



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara



UNIVERSITY  
NETWORK  
FOR HUMAN  
RIGHTS

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ  
JAMES CAVALLARO  
PATRICIA CRUZ MARÍN  
COORDINADORES



# LA IMPUNIDAD ACTIVA EN MEXICO

CÓMO ENTENDER Y ENFRENTAR  
LAS VIOLACIONES MASIVAS  
A LOS DERECHOS HUMANOS

# **LA IMPUNIDAD ACTIVA EN MÉXICO**

**CÓMO ENTENDER Y ENFRENTAR  
LAS VIOLACIONES MASIVAS  
A LOS DERECHOS HUMANOS**



# LA IMPUNIDAD ACTIVA EN MÉXICO

CÓMO ENTENDER Y ENFRENTAR  
LAS VIOLACIONES MASIVAS  
A LOS DERECHOS HUMANOS

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ  
JAMES CAVALLARO  
PATRICIA CRUZ MARÍN  
COORDINADORES



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara



UNIVERSITY  
NETWORK  
FOR HUMAN  
RIGHTS

Diseño original: Danilo Black  
Diseño de portada: Ricardo Romo  
Diagramación: Rocío Calderón  
Foto de portada: © Germán Cansedo / Proceso

1a. edición, Guadalajara, 2021.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)  
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,  
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.  
publicaciones.iteso.mx

DR © Red Universitaria para los Derechos Humanos  
University Network for Human Rights  
Horgan House, Wesleyan University  
77 Pearl Street  
Middletown, CT 06459 - Estados Unidos de América/United States of America



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## ***Agradecimientos***

Este informe es el resultado de la colaboración interinstitucional de estudiantes y profesores de diversas universidades e instituciones de promoción de los derechos humanos en Estados Unidos, México y Argentina. El proyecto fue coordinado por Alejandro Anaya Muñoz, James Cavallaro y Patricia Cruz Marín. El estudio, desde el inicio, buscó analizar la impunidad en México en el caso de graves violaciones a los derechos humanos, así como identificar formas, incluso a través de la colaboración de instancias internacionales, para superar los obstáculos a la justicia en el país.

La iniciativa del estudio fue de Cavallaro, quien fue relator para México durante su servicio en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Durante su mandato, la CIDH —con la activa participación de su Secretaría Ejecutiva— creó y supervisó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para el caso Ayotzinapa, el cual se refería a la desaparición forzada de 43 normalistas de una escuela rural. Además de ser relator para México, Cavallaro fue relator para Guatemala y Honduras. Esta experiencia lo llevó a acompañar el trabajo —tanto los éxitos como las deficiencias— de los mecanismos de lucha contra la impunidad creados en dos países centroamericanos (la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras).

Un equipo de estudiantes de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford, bajo la supervisión de Cavallaro, comenzó a analizar el fenómeno de la impunidad en México a partir de enero de 2018. Este grupo de la Clínica de Derechos Humanos de aquella Universidad visitó México dos veces en los primeros meses de 2018. Participaron en estas visitas de documentación Jesús Roberto (Robert) Medina y Cynthia Amezcua.

Los dos, con la supervisión de Cavallaro, identificaron y resumieron casos paradigmáticos de graves violaciones a los derechos humanos, a partir de incidentes documentados por Amnistía Internacional, México. El apoyo de la directora ejecutiva de Amnistía Internacional México, Tania Reneaum Panszi, fue fundamental en esta y otras fases de la investigación. Nadeshda Vargas ayudó en la redacción de los resúmenes de casos, así como en la traducción de algunas partes escritas originalmente en inglés.

Los resúmenes de los casos fueron revisados y actualizados por el profesor Alejandro Anaya Muñoz, con el apoyo de un equipo de estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), coordinados y asesorados por la profesora Dosia Calderón Maydon. Participaron en este ejercicio Rodrigo Plauchú Chávez, Abril Fernández, Claudia Fernanda Díaz Ponce Castañeda, Denisse Llanos Estaraneta, Diana Araceli Pérez González, Melissa Gohar Bigdely, Blancarrosa de la Virtud Martín del Campo Covarrubias y Sara Melisa Magallón.

A partir de este estudio de casos Alejandro Anaya adaptó y completó el análisis de las prácticas de la impunidad activa. Tradujo algunos pasajes y revisó y modificó el texto completo, para asegurar su consistencia conceptual y analítica. Fabienne Viola Solís colaboró con una revisión de la redacción del texto completo.

El capítulo sobre Ayotzinapa fue escrito por Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, del Centro de Estudios Legales de Argentina.

La versión inicial del capítulo sobre la CICIG fue escrita por Zachary Bleckner, ahora abogado y entonces alumno de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford.

Durante 2020 el proyecto continuó con el apoyo de un equipo de estudiantes de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, quienes bajo la supervisión de James Cavallaro finalizaron la investigación y redacción del documento. El capítulo sobre la CICIG fue actualizado por Jessica Tueller, el capítulo sobre la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador fue escrito por Luke Connell y la actualización de los casos de impunidad activa fue elaborada por Patricia Cruz Marín. Finalmente, Patricia Cruz Marín finalizó la traducción, actualización y revisión final del documento, así como la redacción de las recomendaciones.

A invitación del Consejo del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, una académica y un académico expertos en el tema revisaron el borrador final e hicieron comentarios y recomendaciones puntuales, que sirvieron para afinar el análisis y los argumentos del informe.

Los coordinadores quisieran agradecer a las personas y entidades que apoyaron a los investigadores y las investigadoras durante los casi tres años de este proyecto. En particular, nos gustaría destacar:

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Propuesta Cívica.
- Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste.
- Amnistía Internacional.
- Human Rights Watch.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford.
- Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.
- Federico Andreu Guzmán.
- Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, del Centro de Estudios Legales, en Buenos Aires.

## **Resumen**

*México enfrenta una severa crisis en materia de derechos humanos, caracterizada por numerosos casos de ejecuciones extrajudiciales y por la práctica sistemática y generalizada de la desaparición forzada y la tortura, entre otros tipos de violaciones que ocurren en un marco de prácticamente absoluta impunidad. La ausencia de responsabilidad individual penal y del castigo correspondiente para los perpetradores establece y fortalece un contexto institucional en el que el delito y las violaciones a los derechos humanos se reproducen sin ningún tipo de contrapeso, incentivando su repetición sistemática. Mediante el análisis detallado de una serie de casos, este informe ofrece evidencia que muestra que la impunidad en materia de violación a los derechos humanos suele ser resultado de una serie de acciones realizadas con el fin explícito de garantizar que no haya castigo o sanción para los responsables, lo que en este trabajo de investigación orientada a la incidencia se presenta como “impunidad activa”. Asimismo, identifica distintos mecanismos concretos mediante los cuales esta impunidad se produce. La constatación de la impunidad no accidental o instrumental–estratégica lleva a los autores de este informe a argumentar a favor del establecimiento en México de algún esquema de supervisión internacional de la justicia, que contribuya a romper el ciclo de la impunidad en el país. Para ello, se revisa con detalle un conjunto de experiencias de este tipo, puestas en práctica recientemente tanto en México como en otros países de América Latina, retomando de ellas lecciones y buenas prácticas. Para concluir, se hace un recuento de sus principales argumentos y plantea recomendaciones concretas, encaminadas a la instrumentación en el país de un mecanismo internacional de supervisión de la justicia.*

**Palabras clave:** *impunidad activa, violaciones a los derechos humanos, México, supervisión internacional de la justicia*

## **Abstract**

*Mexico faces a grave human rights crisis characterized by numerous cases of extrajudicial executions and the systematic, widespread practice of forced disappearance and torture, among other types of violations that take place in a context of practically absolute impunity. The absence of individual criminal responsibility and of the corresponding punishment for the perpetrators establishes and reinforces an institutional context in which crime and human rights violations are reproduced with minimal resistance, incentivizing its systematic reproduction. Through the careful analysis of a series of cases, this report offers evidence that impunity in the wake of human rights violations tends to result from a series of actions undertaken for the explicit purpose of ensuring that there will be no punishment or penalty for those responsible, which this impact-oriented research calls “active impunity.” It also identifies different concrete mechanisms by which this impunity is produced. The verification of non-accidental or instrumental-strategic impunity leads the authors of this report to argue in favor of the establishment in Mexico of some framework of international supervision of justice that will help to break the country’s vicious cycle of impunity. To this end, the authors review in detail a number of experiences along these lines, implemented in recent years in Mexico and other Latin American countries, and draw lessons and best practices from them. To conclude, they summarize their main arguments and make a series of concrete recommendations aimed at implementing an international mechanism for supervising the administration of justice in Mexico.*

**Key words:** *active impunity, human rights violations, Mexico, international supervision of justice*



# Índice

PRÓLOGO	<b>11</b>
1. INTRODUCCIÓN: CRISIS DE DERECHOS HUMANOS E IMPUNIDAD EN MÉXICO	<b>15</b>
2. METODOLOGÍA Y DEFINICIÓN DE CASOS ANALIZADOS	<b>21</b>
3. LOS MECANISMOS DE LA IMPUNIDAD ACTIVA EN CASOS DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS	<b>23</b>
4. MECANISMOS DE LA IMPUNIDAD ACTIVA	<b>51</b>
5. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL: EL PAPEL DE LA SUPERVISIÓN EXTERNA PARA SUPERAR LA IMPUNIDAD	<b>59</b>
6. RESUMEN Y RECOMENDACIONES	<b>109</b>
SOBRE LOS COORDINADORES	<b>111</b>



## ***Prólogo***

La crisis de derechos humanos en México no solamente se ha extendido temporal y espacialmente, sino que se ha hecho más intensa y afecta más ámbitos de la vida de las personas. Además de las severas violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, que han alcanzado una gravedad extrema en el marco de la pandemia —situación que no se analiza en este informe—, los abusos al derecho a la vida, a la integridad física y al acceso a justicia, verdad y reparación aumentan sin control. Con cada caso de desaparición, feminicidio, tortura o ejecución extrajudicial; con cada periodista o persona defensora de derechos humanos asesinada, y de manera particular cuando no hay justicia para las víctimas y sus familiares, las raíces de las violaciones a los derechos humanos se hacen más y más profundas.

Se sabe bien que la impunidad es la norma en México; que la violación de las leyes, el delito y la vulneración de la dignidad de las personas suele no tener ningún tipo de consecuencia para algunos grupos sociales. En la medida en que los perpetradores de violaciones a los derechos humanos o de violencia criminal en general no son sancionados, la estructura de incentivos que propicia la repetición de los abusos y el comportamiento delictivo no solo permanece intacta, sino que se fortalece. Así, romper el ciclo de la impunidad es imperativo si queremos salir de esta espiral de violencias y violaciones a derechos humanos y avanzar hacia una sociedad en donde la justicia y el respeto a la dignidad humana sean la regla y no la excepción. Para realizar esta ruptura no han sido suficientes los recursos internos, las acciones efectistas ni los esfuerzos aislados. Sin embargo, no debemos concluir, erróneamente, que es imposible salir del laberinto en que nos encontramos.

Para este punto, es mucho lo que sabemos sobre la impunidad en México; sobre sus causas, operación y consecuencias. El informe que el lector o la lectora tiene en sus manos hace una contribución particularmente importante en este sentido. Al resaltar la importancia de las dinámicas de la “impunidad activa”, el texto elaborado por Anaya Muñoz, Cavallaro y Cruz Marín demuestra que la ausencia de sanción o castigo ante la violación de los derechos humanos en México no es azarosa, involuntaria, o “simplemente” resultado de la falta de capacidades institucionales. Por el contrario, con base en un detallado y riguroso análisis empírico, este informe muestra que la impunidad suele ser resultado de la decisión estratégica por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia de no investigar o de conscientemente socavar las investigaciones que abren formalmente.

Con base en el análisis de casi una docena de casos, ejemplificativos de los tipos de violaciones que se han dado en México de manera sistemática durante los últimos diez años, ampliamente documentados por organizaciones de la sociedad civil y retomados por órganos nacionales e internacionales especializados, el texto identifica los mecanismos y las dinámicas específicas de la impunidad activa, que son, entre otros, los siguientes:

- La alteración de la escena de los hechos y la siembra de evidencia falsa.
- La negativa a recibir denuncias.
- La intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos.

- La presentación de cargos contra las víctimas.
- La reticencia de las autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas.
- La reticencia de las autoridades a investigar casos de narco-política.
- El intento de manchar la reputación de las víctimas.

Los casos estudiados en este trabajo se extienden a lo largo de los últimos tres sexenios, incluido el del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador (2018–2024). Lo anterior sugiere que la impunidad activa es una práctica “anclada” dentro de las instituciones de impartición de justicia en México; una práctica que, en términos de ciencia política, sigue una lógica de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*), la cual, por definición, es muy difícil de desmontar.

Sin duda, escapar de la trampa de la impunidad activa requiere la interacción de múltiples factores: una enorme voluntad política por parte de las más altas autoridades del estado, la exigencia incansable de la sociedad civil, la visibilización del impacto perjudicial sobre las víctimas y sobre la sociedad, así como la cooperación y el acompañamiento internacional.

Los autores enfatizan la existencia de “una estructura de intereses que se benefician de la manipulación del proceso de la aplicación de la ley”. Parece entonces que el aparato de procuración de justicia en México ha sido capturado por poderosos actores estatales y no estatales, de manera particular las fuerzas armadas, la clase política y el crimen organizado; generadores de violencia y perpetradores de violaciones a los derechos humanos que desean, por razones obvias, permanecer en la impunidad.

Ante este panorama, los autores plantean que en “contextos de impunidad activa y de evidente falta de independencia de las fiscalías la participación de actores externos es necesaria”; quizá incluso, añadido, es inevitable. A la luz de la constatación de la impunidad activa el argumento a favor del acompañamiento internacional en contra de la impunidad es particularmente poderoso, mas no exclusivo, pues las alianzas locales son estratégicas en la defensa de los derechos humanos. En efecto, como argumentan los autores, a “menudo, la participación externa puede ser una alternativa de justicia para las víctimas de abusos estatales donde los mecanismos internos han fallado o ante la expectativa sustentada de la inminencia de dicho fracaso”.

El informe ofrece un muy detallado y rico análisis de las experiencias de “supervisión internacional” en materia de procuración de justicia en el propio México y en la región: el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para esclarecer el caso Ayotzinapa; la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, establecida con el respaldo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, creada con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador, instaurada también mediante un acuerdo de cooperación con la organización regional interamericana. A partir de la revisión minuciosa de estas experiencias los autores proponen, en concreto, el establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad en México, al tiempo que identifican una serie de buenas (y otras no tan buenas) prácticas en materia de diseño y puesta en práctica de este tipo de mecanismos de supervisión internacional de la justicia, concluyendo su análisis con la elaboración de recomendaciones al respecto.

