funciones y responsabilidades vinculadas a la asesoría en políticas públicas e insumos para las reformas legislativas. Llenar la vacante del titular adjunto de la Comisión.
- Si bien ha habido una estrecha colaboración con el PBF, se recomienda fortalecer su participación y aportes en los mecanismos de coordinación de la cooperación para el SJS,

tanto a nivel político como técnico del G-13. Esta participación debe ser consistente con la naturaleza de la Comisión en cuanto esta no es una agencia de cooperación.

- Continuar desarrollando los instrumentos de planificación , con la adopción de instrumentos de análisis y programación estratégica, incluyendo un sistema de identificación de prioridades, estrategias de implementación y un sistema de registro de la información e indicadores de monitoreo que sean más precisos e idóneos al trabajo de la Comisión.
- Desarrollar una estrategia de comunicación en la que se incluya los valores de la Comisión, de manera de dar a conocer mejor su mandato, manejar de mejor manera las expectativas sobre el alcance de su trabajo y contrarrestar el impacto de eventos, asegurando siempre el protagonismo de las instituciones nacionales.
- Definir estrategia de relaciones con la sociedad civil que parta del reconocimiento del carácter distinto entre organizaciones de servicio, organizaciones gremiales y otras, buscando alianzas o formas de colaboración que sean complementarias y pertinentes a las prioridades identificadas a través planeación estratégica.
- Se recomienda la adopción de herramientas de análisis que identifiquen las vulnerabilidades de hombres, mujeres, niños y niñas frente a las estructuras criminales investigadas por la Comisión. Seguir explorando los vínculos entre crimen organizado, impunidad y patrones de violencia contra las mujeres utilizando los instrumentos jurídicos del sistema penal guatemalteco.
- Incluir dentro de la convocatoria para la contratación de personal, criterios que incluyan la sensibilización y experiencia en la aplicación de instrumentos de programación con enfoque de género.
- Reactivar el convenio de colaboración suscrito en el 2008 con la Secretaria Presidencial de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena.
- Promover que se incluyan en los currículos de los centros de capacitación de las instancias de justicia y también en las facultades de derecho, los enfoques metodológicos propios del nuevo modelo de gestión fiscal adoptado por el MP.

Recomendaciones para los cooperantes

- Construyendo sobre las experiencia de procesos de diálogo nacional y construcción de acuerdos sobre las RSJS en Guatemala, retomar y dar apoyo continuo a la visión integral de las reformas surgida bajo el liderazgo nacional. En este sentido, mantener un diálogo constante con las instancias nacionales que tienen el mandato y la responsabilidad para formular e implementar políticas publicas consistentes con esa visión integral, así como también el mandato y responsabilidad de asegurar la coordinación de los esfuerzos de

modernización y fortalecimiento del SJS. En este dialogo deberán concurrir tanto el nivel político como técnico del G-13.

- En los diferentes mecanismos y espacios de coordinación establecidos, adoptar como referente los criterios de integralidad, apropiación nacional y rendición de cuentas propios de las RSJS y el código de conducta y los principios de efectividad de la ayuda (Paris, Accra, Busan). Buscar formas prácticas y concretas de coordinación de las intervenciones, de ser posible, seleccionando un número viable de indicadores comunes a nivel de efectos esperados.
- Aprovechar de una manera más eficaz el conocimiento derivado del trabajo cotidiano de la CICIG con las instituciones nacionales, a fin de afinar las actividades de fortalecimiento institucional incluidas en los diversos programas de cooperación internacional con el SJS.
- Aprovechar mejor la experticia del PNUD en apoyo a la Comisión para que esta continúe desarrollando y adopte de manera sistemática, instrumentos de planificación y análisis estratégico.
- Utilizar el dialogo diplomático para persuadir a los poderes políticos de que la realización de la reforma integral al sistema de justicia requiere garantizar la independencia de las instancias del Sector de Justicia y Seguridad. Se requiere también de reformas a leyes que obstaculizan la investigación criminal y persecución penal efectiva.
- Continuar apoyando a la sociedad civil, principalmente a organizaciones especializadas, para servir de contrapeso al poder político, ejercer un rol de seguimiento al cumplimiento de acuerdos en la implementación las RSJS y asegurar la rendición de cuentas.