Los autores plantean, entre otras propuestas, que la comisión en cuestión se establezca en colaboración con alguna organización internacional —como la ONU o la OEA— y que su

establecimiento se formalice mediante la firma y ratificación por el Senado de un tratado internacional. Esto, sin duda, le daría a un órgano de este tipo un grado de institucionalización suficiente para quedar protegido o salvaguardado de los vaivenes de la política nacional y los embates de los ya mencionados poderes fácticos, que se verían afectados por un cambio en las dinámicas de procuración de justicia en el país. Por otro lado, los autores recomiendan la necesidad de establecer mecanismos que garanticen condiciones favorables para la operación de la comisión internacional, sobre todo mediante la autonomía financiera, la inviolabilidad de sus instalaciones, la inmunidad diplomática de su personal y la selección de sus integrantes con base en criterios técnicos, de experiencia e independencia. Finalmente, recomiendan que la instancia tenga facultades para proponer la adopción de reformas al marco legal e institucional del país; iniciar procedimientos penales o coadyuvar en los procedimientos abiertos por las fiscalías, y firmar acuerdos de cooperación con las instancias de procuración e impartición de justicia del país.

Desde el ITESO compartimos el diagnóstico y las recomendaciones de este trabajo. De manera simultánea reconocemos la incansable labor de las organizaciones de la sociedad civil que a lo largo del país han documentado la impunidad, muchas veces en condiciones adversas. Su voz es un referente, tanto como el acompañamiento y la visibilidad que han dado al dolor de las víctimas de la falta de acceso a la justicia. El establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad en México es una tarea inaplazable, que puede hacer una contribución fundamental a los esfuerzos de los y las funcionarias y activistas mexicanas comprometidas con el enorme reto de romper el círculo de la impunidad en el país. La articulación de todos los esfuerzos podría volverse viable mediante este mecanismo.

*La impunidad activa en México: cómo entender y enfrentar a las violaciones masivas a los derechos humanos* es resultado de la cooperación interinstitucional entre el ITESO y la Red Universitaria por los Derechos Humanos (University Network for Human Rights), con sede en Connecticut, Estados Unidos. La lucha por la justicia social y la dignidad de las personas une a ambas instituciones en un esfuerzo conjunto por hacer que la labor universitaria sea relevante para los procesos jurídicos, políticos y sociales en torno a los derechos humanos. Más aún, la elaboración de la investigación que sustenta esta obra contó con la colaboración de estudiantes del ITESO y de las universidades de Stanford y Yale, así como de investigadoras argentinas.

Mediante esta obra, desde el ITESO y la Red Universitaria por los Derechos Humanos reiteramos nuestro compromiso con la búsqueda de un México en donde la vigencia plena de los derechos humanos de todas y todos sea una realidad. Confiamos en el poder de incidencia y transformación de la investigación y en los méritos de la cooperación entre instituciones académicas. En este sentido, este texto no será lo último que genere nuestra alianza. Más esfuerzos y resultados de este tipo vendrán, sin duda, en el futuro próximo.

Dr. Luis Arriaga Valenzuela, S.J.

Rector del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara,  
y especialista en derechos humanos



## ***1. Introducción: crisis de derechos humanos e impunidad en México***

México enfrenta una severa crisis en materia de derechos humanos.<sup>1</sup> Según cifras oficiales, hacia finales de septiembre de 2020 había más de 77 mil personas “desaparecidas y no localizadas”,<sup>2</sup> mientras que entre diciembre de 2006 y julio de 2020 se habían localizado cerca de 4 mil fosas clandestinas en el país.<sup>3</sup> Por otro lado, fuentes periodísticas estimaron, con base en solicitudes de acceso a la información, que hacia septiembre de 2020 había alrededor de 39 mil cuerpos sin identificar.<sup>4</sup> La cifra de personas desaparecidas no ha dejado de aumentar durante la administración de Andrés Manuel López Obrador: 13,600 personas desaparecieron en el país entre el 1 de diciembre de 2018 y el 31 de agosto de 2020.<sup>5</sup> Por otra parte, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2007 y 2019 se acumularon más de 315 mil homicidios; 36,685 en 2018 y 36,476 en 2019, los años más violentos del periodo.<sup>6</sup> Se alcanzó un nuevo récord de homicidios durante el primer semestre de 2020, con un total de 17,982.<sup>7</sup>

Si bien es cierto que las características de los datos disponibles no nos permiten inferir cuántos de esos homicidios podrían catalogarse como ejecuciones extrajudiciales, algunos estudios académicos han identificado un inusualmente alto “índice de letalidad” en el caso de las fuerzas armadas de México. Es decir, el número de personas que mueren en relación con las que resultan heridas en el marco de los operativos del ejército y la marina en contra de personas sospechadas de pertenecer al crimen organizado rebasa por mucho los regularmente observados en conflictos armados.<sup>8</sup> Aunado a lo anterior, continúan prácticas gene-

1. Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *Mexico's Human Rights Crisis*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2018.
2. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
3. Arturo Díaz Ordaz, “México tiene más de 73,000 personas desaparecidas, actualiza Segob”, *Forbes México*, 13 de julio de 2020, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-mexico-73000-personas-desaparecidas-segob/> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
4. Marcela Turati y Efraín Tzuc, “Crisis forense”, *Quinto Elemento*, septiembre de 2020, disponible en: <https://www.quintoelab.org/crisis-forense/> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
5. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, “Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas”, 6 de enero de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/cnb/documentos/informe-sobre-fosas-clandestinas-y-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-o-no-localizadas-enero-2020>
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Mortalidad. Conjunto de datos: defunciones por homicidio”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (consultado el 7 de abril de 2021).
7. Arturo Ángel, “Nuevo récord de violencia: primer semestre de 2020 dejó 17 mil 982 asesinatos; violencia subió en 11 estados”, *Animal Político*, 21 de julio 2020, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/07/record-violencia-semestre-2020-asesinatos/> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
8. Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Deadly Forces. Use of Lethal Force by Mexican Security Forces 2007–2015” en Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *Mexico's Human Rights Crisis*, op. cit. nota 1, pp. 23–42.

ralizadas de tortura,<sup>9</sup> ejecuciones extrajudiciales,<sup>10</sup> feminicidios<sup>11</sup> y abusos a los defensores de derechos humanos y periodistas.<sup>12</sup>

Las medidas de seguridad adoptadas por la administración de Andrés Manuel López Obrador han mantenido a las fuerzas armadas como el principal soporte de seguridad pública del país.<sup>13</sup> La Guardia Nacional aprobada por una reforma constitucional como cuerpo policial civil fue constituida por elementos provenientes de fuerzas armadas.<sup>14</sup> Aunque algunas medidas positivas han sido adoptadas en relación con la tortura y la desaparición de personas (como, por ejemplo, la adopción de las leyes generales contra la tortura y la desaparición de personas y el reconocimiento en 2020 de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir comunicaciones individuales),<sup>15</sup> Amnistía Internacional advierte que estas medidas “no bastan” y serán insuficientes si no son acompañadas por políticas públicas integrales, con recursos sustanciales específicos y una voluntad política de reconocimiento de la grave crisis de derechos humanos.<sup>16</sup>

Múltiples instancias internacionales reconocen la situación actual que México ha vivido en los últimos años como una “crisis”.<sup>17</sup> Esto incluye la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), diversos órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y las principales organizaciones mexicanas de derechos humanos. La abrumadora mayoría de los analistas coinciden en su evaluación de la gravedad de las formas de violencia y abuso de los derechos humanos. Esta crisis ha afectado de manera particular a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres,<sup>18</sup> personas desplazadas internamente,<sup>19</sup> migrantes,<sup>20</sup> personas LGBTI<sup>21</sup> e integrantes de pueblos indígenas. De esta manera, resaltamos la conclusión de la CIDH en el sentido de que:

9. Véase Amnistía Internacional, “Mexico must face up and investigate widespread torture after scathing UN report”, 9 de marzo de 2020, disponible en <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/03/mexico-must-face-up-and-investigate-widespread-torture-after-scathing-un-report/> (consultado el 27 de septiembre de 2020). Véase también Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *op. cit.* nota 1, pp. 8–11.
10. Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/26/36/Add.1, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, 28 de abril de 2014.
11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*, comunicado de prensa Núm. 592/19, 21 de noviembre de 2019.
12. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Análisis Situacional de los Derechos Humanos de Periodistas y Personas Defensoras*, disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50063> (consultado el 3 de junio de 2020).
13. Véase Ley de la Guardia Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019.
14. Amnistía Internacional, *México: Cuando las palabras no bastan. Situación de los Derechos Humanos a un año de gobierno* (2019), disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR411262019SPANISH.PDF> (consultado el 27 de septiembre de 2020).
15. Senado va por la ratificación de Convención de la ONU sobre desaparición forzada, *El Universal*, 1 de septiembre de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/senado-va-por-ratificacion-de-convencion-de-la-onu-sobre-desaparicion-forzada> (consultado el 3 de septiembre de 2020).
16. Amnistía Internacional, *México: cuando las palabras no bastan*, véase nota 14. Véase también Alejandro Anaya-Muñoz “Bringing Willingness Back in: State Capacities and the Human Rights Compliance Deficit in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 41, núm. 2, 2019, pp. 441–464.
17. La CIDH resumió las preocupaciones principales que motivaron su visita de 2015 y el informe resultante en estos términos: “El presente informe [...] coloca] particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr.1.
18. Sandra Hincapié, “Women’s Human Rights in the Armed Conflict in Mexico: Organized Crime, Collective Action, and State Responses”, en Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *Mexico’s Human Rights Crisis*, *op. cit.* nota 1, pp. 63–85.
19. Laura Rubio Díaz-Leal, “Violence-Induced Internal Displacement in Mexico, the Inter-American Commission on Human Rights, and Official State Responses”, en Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *Mexico’s Human Rights Crisis*, *op. cit.* nota 1, pp. 43–62.
20. Washington Office on Latin America, *Access to Justice for Migrants in Mexico. A Right that Exists Only on the Books*, julio de 2017, disponible en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Access-to-Justice-for-Migrants\\_July-2017.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Access-to-Justice-for-Migrants_July-2017.pdf) (consultado el 29 de octubre de 2020).
21. “En 5 años solo 10% de los asesinatos de personas LGBT se han investigado como crímenes de odio”, *Animal Político*, 15 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/05/asesinatos-lgbt-crimenes-odio-mexico/> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida [de la vida] de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún mayor violencia, así como violaciones graves a los derechos humanos en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.<sup>22</sup>

En su informe anual de 2017/18, publicado a principios de 2018, Amnistía Internacional llegó a una conclusión similar con respecto al nivel de violencia y la gravedad de la crisis de derechos humanos que enfrenta el país:

La violencia aumentó en todo México. Las fuerzas armadas seguían llevando a cabo labores habituales de la policía. Continuaron las amenazas, los ataques y los homicidios contra periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos; los ciberataques y la vigilancia digital eran especialmente habituales. Las detenciones arbitrarias generalizadas seguían derivando en torturas y otros malos tratos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Persistía la impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional [...] La violencia contra las mujeres seguía suscitando una honda preocupación.<sup>23</sup>

Asimismo, el mismo informe de Amnistía Internacional destacó, con respecto a la práctica de la tortura, que “[l]a Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura de la Procuraduría General de la República reportó 4,390 casos de tortura en revisión a nivel federal e inició 777 investigaciones según el nuevo sistema de justicia adversarial”.<sup>24</sup> Sobre las desapariciones forzadas, Amnistía Internacional informó que:

[E]l Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, un padrón oficial, indicaba que seguía sin esclarecerse la suerte o el paradero de 34,656 personas (25,682 hombres y 8,974 mujeres). Las cifras reales eran más altas, porque la cifra oficial excluía los casos federales anteriores a 2014 y los casos clasificados como delitos de otro tipo, como secuestros o tráfico de personas.<sup>25</sup>

El informe anual 2017/18 de Amnistía Internacional resumió los incidentes más notorios de ejecuciones extrajudiciales, incluidos Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato, así como otros

22. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, op. cit. nota 17, párr. 2.

23. Amnistía Internacional, *Informe 2017/18 Amnistía Internacional*, 2018, p.312, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

24. *Ibidem*, p.314.

25. *Idem*.

abusos graves que afectan a mujeres, personas LGBTI, defensores de los derechos humanos y periodistas.<sup>26</sup>

Analistas de la situación de derechos humanos en México coinciden con el punto central, si no definitorio, que desempeña la impunidad en la perpetuación de la crisis.<sup>27</sup> De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2020 México ocupa el lugar 60 del Índice Global de Impunidad (IGI-2020) con 49.66 puntos.<sup>28</sup> Especialistas han estimado que en términos generales menos de 2% de los actos criminales que se cometen en México son sancionados penalmente.<sup>29</sup>

En materia de derechos humanos, el papel de la impunidad es particularmente grave. En su informe anual ya referido Amnistía Internacional enfatizó la total falta de avances en las investigaciones en los casos más graves de ejecución sumaria, así como la ausencia de transparencia:

No se dio información sobre los cargos penales formulados en los casos de Tlatlaya, Estado de México, donde 22 personas murieron a manos de soldados en 2014; de Apatzingán, Michoacán, donde agentes de la policía federal y de otras fuerzas de seguridad mataron al menos a 16 personas en 2015; y de Tanhuato, Michoacán, donde las fuerzas de seguridad mataron a 43 personas durante un operativo de seguridad en 2015.<sup>30</sup>

En resumen, organizaciones de derechos humanos en México y en el mundo, académicos, y múltiples organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, comparten la conclusión de que los grados de violencia y abuso grave de derechos humanos en México han alcanzado niveles de crisis. De conformidad con el Informe Anual 2019 de Amnistía Internacional:

En México, a pesar de los avances simbólicos del Estado reconociendo la grave crisis de derechos humanos que enfrenta el país, vemos con preocupación la falta de perspectiva de derechos humanos a la hora de hacer política pública, especialmente en materia de seguridad pública, migración, violencia contra las mujeres y personas defensoras de derechos humanos.<sup>31</sup>

Como ya se señaló, la visión de consenso enfatiza el papel crítico de la impunidad en el fomento de la violencia y las violaciones a los derechos humanos. La prácticamente absoluta ausencia de determinación de responsabilidad, así como de castigo ante los crímenes y los abusos establece y fortalece un contexto institucional en el cual el delito y las violaciones a los derechos humanos se reproducen sin ningún tipo de contrapeso, incentivando de esta manera su repetición sistemática. En este sentido, uno de los más apremiantes y complejos

26. *Idem*.

27. Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey (eds.), *op. cit.* nota 1, "Introduction".

28. Juan Antonio Le Clerq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020*, UDLAP, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/o-IGI-2020-UDLAP.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

29. Guillermo Zepeda Lecuona, "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México", USMex 2004-03 Working Paper Series, Center for US-Mexican Studies, San Diego; Guillermo Zepeda Lecuona, "Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México", en Due Process of Law Foundation and National Center for State Courts, *Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina*, Due Process of Law Foundation and National Center for State Courts, Washington, DC: 2005, pp. 293-308; Ana Laura Magaloni Kerpel, "Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda", *Working Paper of the Department of Juridical Studies*, núm.26, CIDE, Ciudad de México, 2007.