Dada la dimensión y alcance de los objetivos del Acuerdo que crea la Comisión, es pertinente destacar el necesario cumplimiento de los compromisos por parte del Estado y la Sociedad Civil, cuyo cumplimiento constituyen una condición necesaria para la sostenibilidad de los efectos hasta ahora alcanzados por la Comisión:

- Desde el Estado, adoptar en forma efectiva una política de persecución penal y de erradicación de los CIACS. Asegurando los acuerdos políticos entre los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que sean necesarios para aprobar las reformas legales pendientes, asignar responsabilidades y recursos pertinentes, establecer plazos y mecanismos de rendición de cuentas. La ampliación del acceso a los servicios de justicia a nivel nacional es una de las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de los alcances logrados en materia de efectividad.
- Desde el Ejecutivo, promover el fortalecimiento de capacidad de investigación de la PNC, el profesionalismo y rendición de cuentas de su personal y la estabilidad en el liderazgo institucional, al igual que la del Ministerio de Gobernación.

- Desde las organizaciones de la sociedad civil, impulsar estrategias de comunicación (campañas nacionales a través de medios y redes sociales) sobre el por qué, para qué, en qué consisten y como pueda la ciudadanía –no solo la sociedad civil organizada- participar y vigilar el proceso de RSJS.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

- Una Comisión internacional como la CICIG, con independencia política y técnica, tiene la capacidad de lograr cambios, reformas y acciones a nivel nacional que las instituciones nacionales, por una variedad de factores, incluyendo la falta de independencia y de recursos, y en algunos casos de conocimientos, no pueden lograr.
- La modalidad de trabajo conjunto constituye un medio efectivo para la transferencia de capacidades y competencias con socios y contrapartes institucionales. Esta modalidad le da una ventaja comparativa a la Comisión y le permite tener un conocimiento privilegiado y preciso sobre las necesidades de fortalecimiento institucional del MP y PNC. Este conocimiento constituye un insumo importante para fortalecer la coordinación de la cooperación internacional y hacer más efectivas las inversiones en el Sector de Justicia y Seguridad.
- La capacidad de actuar de una Comisión internacional como la CICIG va a depender en gran medida de la voluntad política del liderazgo nacional en el sector justicia, especialmente en el MP.
- Los informes analíticos son elementos importantes de iniciativas de comunicación para sensibilizar a la población sobre temas de interés nacional; este conocimiento influye en la creación de opinión entre la ciudadanía y en su decisión de auditar a sus gobernantes.
- La implementación de una estrategia clara de comunicación es necesaria e importante para dar a conocer el mandato, sus alcances y limitaciones, así como para poner este en el contexto de las responsabilidades nacionales.
- La replicabilidad del modelo descansa en la construcción de acuerdos políticos nacionales. La efectividad del modelo depende además de la capacidad de construir relaciones de confianza con las instituciones contrapartes, lo cual requiere de tiempo. Debe por tanto considerarse una perspectiva de proceso en la eventualidad de planificar iniciativas similares.
- En la fase de negociación y diseño de una Comisión Internacional, tomar en consideración las consecuencias políticas, de gestión y gobernanza y administrativas financieras derivadas

del tipo de vinculación con la organización internacional firmante del acuerdo de creación. Bajo la modalidad seleccionada, incluir las provisiones de tiempo necesarias para asegurar la obtención de los recursos financieros, reclutar el personal idóneo y definir los acuerdos administrativos y de colaboración con la organización internacional, así como, definir una estrategia y plan de trabajo, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo. Definir de una manera clara los distintos niveles de interlocución técnica y política al interior de la organización internacional, así como también, definir los criterios y mecanismos de supervisión consistentes con las necesidades de independencia apropiadas a la naturaleza de la intervención.

- De igual manera, se debe asegurar que en los Acuerdos suscritos se incorpore con precisión las condiciones de inmunidad y protección ante riesgos vinculados al desempeño del trabajo, tanto para el personal nacional como el internacional.
- En la fase de preparación, y en cumplimiento con las recomendaciones de la OECD-DAC para las intervenciones en contextos de fragilidad y conflictividad, realizar un análisis de riesgos de contexto, programáticos e institucionales (i.e. analizar el grado de resistencia en las instituciones nacionales asociadas a la colusión con estructuras paralelas de poder) a fin de identificar las medidas de mitigación que sean necesarias.
- La complejidad y la dimensión política asociadas a un mandato de combatir estructuras de corrupción e impunidad enquistadas en el Estado, demandan incorporar en la estructura organizacional, desde el inicio, funciones y responsabilidades claras para el diálogo político y de la interlocución con las autoridades nacionales en materia de política pública. De la misma manera deberán definirse las responsabilidades y funciones en materia de comunicación.
- Se debe promover la adopción de plazos de ratificación automáticos sujeto a la no objeción de las partes firmantes del Acuerdo para este tipo de Comisión. En caso de objeción a la continuidad, debe preverse un plazo de tiempo adecuado para el cierre de funciones.