30. Amnistía Internacional, *Informe 2017/18. Amnistía Internacional*, véase nota 23, p. 314.

31. Amnistía Internacional, *Informe Anual 2019*, 2019, p.5, disponible en: [https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2020/03/Informe\\_anual\\_2019\\_FINAL\\_OK\\_spreads.pdf](https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2020/03/Informe_anual_2019_FINAL_OK_spreads.pdf) (consultado el 27 de septiembre de 2020).

desafíos que enfrenta hoy el país y sus autoridades es el de cómo revertir esta tendencia. Es decir, cómo desarticular la impunidad que en la práctica es el factor común que vincula una amplia gama de abusos relacionados con la epidemia de violencia y violaciones a los derechos humanos. En este informe desarrollamos distintos argumentos que ofrecen algunas posibles respuestas a esa pregunta. De entrada, se plantea que para buscar soluciones a la impunidad en materia de violaciones a los derechos humanos es fundamental entender sus características centrales o sus mecanismos dominantes.<sup>32</sup>

En términos generales (es decir, más allá de los casos de violaciones a los derechos humanos), los muy altos niveles de impunidad en México se pueden explicar, al menos en parte, con base en la falta de capacidad del estado para responder judicialmente a las transgresiones de la ley. En efecto, México no cuenta con un número suficiente de agentes del ministerio público, policías investigadores y peritos forenses. Hacia 2013–2014, por ejemplo, México contaba con ocho agentes del ministerio público por cada 100,000 habitantes o 7.9 por cada 1,000 delitos registrados.<sup>33</sup> Esto significa que, en promedio, cada agente del ministerio público tenía que procesar cerca de 125 investigaciones criminales al año. Los datos para agentes investigadores son similares, mientras que los relativos a peritos forenses son aún peores: 2.6 peritos por cada 100,000 habitantes o 2.5 por cada 1,000 delitos reportados.<sup>34</sup> Por otro lado, el sistema estatal de impartición de justicia cuenta con un promedio de 3.7 jueces por 100,000 habitantes, mientras que un estudio comparativo de 49 países encontró que el promedio global es de 16 jueces por 100,000 habitantes.<sup>35</sup>

A este panorama de una estructura de recursos humanos claramente insuficiente se suman problemas de bajos sueldos, insuficiente nivel educativo y una marcada percepción de corrupción.<sup>36</sup> Este tipo de análisis, centrado en la falta de capacidades, sugiere que el problema de la impunidad no es que el estado “no quiera” aplicar la ley y castigar a los responsables, sino que “no puede”. Como señalamos líneas arriba, esto puede al menos en parte ser un componente de la explicación de la impunidad en México. Efectivamente, parece poco probable que un aparato de justicia débil y sin recursos humanos, técnicos y científicos pueda ofrecer una respuesta óptima a la avalancha de asesinatos, desapariciones, fosas clandestinas, cuerpos sin identificar, etcétera.

Sin dejar de reconocer, entonces, la importancia de fortalecer de manera significativa las capacidades de las instituciones mexicanas de procuración y administración de justicia, argumentamos que eso sería insuficiente; sobre todo porque la impunidad en materia de derechos humanos responde, antes que a la falta de capacidades, a una estructura de intereses que se benefician de la manipulación del proceso de la aplicación de la ley. En otras palabras, argumentamos que la impunidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos no es primordialmente “involuntaria” (como sugiere el argumento de capacidades), ni accidental o aleatoria, sino que es resultado de una serie de acciones realizadas con el fin explícito de socavar las investigaciones. En otras palabras, con el objetivo de que no haya castigo o sanción para los responsables. Eso es lo que entendemos en este reporte como “impunidad activa”.

32. Al enfatizar que nuestro interés se centra en la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos hacemos notar las diferencias que puede haber con la impunidad en casos de criminalidad común, que puede seguir dinámicas diferentes.

33. José Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez, *Índice Global de Impunidad México 2016*, véase nota 28.

34. *Idem*.

35. *Idem*.

36. Alejandro Anaya Muñoz, “Bringing willingness back in. State capacities and the human rights compliance deficit in Mexico”, *op. cit.* nota 16.

En la siguiente sección presentamos una serie de casos, documentados por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y por órganos y mecanismos internacionales y la prensa, en los que se puede observar con nitidez el funcionamiento de la impunidad activa. Posteriormente, analizamos con detenimiento los distintos mecanismos mediante los cuales se produce este tipo de impunidad. Esta constatación de la impunidad no accidental o instrumental-estratégica nos lleva a argumentar a favor de la instrumentación en México de algún esquema de supervisión internacional, que nos permita romper el ciclo de la impunidad en el país. En este sentido, en la última sección exploramos distintas experiencias de este tipo, tanto en México como en otros países de América Latina. Para concluir, enfatizamos nuestros principales argumentos y planteamos recomendaciones concretas.

## ***2. Metodología y definición de casos analizados***

Para rastrear y definir los mecanismos de la impunidad activa en casos de violaciones graves de los derechos humanos en México analizamos 11 incidentes de abusos perpetrados desde 2008, documentados por diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) tanto nacionales como internacionales, así como por diversos órganos y mecanismos internacionales y medios de comunicación en México y el extranjero. Nos enfocamos en los principales temas identificados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe sobre México, publicado a principios de 2016: desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias y extrajudiciales, tortura y asesinatos de periodistas. Aunque no sean las únicas áreas en que ocurren graves violaciones, sin duda constan entre las áreas más preocupantes según la abrumadora mayoría de analistas de la situación actual de derechos humanos en México.

Comenzamos con una revisión de casos visibles de violaciones en las cuatro categorías mencionadas. Prestamos especial atención a los asuntos documentados por Amnistía Internacional en sus informes sobre México. Buscamos información pública sobre estos casos, tanto con respecto a los incidentes en sí como a las acciones de las autoridades para investigar y sancionar a los responsables. Revisamos la información disponible en informes de grupos de la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, en los planos estatal y federal y, cuando fue posible, nos pusimos en contacto con las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron y defendieron a las víctimas.

Incluimos casos en los que pudimos evaluar no solamente los hechos del incidente en sí, sino también en los que pudimos documentar con cierto grado de detalle la impunidad y las prácticas que la propiciaron; es decir, incluimos casos que permitieron el análisis del abuso de derechos en primera instancia, pero lo más importante, que muestran la naturaleza y el funcionamiento de la impunidad.

Los casos revisados ocurrieron entre 2008 y 2019 en los estados de Chihuahua, Michoacán, Baja California, Veracruz, Tamaulipas y Estado de México. Todos son casos relacionados con la “guerra contra el narcotráfico” que ha caracterizado la historia reciente de México y que ha marcado las dinámicas más graves de violaciones a los derechos humanos en el país. Además de la policía de una variedad de localidades, los incidentes involucran a fuerzas del ejército, la marina, la Policía Federal, la entonces Procuraduría General de la República (PGR), una serie de procuradurías estatales, así como actores criminales comunes y miembros de grupos del crimen organizado.

Al analizar los casos buscamos identificar elementos comunes que sirvieron para socavar la investigación de manera efectiva. Como ya señalamos, algunos de los factores que conducen a la impunidad implican ineficiencias vinculadas a faltas de capacidades, que conllevan al comportamiento inadecuado de las instituciones encargadas de la investigación criminal. No obstante, nuestro análisis se centra en acciones intencionales: medidas tomadas por la policía, los fiscales y otros agentes del estado que parecen tener el objetivo de oscurecer responsabilidades y proteger a los responsables del abuso de los derechos.

Los casos que estudiamos para este informe ejemplifican el abuso grave de derechos humanos en México. Muchos de los casos recibieron una cobertura significativa en medios de comunicación nacionales e internacionales. Algunos se han convertido en referencias emblemáticas. El nombre de los lugares en los que ocurrieron, los incidentes o el nombre de las víctimas se han vuelto sinónimo de prácticas horribles e inaceptables. En la descripción de cada caso que ofrecemos en este informe se pueden recuperar los hechos y las circunstancias particulares de las violaciones a los derechos humanos en sí. Sin embargo, lo que buscamos rastrear son patrones de comportamiento: prácticas que se repiten o acciones y omisiones por parte de las autoridades (sean policiales o sean operadores del sistema de justicia) que propician la impunidad. Buscamos, en este sentido, las acciones de operadores del sistema de justicia que son inconsistentes con sus obligaciones fundamentales, bajo la legislación mexicana y el derecho internacional y que, como hemos enfatizado, conllevan a la impunidad.

### **3. Los mecanismos de la impunidad activa en casos de violaciones graves a los derechos humanos**

#### 3.1. NITZA PAOLA ALVARADO ESPINOZA, JOSÉ ÁNGEL ALVARADO HERRERA E IRENE ROCÍO ALVARADO REYES

Buenaventura, Chihuahua

29 de diciembre de 2009

En diciembre de 2009, se reportó la desaparición de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera e Irene Rocío Alvarado Reyes. Amnistía Internacional informó al respecto:

José Ángel Alvarado Herrera [...] Nitza Paola Alvarado Espinoza y Rocío Irene Alvarado Reyes fueron vistos por última vez el 29 de diciembre del 2009, cuando un grupo de 10 soldados los transportaron fuera de Buenaventura, Chihuahua, situado en el norte de México. Los soldados no les presentaron ninguna orden de arresto a los tres individuos o a sus familiares presentes.<sup>37</sup>

Según un informe de Human Rights Watch publicado en 2013,

El 29 de diciembre del 2009, aproximadamente a las 8 p.m., según testigos, soldados detuvieron a Nitza Paola Alvarado Espinoza, de 31 años, y a José Ángel Alvarado Herrera, de 30, cuando éstos circulaban en un vehículo por Buenaventura, Chihuahua. Cerca de las 10 p.m., varios soldados ingresaron por la fuerza en la vivienda de los primos de Nitza Paola y José Ángel y detuvieron a [su sobrina Irene Rocío] de 18 años, según contó la madre de Irene Rocío.<sup>38</sup>

Inmediatamente después del arresto, la familia siguió “al convoy que llevaba a los detenidos por una brecha que conduce a Flores Magón, Chihuahua, pero metros más adelante del poblado de Benito Juárez los perdieron de vista”.<sup>39</sup> El 30 de diciembre, la familia continuó su búsqueda. Como Human Rights Watch reportó:

37. Amnistía Internacional, *Fears for Three Forcibly Disappeared by Mexican Soldiers*, 16 de febrero de 2010, disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2010/02/fears-three-forcibly-disappeared-mexican-soldiers-20100216/> (consultado el 28 de septiembre de 2020) (traducción propia).

38. Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México: el persistente costo de una crisis ignorada*, 10 de febrero de 2013, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada> (consultado el 28 de septiembre de 2020) (énfasis removido). Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

39. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 43/2011*, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2011/REC\\_2011\\_043.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2011/REC_2011_043.pdf) (consultado el 28 de septiembre de 2020).

[L]a hermana de Nitza [Paola] se presentó en la policía ministerial de Casas Grandes [Chihuahua] para preguntar por sus familiares desaparecidos. Al llegar, notó que el automóvil de José Ángel estaba estacionado en un terreno junto a la dependencia policial. Cuando preguntó al policía ministerial que la recibió por qué estaba allí el automóvil, le contestó que el informe sobre el vehículo indicaba que había sido dejado por el Ejército. El policía le dijo que en ese mismo informe se indicaba que el Ejército había detenido a Nitza Paola y José Ángel.

Desde la dependencia de policía ministerial, la hermana de Nitza [Paola] se trasladó directamente hasta la delegación de la agencia del Ministerio Público estatal en Casas Grandes para presentar una denuncia. Sin embargo, cuando se reunió con un agente del Ministerio Público estatal, éste se negó a registrar el caso, y le dijo que debía acudir a la delegación en el municipio vecino de Buenaventura. Al llegar allí, le informaron que no había ningún agente del Ministerio Público para atenderla.

El hermano de José Ángel también encontró resistencia cuando intentó convencer a las autoridades de que iniciaran una investigación sobre la desaparición. Al igual que la hermana de Nitza, él también acudió al Ministerio Público estatal para presentar una denuncia el 30 de [diciembre de 2009] y allí un policía ministerial le indicó que había tres civiles retenidos en el Batallón 35 de Infantería de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua.<sup>40</sup>

En testimonio ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) un pariente de las personas desaparecidas declaró que “dos días antes que fueran desaparecidos sus familiares, vio que por su domicilio pasaron soldados del ejército mexicano en una camioneta de color gris [...] cuyas características coinciden con la camioneta con la cual desaparecieron a sus familiares”.<sup>41</sup> Días después, el 4 de febrero de 2010, Nitza Paola realizó una llamada telefónica a una amiga, la cual reportó: “Ella estaba llorando y dijo, ‘Por favor ayúdame, sácame de aquí, tengo miedo’.” En ese instante la amiga escuchó a dos hombres hablando, uno de los cuales dijo: “¡Perra maldita, está llamando, te dije que no la dejaras sola!” y la línea se cortó”.<sup>42</sup>

En el 2011 la CNDH “concluyó que [Nitza Paola, José Ángel e Irene Rocío] habían desaparecido a manos de militares”.<sup>43</sup> En el 2016 la CIDH concluyó en su informe de fondo sobre el caso “que el estado [mexicano] es responsable por la violación de los derechos a la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial”.<sup>44</sup>

En junio de 2011 el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, la organización Justicia para Nuestras Hijas y el Centro de Derechos Humanos Paso Norte presentaron una petición ante la Comisión Interamericana por estos hechos. En abril de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo audiencias para este caso.<sup>45</sup> En estas audiencias la agente del Ministerio

40. Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México*, op. cit. nota 38. Para los detalles de los hechos del caso, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, op. cit. nota 38, párr. 68 a 102, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 43/2011*, op. cit. nota 39, pp. 8–9 y 16–23.

41. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 3/16, Caso 12.916 Informe de Fondo*, 13 de abril de 2016, párr. 69, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12916FondoEs.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

42. Amnistía Internacional, *Fears for Three Forcibly Disappeared by Mexican Soldiers*, op. cit. nota 37 (traducción propia).

43. Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México*, op. cit. nota 38.

44. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 3/16*, op. cit. nota 41.

45. Ana Gabriela Rojas, “El dramático ‘Caso Alvarado’ que llevó a la Corte IDH a juzgar por primera vez a México por desapariciones forzadas”, *BBC*, 27 de abril de 2018, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43921261> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

Público de la PGR a cargo de la investigación del caso negó que elementos del ejército hayan participado en la desaparición, pues en esas fechas no había presencia militar en la zona, atribuyendo la desaparición a miembros del crimen organizado vestidos con uniforme de tipo militar.<sup>46</sup>

La Corte IDH dictó sentencia el 28 de noviembre de 2018 y estableció la responsabilidad del estado mexicano por la desaparición forzada de los miembros de la familia Alvarado, “en el contexto de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado en México con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana”.<sup>47</sup> La Corte enfatizó también la falta de investigación y la resultante impunidad en el caso, así como las amenazas y el desplazamiento forzado sufrido por los familiares de las personas desaparecidas.<sup>48</sup> Hacia finales de 2018, como reportó la propia Corte IDH, se seguía desconociendo “el paradero de los desaparecidos [y no se habían] esclarecido los hechos ni sancionado a los responsables”.<sup>49</sup>

En enero de 2020 María de Jesús Alvarado Espinoza mencionó su decepción con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, pues “[C]reí que los iban a apoyar, pero nada más ganó y se olvidó. Mi decepción llegó cuando creó la Guardia Nacional con mando militar, cuando eso va contra el sentido de la Corte Interamericana”.<sup>50</sup> Un año después de la emisión de la sentencia el gobierno de López Obrador ha sido incapaz de sentar a los representantes de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en las mesas de negociaciones para el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la sentencia, así como de proporcionar información para localizar a las víctimas y sancionar a los responsables.<sup>51</sup>

### 3.1.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

De acuerdo con el análisis de Federico Andreu Guzmán,<sup>52</sup> quien brindó su testimonio como experto ante la Corte IDH, entre otros problemas que tuvo el proceso de investigación del caso se dio “la obstrucción por parte de los miembros del Batallón 35 [así como] la falta de documentación por parte de la Procuraduría, incluida la negativa a aceptar la queja”.<sup>53</sup> Los retrasos que ocurrieron en el caso incluyeron la falta de inspección de las instalaciones del Batallón 35 hasta un año después de las desapariciones, a pesar de que la evidencia mostraba la importancia y relevancia del lugar.<sup>54</sup> Desde la desaparición de los miembros de la familia Alvarado 37 miembros de la familia tuvieron que desplazarse de manera repetida a distintos estados de México e incluso a Estados Unidos,<sup>55</sup> debido a amenazas (incluso de muerte) y diversos actos de hostigamiento.<sup>56</sup>

46. “Corte Interamericana analiza el caso Alvarado, sobre la desaparición cometida por militares en sexenio de Calderón”, *Animal Político*, 26 de abril de 2018, <https://www.animalpolitico.com/2018/04/corte-interamericana-caso-alvarado/> (consultado el 24 de abril de 2019).

47. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, op. cit. nota 38.

48. *Ibidem*.

49. *Ibidem*.

50. Gloria Leticia Díaz, “Caso Alvarado: ‘López Obrador es lo mismo que Calderón y Peña Nieto’”, *Proceso*, 19 de enero de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/614377/caso-alvarado-lopez-obrador-es-lo-mismo-que-calderon-y-pena-nieto> (consultado el 4 de junio de 2020).

51. *Idem*.

52. Jurista colombiano, director de litigio de la Comisión Colombiana de Juristas.

53. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Testimonio de Perito Sr. Federico Andreu Guzmán”, *Audiencia Pública Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México Parte 2*, Vimeo, disponible en: <https://vimeo.com/266757632> (consultado el 5 de junio de 2018).

54. *Idem*.

55. De acuerdo con fuentes periodísticas, 11 miembros de la familia pidieron asilo en Estados Unidos. Véase “Corte Interamericana analiza el caso Alvarado”, op. cit. nota 46.

56. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, op. cit. nota 38, párrs. 143-157, y Ana Ga-

Entre las amenazas podemos señalar, por ejemplo, la ocurrida en los días inmediatos a la desaparición, cuando la hermana de Nitza Paola identificó el vehículo de Jesús Ángel, estacionado junto a las instalaciones de la policía ministerial de Nuevo Casas Grandes. Al tomar fotografías del automóvil, personal de esa dependencia “le pidió que borrara las mismas ‘si no quería tener problemas con los militares’, que ‘la iba[n] a meter presa’”.<sup>57</sup> Los familiares recibieron también llamadas telefónicas anónimas y mensajes por escrito en los que recibieron amenazas de muerte. Por otro lado, se registraron también actos de intimidación concretos. Por ejemplo, tras la presentación de una queja ante la CNDH por la desaparición forzada de sus familiares, en una reunión con autoridades militares de alto rango, algunos de los oficiales presentes acusaron a la hermana de Nitza Paola de dedicarse al robo de casas habitación y a Jesús Ángel de participar en el robo de vehículos.<sup>58</sup>

En suma, más allá de los actos constitutivos de desaparición forzada, el caso muestra en juego distintos factores que propiciaron la impunidad, como las reticencias de las autoridades correspondientes a recibir la denuncia e iniciar una investigación, la negación de acceso a instalaciones militares y la intimidación y acoso contra familiares. En este sentido, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las investigaciones oficiales no resultaron en ninguna sanción a los responsables debido a la puesta en marcha de diversos mecanismos de obstrucción y de encubrimiento.<sup>59</sup>

### 3.2. SAÚL BECERRA REYES

21 de octubre de 2008

Ciudad Juárez, Chihuahua

Saúl Becerra Reyes fue detenido, junto con otros cinco hombres, por elementos militares, en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 21 de octubre de 2008, en un operativo instrumentado en el marco de la “Operación Conjunta Chihuahua”. En 2009 Amnistía Internacional informó sobre el caso:

Saúl Becerra Reyes, de 31 años, fue arrestado por unos soldados junto con otros cinco hombres en un lavado de automóviles cercano al domicilio que compartía con Brenda Patricia Balderas y sus dos hijos [...] Los testigos vieron cómo unos soldados de uniforme detenían a los seis hombres y confiscaban tres vehículos, uno de ellos propiedad de Saúl Becerra. Durante los cinco días siguientes, Brenda Patricia Balderas acudió a buscar a Saúl Becerra a la PGR, a cuarteles del ejército y a comisarías municipales. Todos los funcionarios afirmaron no saber nada de las detenciones ni del paradero de los hombres. [...] [E]l 26 de octubre todos los detenidos menos [S]aúl Becerra fueron puestos bajo la custodia de la PGR y acusados de delitos relacionados con drogas y armas de fuego. Los tres vehículos confiscados por los soldados [...] también fueron entregados a la PGR [...] Según uno de los detenidos [...] había hablado con Saúl Becerra, que le dijo que le habían dado una brutal paliza. [...]

briela Rojas, “El dramático “Caso Alvarado”, *op. cit.*, nota 45.

57. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, *op. cit.* nota 38, párr. 90.

58. *Ibidem*, párr. 94.

59. “Corte Interamericana analiza el caso Alvarado”, *op. cit.* nota 46.

A comienzos de marzo de 2009, el cadáver de Saúl Becerra apareció en una carretera entre Nuevo Casas Grandes y Ciudad Juárez [Chihuahua] El certificado de defunción emitido por las autoridades señala en su única página que murió el 22 de octubre de 2008 [...] a causa de una hemorragia cerebral por traumatismo craneoencefálico.<sup>60</sup>

En 2013, tras el inicio de la presidencia de Enrique Peña Nieto, el gobierno federal inició una investigación sobre las desapariciones perpetradas en el marco de la “Operación Conjunta Chihuahua”. En este marco, más de cinco años después de la desaparición, 18 militares fueron sometidos a proceso por la desaparición de Saúl Becerra Reyes.<sup>61</sup> Los militares detenidos y procesados —seis oficiales de bajo rango y doce soldados de tropa— fueron los que participaron directamente en la detención de Saúl Becerra y las otras personas. Sin embargo, alegaron que entregaron a las personas detenidas a otros oficiales en el cuartel de la Quinta Zona Militar (desde donde se dirigía la “Operación Conjunta Chihuahua”) y que no participaron en los interrogatorios ni volvieron a tener contacto con las personas detenidas. Alegaron, más aún, que en ese cuartel operaban cuerpos de élite, conocidos como “Los Químicos” y “Los Mecánicos”, que se encargaban de interrogar y torturar a los sospechosos detenidos. Los oficiales que presuntamente recibieron a Saúl Becerra y el resto de los detenidos y que efectuaron los interrogatorios, así como el general que comandaba la “Operación Conjunta Chihuahua” no fueron procesados.<sup>62</sup> Los familiares de uno de los oficiales procesados alegaron que los numerosos abusos y crímenes que se perpetraron en el marco de esa Operación se hicieron con el conocimiento y consentimiento de su comandante.<sup>63</sup>

### 3.2.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

Según lo informado por Amnistía Internacional en el 2009:

El 27 de octubre, Brenda Balderas trató de denunciar al ejército por secuestro y detención ilegal en la PGR de Ciudad Juárez, pero los funcionarios de la PGR no tramitaron la denuncia (según los informes, negándose a proporcionarle confirmación). Brenda Balderas también presentó quejas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. [...] [M]ás de un año después, la CNDH no había terminado su investigación ni informado a Brenda Balderas del estado del caso.<sup>64</sup>

Informes periódicos confirman la negativa inicial de la PGR de iniciar una investigación y de dar información a los familiares de las víctimas. Cuando Brenda Balderas y familiares de otras de las personas detenidas por los militares acudieron a la PGR en búsqueda de sus familiares les dijeron que “‘era muy pronto’, que los militares tardaban por lo regular de

60. Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, diciembre de 2009, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/44000/amr410582009es.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

61. Rubén Villalpando, “Dictan formal prisión a 18 militares acusados de homicidio”, *La Jornada*, 24 de enero de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/24/politica/01n2pol> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

62. Juan Velez, “Desaparición forzada, uno de los saldos perversos de la Operación Chihuahua”, *Proceso.com.mx*, 5 de enero 2017, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/468757/desaparicion-forzada-uno-los-saldos-perversos-la-operacion-chihuahua> (consultado el 29 de octubre de 2020); Carlos Huerta, “Comparece MP militar ante juez”, *Norte Digital*, 19 de noviembre de 2015, disponible en: <https://nortedigital.mx/comparece-mp-militar-ante-juez/> (consultado: 25 de abril de 2019); Carlos Huerta, “Llevar a ONU acusación vs general por asesinato”, *Norte Digital*, 26 de abril de 2015 disponible en: <https://nortedigital.mx/llevar-a-onu-acusacion-vs-general-por-asesinato/> (consultado: 25 de abril de 2019).

63. Carlos Huerta, “Llevar a ONU acusación vs general por asesinato”, véase nota 62.

64. Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, véase nota 60.

dos a tres días en presentar a los detenidos ante la autoridad ministerial. Pasaron los días y Brenda regresó varias veces a las oficinas de la PGR, donde no le dieron informes acerca del paradero de su esposo”.<sup>65</sup>

El 6 de noviembre de 2008 Brenda Balderas “presentó un recurso de amparo ante una corte federal”.<sup>66</sup> En enero de 2009 el juez a cargo del caso hizo “una petición para que el jefe del ejército en Ciudad Juárez informara sobre el caso [lo cual] no prosperó. El tribunal no hizo nada más para determinar el paradero de Saúl Becerra”.<sup>67</sup> Al poco tiempo, como ya se ha señalado, apareció el cuerpo sin vida de Saúl Becerra. Ante ello, “el juez sobreescribió el recurso de amparo y trasladó el caso a la Unidad de Homicidios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, que abrió una investigación, pero no tomó medidas para determinar la participación del ejército en la desaparición y la muerte” de la víctima.<sup>68</sup>

Fue hasta 2014, más de cinco años después de los hechos, cuando se hicieron detenciones y se sometió a proceso a los sospechosos, ante reclamos de los militares procesados de no haber participado en los interrogatorios y ante señalamientos a otros oficiales y al general que comandaba la “Operación Conjunta Chihuahua”, los cuales no fueron procesados, como ya se señaló.

En suma, en este caso observamos, de nueva cuenta, negativas iniciales de las autoridades correspondientes a recibir la denuncia y comenzar investigaciones. Por otro lado, si bien con el tiempo y ante un cambio de gobierno se abrieron algunos procesos contra oficiales de bajo rango y soldados de tropa, se constatan omisiones deliberadas para procurar la impunidad de miembros de las fuerzas armadas, particularmente oficiales del más alto rango a cargo de los operativos que caracterizaron la “guerra contra las drogas” durante el sexenio de Felipe Calderón. No se investigó la naturaleza sistemática de las desapariciones en el marco de la “Operación Conjunta Chihuahua” ni se indagó con seriedad la existencia y el funcionamiento de cuerpos de élite (como “Los Mecánicos” y “Los Químicos”), presuntamente involucrados en la ola de desapariciones que dio en Chihuahua en 2008 y 2009.<sup>69</sup>

### 3.3. CARLOS GUZMÁN ZÚÑIGA Y JOSÉ LUIS GUZMÁN ZÚÑIGA

14 de noviembre de 2008

Ciudad Juárez, Chihuahua

El 14 de noviembre de 2008 un grupo de soldados, acompañados por policías federales y un oficial de la Policía Municipal, desaparecieron a los hermanos Carlos Guzmán Zúñiga y José Luis Guzmán Zúñiga en Ciudad Juárez, Chihuahua. El operativo también se dio en el marco de la “Operación Conjunta Chihuahua”. En el 2009 Amnistía Internacional reportó:

Según los testigos, la [P]olicía [F]ederal rodeó la casa [de los hermanos Guzmán Zúñiga] mientras los soldados entraban en el edificio. Poco después, los vecinos vieron cómo los soldados sacaban de la casa esposados a Carlos y José Luis Guzmán, los obligaban a subir en vehículos militares y se los llevaban. No se les ha vuelto a ver desde entonces.

65. Juan Velez, “Desaparición forzada, uno de los saldos perversos de la Operación Chihuahua”, véase nota 62.

66. Amnistía Internacional, México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército, véase nota 60.

67. *Idem.*

68. *Idem.*

69. Para una contextualización y descripción general de las desapariciones en Chihuahua véase Víctor Quintana, “Contexto y proceso de las desapariciones forzadas en el Estado de Chihuahua, un primer acercamiento”, *Chihuahua Hoy*, 2013, pp. 525-548.

Ese mismo día, su padre, Javier Antonio Guzmán Márquez, fue al cuartel del 20º Regimiento de Caballería Motorizada en Ciudad Juárez para tratar de averiguar su paradero, pero no le permitieron entrar ni le dieron información. También fue a las dependencias de la PGR y a los centros de detención de la [P]olicía [F]ederal y estatal. Tanto los funcionarios civiles como los militares negaron saber nada de la detención y el paradero de Carlos y José Luis Guzmán.

El 19 de noviembre, Javier Antonio Guzmán Márquez y su esposa Gloria Zúñiga, presentaron una queja ante la CNDH. También presentaron un recurso de amparo ante un tribunal federal, pero de nuevo las autoridades policiales y militares afirmaron no saber nada del paradero de los dos hermanos.<sup>70</sup>

En julio de 2009 la CNDH acreditó en su Recomendación 44/2009, entre otras violaciones a los derechos humanos, la “detención arbitraria, retención ilegal, privación ilegal de la libertad y desaparición forzada o involuntaria de personas, en agravio de José Luis y Carlos Guzmán Zúñiga, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional destacamentados en Ciudad Juárez, Chihuahua”.<sup>71</sup> En este sentido, la CNDH recomendó a la Sedena, entre otras cosas, que “se asuma la responsabilidad correspondiente y se les repare el daño causado tanto a [los hermanos Guzmán Zúñiga] como a sus familiares” y que el procurador general de justicia militar “inicie la averiguación previa correspondiente en contra de los elementos militares involucrados en los hechos”.<sup>72</sup>

Al igual que en el caso anterior, tras el cambio del gobierno federal a finales de 2012, se realizaron algunas investigaciones sobre las desapariciones perpetradas por los militares participantes en la “Operación Conjunta Chihuahua”. En este marco, según reportes de prensa, entre cuatro y seis militares fueron detenidos y sometidos a proceso por la desaparición de los hermanos Guzmán Zúñiga.<sup>73</sup> También fue detenido uno de los oficiales con mayor capacidad de mando dentro de la “Operación Conjunta Chihuahua”, quien presuntamente ordenó la detención de los hermanos Guzmán Zúñiga. Sin embargo, fue posteriormente liberado, mientras que otros oficiales presumiblemente involucrados nunca fueron detenidos.<sup>74</sup>

### 3.3.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

La familia de los hermanos Guzmán Zúñiga enfrentó obstáculos al presentar una denuncia por la desaparición, según lo informado por Amnistía Internacional en el 2009:

El 20 de noviembre, el padre trató de presentar una querrela ante la [Procuraduría General de Justicia del Estado] PGJE de Chihuahua. Sin embargo, los fiscales se negaron a tramitarla o a abrir una investigación (integrar la querrela), basándose en la implicación del ejército. Aunque la PGR al final tramitó la querrela (AP/PGR/CHIH/JUA-V/1668/2008),

70. Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, véase nota 60.

71. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 44/2009 Sobre el caso de los señores José Luis y Carlos Guzmán Zúñiga*, en Ciudad Juárez, Chihuahua, del 14 de julio de 2019, p.10.

72. *Ibidem*, p.20.

73. Rubén Villalpando, “Enjuician a 6 militares en Juárez por desaparición de 3 personas”, *La Jornada*, 16 de diciembre de 2013, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2013/12/16/politica/016nmpol> (consultado el 26 de abril de 2019); “Usaban grupo de élite para desaparecer y matar civiles”, *Norte Digital*, 7 de mayo de 2015, disponible en: <https://nortedigital.mx/usaban-grupo-de-elite-para-desaparecer-y-matar-civiles/> (consultado: 26 de abril de 2019).

74. “Usaban grupo de élite para desaparecer y matar civiles”, 7 de mayo de 2015, véase nota 73.

ésta fue transferida de inmediato a la procuraduría militar, y de ahí en adelante la PGR se negó a responder sobre el caso.<sup>75</sup>

En enero de 2009 la PGJE de Chihuahua accedió a ayudar a la familia a circular en Ciudad Juárez fotografías de los hermanos desaparecidos. Sin embargo, para ello “exigió a la familia que pasara por alto el hecho de que la última vez que se les había visto estaban bajo la custodia del ejército”.<sup>76</sup>

En este caso observamos de nueva cuenta la negativa de las autoridades a recibir y tramitar las denuncias de los familiares e iniciar las investigaciones correspondientes. Asimismo, vemos al igual que, en los casos anteriores, indicios que sugieren una tendencia de las autoridades civiles a no realizar investigaciones que puedan implicar la responsabilidad de las fuerzas armadas. Al igual que en el caso de Saúl Becerra Reyes, tras el cambio en el gobierno federal en diciembre de 2012, se dieron algunas investigaciones y se procesó a algunos de los militares involucrados, excluyendo de nueva cuenta a los oficiales de más alto rango y sin indagar seriamente sobre la existencia de cuerpos de élite presuntamente involucrados en la ola de desapariciones que se dieron en 2008 y 2009, en el marco de la “Operación Conjunta Chihuahua”.

#### 3.4. CUARENTA Y DOS CIVILES EJECUTADOS: TANHUATO

Tanhuato, Michoacán

22 de mayo de 2015

El 22 de mayo de 2015, 43 personas murieron (42 presuntos delincuentes y un miembro de la Policía Federal) durante un operativo realizado por la Policía Federal en el rancho “Del Sol” (o rancho “El Sol”), localizado en el municipio de Tanhuato, Michoacán.<sup>77</sup> Además de las 43 personas que perdieron la vida, dos personas (un policía y un civil) resultaron heridas por disparo con arma de fuego y tres personas (presuntos integrantes de un grupo criminal) fueron detenidas y puestas a disposición del Ministerio Público.<sup>78</sup> De acuerdo con un reporte de Human Rights Watch:

Un investigador de derechos humanos, que pidió que su identidad se mantuviera en reserva, contó a Human Rights Watch que entrevistó a tres civiles sobrevivientes, quienes le dijeron que si bien algunos civiles participaron inicialmente en un enfrentamiento armado con policías frente a la vivienda, muchos otros dejaron caer sus armas y no respondieron con disparos, y que los policías le dispararon en la espalda a al menos cinco que intentaron huir hacia los terrenos detrás de la vivienda. [...]

Según indicó el investigador entrevistado por Human Rights Watch, los testigos dijeron que una vez que había mermado la balacera inicial, varios policías federales llevaron a siete personas dentro de la hacienda principal y mataron a cuatro de ellas. Una fue puesta contra una pared y luego le dispararon; otra recibió disparos en la escalera; una fue alcanzada

75. Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, véase nota 60.

76. *Idem*.

77. Las versiones de la propia Policía Federal de cómo comenzaron a darse los hechos son contradictorias. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 4VG/2016*, 18 de agosto de 2016, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_004\\_.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf), pp. 254-256.

78. *Ibidem*, pp. 14-15. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44/15, pp. 115-118.

por disparos en la espalda mientras escapaba; y otra fue quemada dentro de una bodega ubicada al costado de la vivienda.<sup>79</sup>

La CNDH elaboró una “recomendación por violaciones graves a los derechos humanos” en relación con estos hechos, en la cual concluyó que además de otras violaciones como tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes, se dio la ejecución extrajudicial de 22 personas como consecuencia del uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Federal.<sup>80</sup> Además, la CNDH constató la muerte de otras cuatro personas, también como consecuencia del uso excesivo de la fuerza (pero sin poder acreditar la ejecución extrajudicial) y una más por atropellamiento; mientras que para las otras 15 personas que murieron no contó “con elementos para determinar con precisión las circunstancias en que perdieron la vida [...] por la manipulación de evidencias en el lugar de los hechos”.<sup>81</sup>

Como reportó Human Rights Watch en 2015, las autoridades no aceptaron que la Policía Federal haya cometido ejecuciones extrajudiciales:

En una conferencia de prensa [Monte Alejandro Rubido, entonces titular de la Comisión Nacional de Seguridad] negó expresamente que los policías hubieran cometido ejecuciones extrajudiciales, y aseveró que todos los disparos se efectuaron a una distancia considerable del lugar donde se hallaron los cuerpos. Rubido expresó que el saldo de 42 civiles muertos, comparado con apenas un policía que perdió la vida, se debía a la “capacitación superior” de la Policía.<sup>82</sup>

Aunque posteriormente la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), de la cual dependía en aquel momento la Policía Federal, aceptó la recomendación de la CNDH, el entonces nuevo titular de la CNS, Renato Sales, continuó justificando la actuación de la Policía Federal y negando que se hubieran dado ejecuciones extrajudiciales.<sup>83</sup> A principios de 2018 la CNDH reportó que su recomendación sobre los hechos en Tanhuato se encontraba parcialmente cumplida, incluyendo lo relativo a la recomendación de realizar las investigaciones pertinentes.<sup>84</sup>

En la ya mencionada recomendación por violaciones graves a los derechos humanos la CNDH concluyó que:

[L]a conducta desplegada por elementos de la PF involucrados en los hechos [...] deberá ser investigada y, en su caso, sancionada de conformidad a las disposiciones aplicables. Las autoridades administrativas y ministeriales encargadas de realizar estas investigaciones deberán tomar en cuenta las evidencias señaladas en esta Recomendación, pues constituyen pruebas importantes que pueden ayudar a determinar la identidad de los servidores públicos responsables de los hechos constitutivos de violaciones graves a

79. Human Rights Watch, *México: ejecuciones por policías en Michoacán*, 28 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2015/10/28/mexico-ejecuciones-por-policias-en-michoacan> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

80. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 4VG/2016, véase nota 77.

81. *Ibidem*, p.472.

82. Human Rights Watch, *México: ejecuciones por policías en Michoacán*, véase nota 79.

83. State Department, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2017. Mexico*, disponible en: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

84. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Seguimiento de Recomendaciones*, 3 de enero de 2018, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-recomendaciones-2018.pdf>, p.43 (consultado el 28 de septiembre de 2020).

los derechos humanos de los agraviados, incluyendo los mandos que ordenaron, autorizaron o toleraron las acciones que derivaron en las ejecuciones arbitrarias.<sup>85</sup>

La investigación sobre las ejecuciones extrajudiciales y otros abusos perpetrados en Tanhuato fue en un primer momento iniciada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán (PGJEMich), pero en agosto de 2015 esta declinó la competencia, por lo que la investigación fue atraída por la PGR.<sup>86</sup> En respuesta a informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch, en marzo de 2017 y enero de 2018, respectivamente, la PGR reiteró “el sólido compromiso” con el esclarecimiento del caso y la sanción a los responsables, señalando que contaba ya con investigaciones en curso, así como personas detenidas y procesadas.<sup>87</sup> En su Informe Anual 2017 Human Rights Watch reportó que ninguna persona había sido aún imputada.<sup>88</sup> Por su parte, el Departamento de Estado de Estados Unidos señaló en sus Reportes de Países sobre Prácticas de Derechos Humanos para 2018 que no se dieron desarrollos en las investigaciones sobre el caso, mientras que tanto Amnistía Internacional, en su Informe Anual 2017/2018, como la CIDH en su Informe Anual 2018, lamentaron no haber recibido información de parte de las autoridades con respecto al estado de las investigaciones.<sup>89</sup>

### 3.4.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

En el 2015 la CIDH reportó sobre la manipulación y la fabricación de pruebas por parte de la Policía Federal:

[L]os agentes federales movieron a siete cadáveres de su posición original, sembraron armas a 16 cuerpos y cambiaron cargadores por otros con balas de mayor calibre. El titular de la CNDH, Luis Raúl González Pérez, informó que con base en “pruebas científicas y técnicas” se acreditaron hechos que implican graves violaciones a derechos humanos atribuibles a servidores públicos.<sup>90</sup>

De manera similar, Human Rights Watch reportó en el 2015: “De las 42 armas que la policía confiscó en el lugar de los hechos, 30 no habían sido disparadas, lo cual debilita el argumento de que la policía había actuado solamente en defensa propia”.<sup>91</sup> Tres testigos reportaron que “fueron obligados por policías federales a efectuar disparos al suelo luego de ser aprehen-

85. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 4VG/2016, véase nota 77, p.439.

86. Procuraduría General de la República, Boletín 417/15, “Recibió hoy PGR expediente de averiguación previa de hechos en Tanhuato”, 24 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/recibio-hoy-pgr-expediente-de-averiguacion-previa-de-hechos-en-tanhuato-boletin-417-15>.

87. Procuraduría General de la República, Comunicado Conjunto 039/18, “Apartado sobre México en el Informe Anual de Human Rights Watch 2018”, 20 de enero de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-conjunto-039-18-apartado-sobre-mexico-en-el-informe-anual-de-human-rights-watch-2018>.

88. Human Rights Watch, *Informe Anual 2017. México. Eventos de 2017*, <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310> (consultado: 26 de abril de 2019).

89. US Department of State, Bureau Democracy, Human Rights and Labour, *Country Reports on Human Rights Practices for 2018. México*, disponible en <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (consultado: 26 de abril de 2019); Amnistía Internacional, *Informe Anual 2017/2018*; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, 2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/indice.asp>, p.823 (consultado: 26 de abril de 2019).

90. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo V: Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH en sus Informe de País o Temáticos”, *Informe Anual 2016*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/informeannual2016cap.5-mexico-es.pdf> (consultado el 22 de mayo de 2018).

91. Human Rights Watch, *México: ejecuciones por policías en Michoacán*, véase nota 79.

didados, para que luego dieran positivo las pruebas para detectar si habían disparado armas de fuego”.<sup>92</sup>

Por su parte, la CNDH también constató la manipulación del lugar de los hechos y subrayó que transcurrieron aproximadamente cuatro horas desde el fin del operativo hasta que los propios elementos de la Policía Federal permitieron a agentes de la PGJEMich el ingreso al rancho “Del Sol”. Según la CNDH, durante estas cuatro horas “servidores públicos de [la Policía Federal] manipularon diversos cadáveres, los elementos balísticos con los que se les relacionaron y, en algunos casos, colocaron deliberadamente armas de fuego en las inmediaciones de las víctimas”.<sup>93</sup>

Por otro lado, de acuerdo con informaciones periodísticas, el gobierno se negó “a dar a conocer los informes de las autopsias efectuadas a las víctimas. Apenas en marzo de [2016] el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales rechazó una apelación para difundir los reportes de autopsia de las 42 personas” que murieron en el incidente.<sup>94</sup>

En suma, este es un caso en el que se presenta de manera extrema la alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa, como pieza clave del mecanismo de la impunidad.

### 3.5. VEINTIDÓS CIVILES EJECUTADOS: TLATLAYA

Tlatlaya, Estado de México

30 de junio de 2014

En diciembre de 2015 la CIDH reportó:

El 30 de junio de 2014, 22 personas supuestamente vinculadas al narcotráfico resultaron muertas en una bodega de la comunidad “Cuadrilla Nueva”, en el municipio de Tlatlaya, al sur del Estado de México, tras un enfrentamiento con integrantes del ejército mexicano. Algunas de estas personas habrían sido detenidas y posteriormente ejecutadas extrajudicialmente por los soldados. A este respecto, y a pesar de lo que se conoció posteriormente acerca de estos hechos, la Secretaría de la Defensa Nacional señaló inicialmente que los miembros del ejército se vieron obligados a abrir fuego porque fueron atacados.<sup>95</sup>

La CNDH constató que, en efecto, la madrugada del 30 de junio de 2014 se dio un enfrentamiento entre ocho miembros del 102 Batallón de Infantería del Ejército Mexicano y un grupo de hombres armados, presumiblemente miembros de un grupo criminal, en una bodega en la comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México. Asimismo, concluyó que logró

[...] evidenciar que después de utilizar la fuerza pública para contrarrestar la agresión armada, y una vez estando rendidos los civiles, los elementos militares ingresaron a la bodega y a partir de una acción arbitraria, desproporcional, innecesaria, y desapegada al

92. *Idem.*

93. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 4VG/2016, véase nota 77, p.593.

94. “En Tlaxiaco hubo 22 ejecuciones extrajudiciales, concluye CNDH; gobierno responde que fue en legítima defensa”, *Animal Político*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/08/informe-la-cndh-tlaxiaco-michoacan/> (consultado el 26 de abril de 2019).

95. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, véase nota 78.

sistema de derechos humanos, privaron de la vida arbitrariamente a las personas que se encontraban ahí, vivas, rendidas o heridas.<sup>96</sup>

Con base en su investigación la CNDH concluyó que de las 22 personas que perdieron la vida en el suceso siete murieron como consecuencia del breve enfrentamiento (cuatro como resultado de los disparos de parte de los militares y tres por el fuego cruzado), mientras que 12 fueron privadas de la vida de manera arbitraria. Un militar resultó herido en el enfrentamiento inicial. En el caso de las tres personas restantes la CNDH no logró determinar fehacientemente las circunstancias concretas de su muerte, aunque se inclinó también a inferir que fueron ejecutadas. Entre las personas que perdieron la vida se encontraban dos hombres que no pertenecían al grupo armado, sino que habían sido secuestrados por este, así como tres adolescentes, incluyendo una joven de 15 años. Además de las ejecuciones, la CNDH constató la tortura, tratos crueles e inhumanos y la agresión sexual por parte de elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEMex) en contra de tres mujeres que se encontraban en la bodega al momento de los hechos.<sup>97</sup> De acuerdo con la CIDH, “las mujeres sobrevivientes habrían sido víctimas de tortura, malos tratos e intimidación de carácter sexual para autoinculparse como integrantes de la organización delictiva y para que no hablaran de lo que vieron”.<sup>98</sup> Sobre este caso el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) reveló documentos oficiales en los que altos mandos del ejército daban la orden de “abatir delincuentes”, lo cual incentivó la perpetración de abusos atroces como los de Tlatlaya.<sup>99</sup>

En 2015 la CIDH reportó que “la PGR había ejercitado acción penal en contra de siete militares por el homicidio de ocho víctimas”.<sup>100</sup> En 2016 fuentes periodísticas reportaron que seis de los siete soldados contra quienes se ejercitó acción penal fueron declarados inocentes por una corte militar, mientras que solo un soldado recibió una sentencia de un año por no obedecer órdenes. Las sentencias habían sido formuladas desde octubre de 2015, pero no fueron hechas públicas sino hasta marzo de 2016, cuando el Centro Prodh logró obtenerlas y difundirlas. De manera paralela al proceso ante la jurisdicción militar, los militares involucrados fueron procesados en el sistema civil de impartición de justicia. Sin embargo, a principios de 2016 el juez desestimó los cargos contra cuatro de los soldados, declarando insuficiente evidencia para juzgarlos.<sup>101</sup> Posteriormente, un juez determinó que las investigaciones realizadas por la PGR no habían sido “exhaustivas, adecuadas o efectivas” y por lo tanto ordenó a la PGR reabrir el caso e investigar a profundidad, incluyendo la responsabilidad de la cadena de mando (haciendo referencia a la orden de “abatir delincuentes” mencionada con anterioridad) y la manipulación del lugar de los hechos. La PGR apeló la sentencia.<sup>102</sup>

96. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 151/2014*, 21 de octubre de 2014, párr. 226, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-512014>

97. *Idem*.

98. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, véase nota 78.

99. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Tlatlaya a un año: La orden fue abatir*, Ciudad de México, Centro Prodh, 2015; Amnistía Internacional, *Informe 2015/16 Amnistía Internacional: La Situación de los Derechos Humanos en el Mundo*, 2016, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1025522016SPANISH.PDF>

100. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, véase nota 78.

101. Associated Press, “Mexican Soldiers Charged with Killing 22 People Acquitted, Rights Group Reveals”, *The Guardian*, 30 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/30/mexico-soldiers-acquitted-killing-22-people-tlatlaya> (consultado el 30 de octubre de 2020).

102. US Department of State, Bureau Democracy, Human Rights and Labour, *Country Reports on Human Rights Practices for 2018. Mexico*; Human Rights Watch, *Informe Anual 2017. México. Eventos de 2017*, véase nota 89.

En agosto de 2018 un Juez de Distrito determinó, en un recurso interpuesto por la víctima y sobreviviente Clara Gómez González, que la Procuraduría General de la República no había realizado una “investigación exhaustiva, adecuada y efectiva” del caso.<sup>103</sup> Hasta octubre de 2020 integrantes del Centro Miguel Agustín Pro lograron entrevistar a militares de alto rango involucrados en el caso después de años de obstaculización por parte de la Fiscalía.<sup>104</sup> No obstante, tres días después de la realización de los interrogatorios el fiscal informó que “no había indicios suficientes” para “ejercer acción penal” contra nadie.<sup>105</sup> Al día de hoy —2020— ni uno solo de los implicados directa o indirectamente en el caso está en prisión.<sup>106</sup>

### 3.5.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

Como ya se señaló en la descripción de los hechos del caso, personal de la PGJEMex torturó e intimidó sexualmente a las tres mujeres que se encontraban en la bodega para que no declararan sobre lo que habían presenciado. Observamos claramente, en este sentido, la amenaza a testigos como mecanismo de impunidad.

Adicionalmente, como también ya se ha señalado, la CNDH no pudo clasificar con precisión la muerte de tres personas, pues no fue posible determinar la localización original de sus cuerpos, ya que la escena de los hechos fue manipulada. De acuerdo con la CNDH,

[P]osterior a la privación ilegal de la vida de las personas al interior de la bodega, el lugar de los hechos fue alterado, al grado tal que algunos cadáveres fueron movidos y fueron colocadas armas en todos los cuerpos que yacían muertos en el suelo. Si bien no es posible determinar en qué momento ocurrió esto, quién participó en estos actos, quién los presenció o encubrió, y finalmente, quién lo ordenó, esto puede ser atribuible al personal del 102/o Batallón de la base de operaciones de San Antonio del Rosario de la Secretaría de la Defensa Nacional que estuvo presente en el lugar; además, debe tomarse en cuenta la posible participación de otros elementos militares que arribaron al lugar de los hechos [...] Además, destaca que en la cadena de custodia realizada por la autoridad ministerial no obran los teléfonos celulares, ni el equipo de radiocomunicación que portaban las personas, por lo que muy probablemente hayan sido sustraídos ilegalmente.<sup>107</sup>

De esta manera, en este caso se constata una vez más, de forma extrema, la alteración de la escena de los hechos; en este caso, por parte de los elementos de la Sedena, y las omisiones de las autoridades de la PGJEMex por no hacer nada por preservar esa escena.

La investigación de la CNDH fue entorpecida por la reticencia o incluso la negativa tanto de la PGR como de la PGJEMex de entregarle la información que requería, como copias de averiguaciones previas o fotografías tomadas en el lugar de los hechos.<sup>108</sup> Con respecto a la PGJEMex, la CNDH enfatizó: “Es por ello que con su actuar los servidores públicos de la Procu-

103. Juicio de amparo 545/2017 interpuesto el 15 de junio de 2017, Juez Decimocuarto de Distrito de Amparo en Material Penal. Véase “Poder Judicial ordena a PGR esclarecer el caso Tlatlaya”, *Centro Prodh*, 12 de agosto de 2018 (consultado el 21 de febrero de 2021).

104. Pablo Ferri, “La Fiscalía cierra el ‘caso Tlatlaya’ tras interrogar a un general presente en el lugar de las ejecuciones”, *El País*, 23 de octubre de 2020, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-10-23/la-fiscalia-cierra-el-caso-tlatlaya-tras-interrogar-a-un-general-presente-en-el-lugar-de-las-ejecuciones.html> (consultado el 21 de febrero de 2021).

105. *Idem*.

106. *Idem*.

107. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación No. 151/2014*, véase nota 96, párr. 368 y 369.

108. *Ibid.*, párrs. 114–116.

raduría General de Justicia, al no proporcionar la información con la que contaba de forma íntegra, obstaculizaron la investigación por violaciones a derechos humanos, que realizó este organismo nacional”.<sup>109</sup>

En general, y para concluir con este análisis de los elementos de la impunidad, de la investigación de la CNDH se desprende que la actuación de la PGJEMex, la PGR y de los elementos del propio ejército y la marina que llegaron a la bodega después de los hechos iniciales estuvo encaminada a propiciar la impunidad de los elementos del ejército directamente involucrados en las ejecuciones. Es notable, en este sentido, que el inicio de las investigaciones sobre privación de la vida por parte de la PGR haya demorado prácticamente tres meses.<sup>110</sup> Por otro lado, según lo reportó Amnistía Internacional en su Informe Anual 2015-2016 y como se constata en la sentencia de un tribunal federal ya referida, la PGR no investigó de manera diligente la responsabilidad de la cadena de mando militar “que no habían impedido ni detenido” las violaciones a los derechos humanos que se dieron en la infame bodega de Tlatlaya.<sup>111</sup> Podemos observar en este caso la reticencia de las autoridades civiles a realizar investigaciones en casos que involucran a las fuerzas armadas, particularmente a investigar a oficiales de alto rango o a la cadena de mando.

### 3.6. MIRIAM ISAURA LÓPEZ VARGAS

Ensenada, Baja California

2 de febrero de 2011

En su informe *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México* Amnistía Internacional reportó el caso de Miriam Isaura López Vargas:

[El] 2 de febrero de 2011, dos hombres vestidos de civil detuvieron arbitrariamente a Miriam Isaura López Vargas, de 27 años, en [...] Ensenada (estado de Baja California) [...] Los dos hombres, identificados más tarde como soldados, la llevaron a una base militar en la cercana ciudad de Tijuana. Doce horas después de su detención, fue llevada ante un fiscal civil de la PGR en la base militar. La prueba esgrimida contra Miriam era la declaración de los soldados, que alegaban que había sido detenida en posesión de drogas tras una denuncia anónima. El fiscal declaró legal la detención y el 6 de febrero obtuvo una orden de arraigo para que siguiera detenida en la base.<sup>112</sup>

Durante su detención en el cuartel militar, Miriam “fue sometida a descargas eléctricas, a semiasfíxia y a posturas en tensión y [...] fue violada tres veces por personal militar”.<sup>113</sup> También fue torturada psicológicamente: “los militares le mostraron fotos de sus hijas e hijo y de su pareja, unas de ellas tomadas tres días antes de la detención [...] así como fotos de su casa, con las cuales la amenazaron diciéndole que si no declaraba lo que ellos querían, dañarían

109. *Idem.*

110. *Ibidem*, párrs. 11-386.

111. Amnistía Internacional, *México. Informe 2015/16 Amnistía Internacional: La Situación de los Derechos Humanos en el Mundo, México*, 2016, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL102522016SPANISH.PDF>

112. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, septiembre de 2014, p.53, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410202014es.pdf>. Véase también Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 52/2012. Sobre la detención arbitraria, retención ilegal, tortura y violación sexual de VI en Tijuana*, 28 de septiembre de 2012.

113. *Idem.*

a su familia”.<sup>114</sup> Mediante la tortura Miriam fue forzada a confesar, sin que su defensor de oficio haya intentado defenderla.<sup>115</sup> Finalmente, Miriam Isaura López Vargas “fue acusada formalmente de delitos relacionados con la droga y se ordenó su prisión. En septiembre de 2011, un juez federal la absolvió por falta de pruebas, y quedó en libertad”.<sup>116</sup>

En septiembre de 2012 la CNDH publicó su Recomendación 52/2012, en la que constató actos de “detención arbitraria, retención ilegal, tortura y atentados contra la libertad sexual, por elementos del ejército mexicano [... así como omisión para] realizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos por parte de la Procuraduría General de la República”.<sup>117</sup>

En diciembre de 2011 Miriam Isaura López Vargas presentó una denuncia ante la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) en contra de los elementos militares y demás autoridades que participaron en las distintas violaciones a los derechos humanos de las que fue víctima. El mismo mes la Fevimtra inició la averiguación previa correspondiente.<sup>118</sup> Sin embargo, no fue sino hasta septiembre de 2017 cuando se ejerció la acción penal y se sometió a proceso a dos sospechosos. Hacia junio de 2018 el juicio aún no comenzaba, por falta de garantías de protección para la víctima.<sup>119</sup>

### 3.6.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

Desde un principio, a pesar de haber abierto una averiguación previa, la PGR no actuó con la debida diligencia. Por ejemplo, en su recomendación del caso la CNDH encontró que al menos hasta agosto de 2012 todavía no se realizaba ninguna diligencia sobre el caso.<sup>120</sup> En el mismo sentido, Amnistía Internacional denunció que la PGR se demoró 18 meses en realizar exámenes forenses y que se demoró seis meses más para informarle a Miriam que no habían encontrado pruebas físicas o psicológicas de tortura, en contradicción con los conclusiones de la CNDH.<sup>121</sup> Tras una revisión especializada de los dictámenes de los peritos forenses de la PGR en casos de tortura, Amnistía Internacional hizo notar que los “retrasos en la aplicación del dictamen [forense especializado] hacían que los exámenes se efectuaran a menudo años después de que se denunciara la tortura, por lo que era poco probable que los afectados tuvieran secuelas de malos tratos físicos o psicológicos”.<sup>122</sup> Este tipo de problemas en las investigaciones en caso de tortura se manifestaron de manera evidente en la investigación del caso de Miriam Isaura López Vargas.

Amnistía reportó sobre el hecho que la PGR socavó intencionalmente su propia investigación sobre la tortura de Miriam Isaura López Vargas:

114. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, JASS y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Rompiendo el silencio*, Miriam Isaura López Vargas, 25 de junio de 2014, <http://centroprodh.org.mx/rompiendoelsilencio/?p=134>

115. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, op. cit. nota 112.

116. *Ibidem*, p.53.

117. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 52/2012*, véase nota 112, p.1.

118. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, JASS y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Rompiendo el silencio*. *Miriam Isaura López Vargas*, véase nota 114; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 52/2012*, véase nota 117, p.12.

119. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Contribución al Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en el marco del Noveno Informe periódico de México”, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-contribucion-al-comite-sobre-la-eliminacion-de-todas-las-formas-de-discriminacion-contra-la-mujer-2018.pdf> (consultado el 26 de abril de 2019).

120. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 52/2012*, véase nota 112, p.12.

121. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, véase nota 112.

122. *Ibidem*, p.53.

[L]as especialistas [que examinaron a Miriam] se basaron de forma selectiva en los exámenes médicos, sumamente deficientes y contradictorios, realizados a Miriam en el momento de su detención. También utilizaron tests psicológicos de personalidad para poner en duda la fiabilidad de su testimonio. La metodología aplicada en el procedimiento no parece ser conforme con el Protocolo de Estambul. Sus abogados tratarán de impugnar estas conclusiones y siguen exigiendo una investigación completa de su denuncia de tortura.<sup>123</sup>

Por otro lado, como se ha señalado, fue hasta 2017 cuando la Fevimtra finalmente presentó cargos y se procesó a dos presuntos responsables de los abusos perpetrados en contra de Miriam Isaura López Vargas, y una década después de los abusos nadie ha sido sancionado. De esta manera, el caso se caracteriza, una vez más, por la clara reticencia de las autoridades civiles a realizar investigaciones exhaustivas que pudieran llevar a la sanción de elementos del ejército por violaciones a los derechos humanos.

### 3.7. ÓSCAR AUGUSTO VALLE SÁNCHEZ

Coatepec, Veracruz

24 de septiembre de 2011

En el ya mencionado informe *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, Amnistía Internacional reportó el caso del médico Óscar Augusto Valle Sánchez:

[El] 24 de septiembre de 2011 [...] 10 hombres armados vestidos con uniformes de marinos y pasamontañas irrumpieron por la puerta principal [del domicilio de Óscar en Coatepec, Veracruz] sin aviso previo y lo empujaron al suelo a punta de pistola. [...]

[L]e ataron los brazos y lo introdujeron en un vehículo naval. Le pusieron una capucha en la cabeza y le dijeron que permaneciera en silencio en el suelo mientras lo llevaban a una base de los marinos de la cercana Xalapa. Nadie respondió a sus preguntas sobre el motivo de su detención [...]

A la mañana siguiente lo trasladaron a otra base naval del puerto de Veracruz, donde le hicieron ponerse en una fila con otros detenidos y le dijeron: ‘Bienvenido al infierno’. Le quitaron la capucha unos momentos, mientras lo examinaban un médico y una enfermera de la armada, y luego le taparon los ojos con una venda. Óscar permaneció con los ojos vendados los cinco días siguientes, mientras estaba en detención ilegítima.<sup>124</sup>

En la base naval, y con la presencia de un médico de la armada, Óscar Augusto Valle Sánchez fue torturado mediante la semiasfixia con una bolsa de plástico, descargas eléctricas en los genitales, golpes y amenazas, obligándolo a firmar una confesión que lo implicaba en el crimen organizado. El 30 de septiembre de 2011 fue presentado ante el Ministerio Público federal y fue formalmente acusado de posesión de drogas y armas, cargos basados en el falso testimonio de los infantes de marina.<sup>125</sup>

En los días que siguieron a la detención de Óscar Augusto Valle Sánchez sus padres presentaron una denuncia por la desaparición de su hijo. Las autoridades negaron tener

123. *Idem.*

124. *Idem.*

125. *Ibidem*, p.58.

conocimiento de la detención.<sup>126</sup> Óscar fue absuelto y liberado casi dos años después, en julio de 2013.<sup>127</sup>

En enero de 2015 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) reconoció la calidad de víctima a Óscar Augusto Valle Sánchez y sus padres, estableciendo una compensación de poco más de 800 mil pesos.<sup>128</sup> En abril de 2015 Óscar Augusto Valle Sánchez denunció públicamente la detención ilegal y tortura perpetradas por elementos de la marina y la fabricación de evidencia falsa por parte de la PGR. Asimismo, demandó a la Secretaría de Marina (Semar) por “la lesión personal psicológica, profesional y moral ocasionada por la injusta acusación y reclusión durante 21 meses”.<sup>129</sup> En la demanda Óscar pidió ser indemnizado por 20 millones de pesos. La Semar rechazó el reclamo, negando que su personal lo hubiese torturado, y alegando que la CNDH no le había hecho ninguna recomendación sobre el caso y que se había ya agotado el plazo (de un año) establecido por la ley para solicitar una indemnización.<sup>130</sup>

En octubre de 2012 la PGR determinó que Óscar Augusto Valle Sánchez no había sido detenido por la marina ni por ningún otro agente federal y turnó la investigación sobre las violaciones a los derechos humanos en su contra a la Procuraduría General de Justicia Militar;<sup>131</sup> no obstante, nadie fue procesado o sancionado.

### 3.7.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

En octubre de 2011 los padres de Óscar Augusto Valle Sánchez presentaron una queja ante la CNDH. Tras realizar un examen médico la CNDH comunicó a la familia de la víctima que las lesiones “[eran] similares a [las] que se producen en maniobras de tratos crueles”.<sup>132</sup> Sin embargo, la CNDH no “realizó ninguna investigación más sobre los indicios de detención secreta y de tortura”.<sup>133</sup> De esta manera,

La CNDH informó a la familia de que el caso se cerraba porque había informado de la queja a la Unidad de Asuntos Internos de la Marina. Al parecer, la CNDH aplicó incorrectamente su reglamento interno, que permite que se cierre una queja ‘por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja’, remitiéndose al mecanismo de investigación interna de la marina para que resuelva una denuncia de violaciones graves de derechos humanos. Por tanto, el caso quedó registrado como una mera queja no demostrada de malos tratos que concluyó sin que constase públicamente el hecho de que la CNDH no investigó exhaustivamente los hechos, aparte de escribir una carta privada a la familia. Como consecuencia, no hubo repercusiones para las autoridades implicadas y se le cerró la puerta a Óscar Valle.<sup>134</sup>

126. *Idem.*

127. *Idem.*

128. Óscar Valderas, “Coatepecano denuncia a la Marina por tortura y gana indemnización”, *El Universal*, 28 de enero de 2015, disponible en <http://enlaceveracruz12.com.mx/nota.php?id=67986> (consultado: 29 de abril de 2019); Jesús Aranda, “Denuncia médico que fue torturado por marinos durante una semana”, *La Jornada*, 13 de abril 2015, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2015/04/13/politica/016n2pol#> (consultado el 29 de abril de 2019).

129. Jesús Aranda, “Denuncia médico que fue torturado por marinos durante una semana”, véase nota 128.

130. *Idem.*

131. *Idem.*

132. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, véase nota 112.

133. *Idem.*

134. *Idem.*

El caso de Óscar Augusto Valle Sánchez muestra nuevamente la falta de investigaciones exhaustivas en casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente perpetradas por miembros de las fuerzas armadas: en este caso, ninguna instancia, ni siquiera la propia CNDH realizó una investigación profunda del caso.

### 3.8. RAMÓN DURÁN, MARÍA GUADALUPE DURÁN Y JAVIER DELGADO

Maneadero, Baja California

7 de marzo de 2011

El 7 de marzo de 2011 soldados detuvieron y torturaron a Ramón Durán, María Guadalupe Durán y Javier Delgado. Según lo reportado por Amnistía Internacional en 2014:

Ramón Durán [de 84 años de edad], su hija María Guadalupe Durán, su yerno Javier Delgado, y el hijo de 12 años de estos dos fueron detenidos [en Maneadero, Baja California] por unos miembros de la unidad de inteligencia militar que no se identificaron y que posteriormente dijeron que habían intervenido por una denuncia anónima [...] Los cuatro fueron llevados a la base militar de El Ciprés. A Javier Delgado le aplicaron descargas eléctricas y a María Guadalupe la amenazaron con ser violada por personal militar. Los soldados intentaban hacerles confesar su implicación en la delincuencia organizada y que estaban en posesión de drogas y armas que habían colocado en su casa los propios militares. También se llevaron a la base militar a su hijo, que había presenciado la tortura y los malos tratos a que sometieron a sus padres y que fue entregado a unos familiares al día siguiente.<sup>135</sup>

Tras ser detenidos y torturados en un cuartel las víctimas fueron trasladadas al penal de La Mesa, en Tijuana, Baja California. Ahí Ramón Durán presentó una denuncia ante el ministerio público del estado en contra de los soldados, acusándolos de “abuso de autoridad, robo a casa habitación, allanamiento de morada y daños en propiedad ajena intencional”. No obstante, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJECB) transfirió el caso a la PGR, la cual a su vez lo transfirió a las autoridades investigativas del fuero militar.<sup>136</sup>

Ramón Durán presentaba un mal estado de salud. A pesar de ello, no recibió el tratamiento médico necesario por parte de las autoridades del penal. Amnistía Internacional reportó que:

[S]ufrió una grave crisis médica como consecuencia del trato que le fue infligido durante el mes que estuvo bajo custodia sin recibir la atención médica adecuada. A pesar de los informes médicos que recomendaban su hospitalización, no lo llevaron al hospital hasta que sufrió un colapso y murió, el 4 de abril de 2011, a consecuencia de la negligencia criminal de las autoridades.<sup>137</sup>

María Guadalupe Durán y Javier Delgado fueron acusados por la PGR de posesión de drogas y armas, así como de intento de homicidio.<sup>138</sup>

135. *Idem.*

136. *Idem.*

137. *Idem.*

138. *Idem.*

En abril de 2011 el Congreso de Baja California solicitó al gobierno federal que se investigaran los abusos cometidos en contra de la familia Durán y que se sancionara a los responsables.<sup>139</sup> En junio del mismo año los cargos en contra de María Guadalupe Durán y Javier Delgado fueron retirados, por lo que fueron puestos en libertad.<sup>140</sup>

En respuesta a la presentación de la queja correspondiente la CNDH abrió una investigación, “la cual incluyó un examen médico con arreglo al Protocolo de Estambul”<sup>141</sup> y determinó que, en efecto, se habían cometido “actos contrarios a la inviolabilidad del domicilio, uso arbitrario de la fuerza pública, detención arbitraria, tortura y tratos crueles e inhumanos, así como la violación al derecho a la protección a la salud”.<sup>142</sup> La CNDH “recomendó que la Secretaría de la Defensa indemnizara a la familia e investigase el incidente, incluida la muerte de Ramón Durán, y que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJEC) investigase las detenciones arbitrarias, el robo, la tortura y los malos tratos”.<sup>143</sup>

No obstante, como ya se ha señalado, la PGJEC declinó la competencia a favor de la PGR, y esta a su vez hizo lo propio a favor de las autoridades investigadoras del fuero militar. En 2015 Amnistía Internacional reportó que “[n]adie ha rendido cuentas de los hechos. Las cuatro víctimas fueron indemnizadas con 4.500 dólares estadounidenses. La CNDH no ha tomado más medidas para garantizar que se cumpla su recomendación”.<sup>144</sup>

### 3.8.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

En 2014 Amnistía Internacional reportó el acoso subsecuente sufrido por familiares y testigos por parte del personal militar: “En sendos incidentes ocurridos en 2012 y 2013 la familia y los testigos recibieron amenazas y fueron intimidados por personal militar que les advirtió de que no siguieran adelante con la denuncia. No se ha adoptado ninguna medida contra los militares responsables”.<sup>145</sup>

En este sentido, Guadalupe Durán declaró:

[...] estamos amenazados de muerte desde que nos detuvieron los soldados [...] En un careo delante del juez y el secretario de acuerdos, los militares nos gritaron que iban a matar a toda nuestra familia si seguíamos con nuestros escándalos y mitotes. Ellos [los funcionarios] ni siquiera anotaron el incidente en las actuaciones. Tenemos miedo de hablar, pero también queremos que se haga justicia.<sup>146</sup>

Estas amenazas llevaron a la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH) a solicitar medidas cautelares ante la Fevimtra de la entonces PGR.<sup>147</sup>

139. Antonio Heras, “Exigen en BC sancionar a militares que causaron la muerte de anciano”, *La Jornada*, 10 de abril de 2011, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/04/10/estados/032niest#> (consultado el 29 de abril de 2019).

140. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, véase nota 112.

141. *Idem*.

142. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación 72/2012. Sobre el cateo ilegal, uso arbitrario de la fuerza pública, detención arbitraria, tortura en agravio de V1, tratos crueles en agravio de V2 e inhumanos en perjuicio de V3 y V4 y la violación al derecho a la protección de la salud de V3, en Baja California*, 29 de noviembre de 2012, p.1.

143. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, véase nota 112.

144. *Idem*.

145. *Ibidem*, pp. 23-24.

146. Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH), “Informe sobre presuntas violaciones de los DDHH cometidas por autoridades en Baja California”, 6 de noviembre de 2012, [https://issuu.com/cencos/docs/informe\\_especial\\_de\\_casos\\_ccdh\\_2009-2012](https://issuu.com/cencos/docs/informe_especial_de_casos_ccdh_2009-2012) (consultado el 29 de abril de 2019).

147. *Idem*.

Además del acoso por parte de los soldados, como ya se señaló, la PGR presentó cargos contra María Durán y Javier Delgado basados en la evidencia sembrada; según lo reportado por Amnistía Internacional en 2014:

Tras 48 horas en la base militar, María Guadalupe Durán y Javier Delgado fueron llevados a la PGR y el 10 de marzo los acusaron formalmente de posesión de drogas y armas, supuestamente encontradas en su domicilio, y de intento de homicidio [...] Con el apoyo de familiares, vecinos y abogados, pudieron presentar pruebas que demostraban que los militares habían colocado las drogas y el dinero, y que habían robado varios objetos de su casa.<sup>148</sup>

En este caso observamos el acoso y la intimidación a familiares y testigos como mecanismo que intenta disuadir de que se continúe presionando y buscando justicia. La presentación de acusaciones penales en contra de las propias víctimas, con base en evidencia sembrada y, una vez más, la ausencia de investigaciones exhaustivas en casos de violaciones graves a los derechos humanos que involucran directamente a elementos de las fuerzas armadas.

### 3.9. MIROSLAVA BREACH VELDUCEA

Chihuahua, Chihuahua

23 de marzo de 2017

Miroslava Breach era un periodista de investigación que denunciaba a grupos del crimen organizado que controlan la vida política para consolidar su control; la llamada “narcopolítica”.<sup>149</sup> Breach era una profesional respetada por su ejemplar trabajo de investigación para los periódicos *La Jornada* y *El Norte de Ciudad Juárez*.<sup>150</sup> Poco antes de su asesinato se dedicó particularmente a investigar la expansión de *Los Salazares*, una organización criminal que opera en el pueblo serrano de Chínipas.<sup>151</sup> Miroslava Breach fue asesinada a balazos el jueves 23 de marzo cuando esperaba, a bordo de su camioneta, a su hijo Carlos para llevarlo a la escuela.<sup>152</sup> Según lo reportó Amnistía Internacional: “[El 3 de marzo de 2017] Miroslava Breach, una reportera para *La Jornada* y el *Norte de Juárez*, fue asesinada a tiros mientras estaba en su automóvil frente a su casa en el estado mexicano de Chihuahua. Miroslava era conocida por reportar temas como el crimen organizado y el tráfico de drogas”.<sup>153</sup>

Ella había recibido amenazas por sus publicaciones periodísticas. Incluso el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, declaró que “es evidente que el móvil [del asesinato] fue su labor periodística. Nunca se descartó ninguna línea de investigación, pero claramente fue el trabajo que ella realizó y que se enfocó durante mucho tiempo a señalar [el involucramiento de narcotraficantes en] el tema de las candidaturas”.<sup>154</sup> Sin embargo, funcionarios del

148. Amnistía Internacional, *Fuera de control: tortura y otros malos tratos en México*, véase nota 112.

149. Proyecto Miroslava, “Las pistas del asesinato de Miroslava Breach que no fueron investigadas”, *El País*, 4 de septiembre de 2019, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/09/04/mexico/1567549809\\_137672.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/04/mexico/1567549809_137672.html) (consultado el 30 de octubre de 2020).

150. *Idem*.

151. *Idem*.

152. “¿Por qué asesinaron a Miroslava Breach?”, *Aristegui Noticias*, 25 de diciembre de 2017, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2512/mexico/por-que-asesinaron-a-miroslava-breach/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

153. Amnistía Internacional, “Mexico: ‘Open season’ on journalists as third reporter killed in a month”, 24 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/mexico-open-season-on-journalists-as-third-reporter-killed-in-a-month/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

154. Gustavo Castillo y Emir Olivares, “Cae supuesto autor intelectual del asesinato de Miroslava Breach”, *La Jornada*, 26 de diciembre de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/12/26/politica/003n1pol> (consultado el 30 de octubre de 2020).

gobierno de Chihuahua negaron que el vínculo entre política y crimen organizado tuviera relación con los hechos.<sup>155</sup>

Como resultado de la investigación, conducida por la PGR y la Fiscalía General del Estado de Chihuahua (FGECh), se identificó a Ramón Andrés Zavala Corral, gatillero de *Los Salazar* (o *Los Salazares*, grupo criminal vinculado con el cártel de Sinaloa), como autor material del asesinato, y a Juan Carlos Moreno Ochoa, alias *El Larry* o *El WA*, como el autor intelectual. Zavala Corral fue asesinado antes de ser detenido, presuntamente por integrantes del propio grupo criminal *Los Salazar*.<sup>156</sup> *El Larry* fue detenido en diciembre de 2017 y según las autoridades fue el único instigador del asesinato.<sup>157</sup> El tercer cómplice, Jaciel Vega, quien conducía el vehículo en el que se trasladó a Ramón Zavala a casa de los Breach, hoy es considerado prófugo de la justicia.<sup>158</sup> Familiares de la periodista asesinada no dudaron de que Moreno Ochoa haya sido el coordinador del asesinato; sin embargo, no piensan que fuera el “autor intelectual” y han insistido en la probable participación de políticos locales vinculados al crimen organizado.<sup>159</sup>

El secretario de Gobierno de Chihuahua declaró sobre el caso que “no hay nadie por encima” de Moreno Ochoa en la autoría intelectual del asesinato, como si este “fuera el último eslabón de la cadena criminal”.<sup>160</sup> Notas periodísticas publicadas en algunos medios locales el día de la captura del presunto autor intelectual sugirieron distintas explicaciones, en las que no figura el tema de la narcopolítica: que *El Larry* planeó la muerte de Breach como un “regalo de cumpleaños” para Adán Salazar, patriarca de *Los Salazar*, preso desde 2011; que Adán Salazar y su hermano Crispín ordenaron a *El Larry* matar a Breach, o que Arturo Quintana, alias *El 80* y líder de la organización criminal *Nuevo Cártel de Juárez*, asesinó a Breach (lo cual fue desacreditado por la prensa y la FGECh como un intento de *Los Salazar* para desviar la investigación).<sup>161</sup>

En abril de 2018 la investigación fue atraída por la Fiscalía Especial de Delitos contra la Libertad de Expresión (Feadle) de la entonces PGR, después de que la familia de la periodista y las organizaciones Propuesta Cívica y Reporteros Sin Fronteras insistieran en la necesidad de “federalizar” el caso ante la falta de transparencia en la investigación en el plano estatal.

La etapa intermedia del proceso fue cerrada a finales de 2018, notificando como fecha programada para el juicio febrero de 2019. El juicio fue reagendado hasta febrero de 2020, por la interposición de amparos tanto por la defensa como por la asesoría de las víctimas.<sup>162</sup> El 17 de febrero de 2020, tras casi tres años del crimen, se inició el juicio oral contra Juan Carlos “N” alias *El Larry*.<sup>163</sup> El 18 de marzo de 2020 un tribunal federal emitió un fallo condenatorio en su contra de 50 años de prisión tras considerar que era coautor material del homicidio de

155. Marcela Turati, “El caso de Miroslava Breach confirma el vínculo entre narco y política”, *Proceso*, 30 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/516810/el-caso-de-miroslava-breach-confirma-el-vinculo-entre-narco-y-politica> (consultado el 30 de octubre de 2020).

156. Proyecto Miroslava, “Las pistas del asesinato de Miroslava Breach que no fueron investigadas”, véase nota 149.

157. *Idem*.

158. Expansión Política, “Las claves del juicio por el asesinato de la periodista Miroslava Breach”, *Expansión*, 17 de febrero de 2020, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/17/las-claves-del-juicio-por-el-asesinato-de-la-periodista-miroslava-breach> (consultado el 30 de octubre de 2020).

159. Gustavo Castillo y Emir Olivares, “Cae supuesto autor intelectual del asesinato de Miroslava Breach”, véase nota 154.

160. Marcela Turati, “El caso Breach confirma el vínculo entre narco y política”, *El Sur*, 31 de diciembre, 2017, disponible en: <https://suracapulco.mx/chihuahua-el-caso-breach-confirma-el-vinculo-entre-narco-y-politica/> (consultado el 29 de octubre de 2020).

161. Francisco Sandoval Alarcón, “Los Salazar, la familia criminal ligada al asesinato de periodistas y la violencia en Chihuahua y Sonora”, *Animal Político*, 8 de enero de 2018, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/01/salazar-chihuahua-periodistas-miroslava/> (consultado el 29 de octubre de 2020).

162. Jesús Estrada y Rubén Villalpando, “Posponen otra vez juicio contra acusado en el asesinato de Miroslava Breach”, 20 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/12/10/politica/015n1pol> (consultado el 20 de febrero de 2021).

163. Expansión Política, “Las claves del juicio por el asesinato de la periodista Miroslava Breach”, véase nota 158.

Miroslava Breach.<sup>164</sup> En diciembre de 2020 la Feadle cumplimentó una orden de aprehensión contra Hugo Schultz (quien fuera alcalde del municipio de Chínipas, Chihuahua, entre 2013 y 2016), a quien “se le imputa su probable participación en auxiliar al autor intelectual y autores materiales” en el homicidio de Miroslava.<sup>165</sup>

A pesar de estos avances continúa pendiente la investigación y sanción de todos los responsables materiales e intelectuales del caso. Propuesta Cívica y Reporteros Sin Fronteras han instado a la Fiscalía General de la República (FGR) a que “realice las acciones de inteligencia necesarias para ejecutar las órdenes de aprehensión [...] amplíe y perfecciones su plan de investigación contra el autor intelectual del homicidio [...] y especialice sus líneas de investigación para esclarecer la posible participación de [...] servidores públicos”.<sup>166</sup> Además, se ha demandado al Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que “[s]iga brindando planes integrales de protección a la familia de la víctima, pues el riesgo de sufrir una agresión sigue vigente”.<sup>167</sup>

### 3.9.1. Análisis de las dinámicas de la impunidad

La manera de proceder de los autores materiales del asesinato ha sido revelada con mucho detalle por las investigaciones conducidas por las autoridades estatales. Para el fiscal y el gobernador de Chihuahua eso basta para “resolver” el caso: en identificar a los autores materiales y en señalar al supuesto autor intelectual. La narrativa favorecida por las autoridades del estado de Chihuahua ha sido señalar como culpable al grupo criminal de *Los Salazar*. En su momento el fiscal del estado declaró que el asesinato fue:

[U]na venganza del grupo delictivo [...] Lo que sabemos es que Los Salazar estaban molestos con ella, no por el contenido de sus reportajes como tal, sino por el hecho de que alguien de su tierra los exhibiera. Para ellos fue una traición que alguien de Chínipas, el lugar donde ellos nacieron, sacara a la luz pública los abusos que cometían y la forma en que quisieron imponer candidatos en la pasada elección.<sup>168</sup>

En este sentido,

[N]ada entre miles de cuartillas con declaraciones y evidencias, incluidas las investigaciones periodísticas de quien fuera 20 años corresponsal de *La Jornada*, han permitido al fiscal detectar indicios de la posible autoría intelectual de capos mayores del narcotráfico en la región. Tampoco encuentra responsabilidad de exalcaldes, jefes policiacos, funciona-

164. “Miroslava Breach: la “emblemática condena en México por el asesinato hace 3 años de la periodista incómoda que denunciaba los crímenes del narcotráfico”, *BBC News Mundo*, 23 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53870455> (consultado el 29 de octubre de 2020).

165. Comunicado de prensa, “FEADLE cumplimenta orden de aprehensión en contra de Hugo S. Por su probable participación en el homicidio de la periodista Miroslava Breach Velducea”, *Propuesta Cívica*, 17 de diciembre de 2020, disponible en: <https://propuestacivica.org.mx/noticia/feadle-cumplimenta-orden-de-aprehension-en-contra-de-hugo-s-por-su-probable-participacion-en-el-homicidio-de-la-periodista-miroslava-breach-velducea> (consultado el 20 de febrero de 2021).

166. Comunicado de prensa, “50 años de prisión para Juan Carlos Moreno Ocha “Larry” por su participación en el asesinato de la periodista Miroslava Breach Velducea”, *Propuesta Cívica*, 21 de agosto de 2020, disponible en: <https://propuestacivica.org.mx/noticia/audiencia-m> (consultado el 20 de febrero de 2021).

167. *Idem*.

168. “¿Por qué asesinaron a Miroslava Breach?”, véase nota 152.

rios municipales, ni de políticos priistas y panistas, entre ellos los que grabaron llamadas telefónicas a Breach para entregarla al grupo criminal Los Salazares.<sup>169</sup>

A pesar de la sentencia condenatoria en contra de uno de los autores materiales del asesinato y la detención en diciembre de 2020 del exalcalde de Chínipas, Chihuahua, como probable cómplice, no se ha indagado con la celeridad y profundidad necesarias el papel de los vínculos entre fuerzas políticas y el crimen organizado en este caso, lo cual sugiere una clara reticencia de las autoridades investigativas a perseguir con seriedad líneas de investigación relativas a la “narcopolítica”.

### 3.10 EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES EN NUEVO LAREDO

Nuevo Laredo, Tamaulipas

5 de septiembre de 2019

El 5 de septiembre de 2019 un grupo de policías estatales de élite ejecutó extrajudicialmente a cinco hombres y tres mujeres en Nuevo Laredo, Tamaulipas. La versión oficial de los hechos indica que “policías estatales sostuvieron un enfrentamiento con civiles armados”.<sup>170</sup> No obstante, ningún elemento de la policía resultó herido en el enfrentamiento.<sup>171</sup> De conformidad con los testimonios de familiares de las víctimas y vecinos, las ocho personas fueron inicialmente detenidas y posteriormente ejecutadas por un grupo de policías de élite conocido como el Centro de Análisis, Inteligencia y Estudios de Tamaulipas.<sup>172</sup>

Las imágenes difundidas por la Policía del Estado de Tamaulipas “muestran los ocho cuerpos dentro y alrededor de una camioneta que lleva en la parte posterior un armazón de blindaje artesanal y la patente tapada. Los cadáveres están vestidos con uniformes militares y chalecos con la sigla ‘CDN’, vestimenta identificada como del Cartel del Noreste”.<sup>173</sup> Familiares de las víctimas y el Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo (CDH Nuevo Laredo) mostraron elementos para concluir un presunto montaje a los medios de comunicación.<sup>174</sup> En la casa no se encontraron rastros de un enfrentamiento ni evidencia de impactos de bala, mientras que en las viviendas aledañas tampoco se presentaron impactos.<sup>175</sup> Adicionalmente, como señalamos anteriormente, no hubo autoridades heridas en el operativo ni videos que dieran fe de la balacera.<sup>176</sup>

El Comité presentó fotografías que muestran el estado de la vivienda donde se realizaron supuestamente las ejecuciones arbitrarias y algunos videos que exhiben a una grúa arrastrar la camioneta negra hasta el lugar donde la policía reportó el cruce con las personas abatidas.<sup>177</sup>

169. Olga Aragón, “Caso Miroslava Breach: Impunidad en ciernes”, *Proceso*, 17 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/526547/caso-miroslava-breach-impunidad-en-ciernes> (consultado el 30 de abril de 2019).

170. Procuraduría General de Justicia, Comunicado PGJE-248-2019, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.tamaulipas.gob.mx/2019/09/procuraduria-general-de-justicia-comunicacion-social-pgje-248-2019/> (consultado el 30 de abril de 2019).

171. Georgina Zerega, “La Fiscalía mexicana investiga ocho ejecuciones extrajudiciales ocultadas por un montaje policial”, *El País*, 12 de septiembre de 2019, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/09/12/mexico/1568241126\\_448307.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/12/mexico/1568241126_448307.html) (consultado el 30 de octubre de 2020).

172. “Detienen a dos policías de Tamaulipas involucrados en ejecuciones y falsedad en informes”, *Animal Político*, 16 de noviembre de 2019, *Animal Político*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/detienen-2-policias-ejecuciones-extrajudiciales/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

173. Georgina Zerega, “La Fiscalía mexicana investiga ocho ejecuciones extrajudiciales ocultadas por un montaje policial”, véase nota 171.

174. “Detienen a dos policías de Tamaulipas involucrados en ejecuciones y falsedad en informes”, véase nota 172.

175. “Investiga ONU ejecuciones extrajudiciales en Nuevo Laredo”, *Aristegui Noticias*, 24 de septiembre de 2019, disponible en: <https://aristeginoticias.com/2409/mexico/investiga-onu-ejecuciones-extrajudiciales-en-nuevo-laredo/>

176. *Idem*.

177. Georgina Zerega, “La Fiscalía mexicana investiga ocho ejecuciones extrajudiciales ocultadas por un montaje policial”, véase nota 171.

Las imágenes y los testimonios son acompañados con un reporte de tránsito que acredita que la policía estatal solicitó ayuda para trasladar el vehículo que después hizo pasar como del crimen organizado.<sup>178</sup>

Kassandra Treviño, hija de una de las personas ejecutadas, narró en una entrevista que la mañana del 5 de septiembre un grupo de cinco personas derribaron la puerta de su casa, golpearon a su padre y le exigieron que sacara las armas.<sup>179</sup> La víctima afirmó lo siguiente: “Yo vi cuando le pusieron el pantalón, las botas y le pusieron casco, así como apareció muerto [...] Me dijeron que si hablaba me iban a matar”.<sup>180</sup> La joven de 18 años fue la primera en denunciar ante la justicia lo sucedido. De acuerdo con su relato, los policías se la llevaron a ella y a su hija de dos años a unas cuerdas de la vivienda, donde las liberaron. No volvió a saber de su padre hasta el momento en que se reportó el supuesto enfrentamiento.

Los vecinos del lugar de los hechos desmintieron la versión oficial sobre un enfrentamiento, pues solo escucharon detonaciones espaciadas o de tiro de gracia.<sup>181</sup> También se observó la presencia de militares acordonando e impidiendo el paso a las personas.<sup>182</sup> Adicionalmente, el testimonio de un agente de tránsito confirma que la camioneta encontrada en el lugar de los hechos fue colocada después, a solicitud de agentes policiales. Su testimonio refiere que recibió una llamada para trasladar una camioneta de la Colonia Bellavista al fraccionamiento Valles de Anáhuac, donde se le solicitó acomodar la camioneta de tal manera que el frente quedara apuntando hacia el frente de la casa.<sup>183</sup>

El CDH Nuevo Laredo presentó una serie de pruebas para demostrar que todo fue un montaje de la policía. La organización acusó a las fuerzas de seguridad de haber secuestrado a las ocho personas, haberlas ejecutado en una casa y posteriormente haber preparado el montaje. Entre las pruebas presentadas por la organización se encuentran relatos recopilados de testigos que confirmaron los secuestros por parte de la policía. El vocero de la Secretaría de Seguridad del Estado, Luis Alberto Rodríguez, confirmó que la Procuraduría estatal abrió una carpeta de investigación por la denuncia realizada por el CDH Nuevo Laredo.<sup>184</sup>

La CNDH radicó la queja y mandó una comisión para investigar el caso.<sup>185</sup> Adicionalmente, se emitieron medidas cautelares a la Sedena y a la Secretaría de Gobierno del Estado. En particular, se solicitó preservar la integridad física de los testigos sobrevivientes del operativo, familiares de las víctimas e integrantes del CDH Nuevo Laredo, quienes han denunciado que recibieron amenazas a través de redes sociales.<sup>186</sup>

178. *Idem*.

179. “Entrevista a Kassandra Treviño en *Crónica de una ejecución de la policía estatal de Tamaulipas*”, *El País*, <https://www.youtube.com/watch?v=B7-P7zibWgM> (consultado el 30 de octubre de 2020).

180. *Idem*.

181. *Idem*.

182. *Idem*.

183. “Entrevista a Raymundo Ramos Vásquez, *Denuncia ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo Raymundo Ramos Vásquez*”, *El Financiero Bloomberg*, 12 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/tv/la-nota-dura/denuncian-ejecucion-extrajudicial-en-nuevo-laredo> (consultado el 30 de octubre de 2020).

184. Eréndira Aquino, “Videos y testimonios revelan montaje en presunta ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo”, *Animal Político*, 12 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/09/ejecucion-extrajudicial-nuevo-laredo-intimidacion-testigo/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

185. “ONG denuncia la ejecución extrajudicial de 8 personas en Nuevo Laredo, Tamaulipas”, *Animal Político*, 11 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/09/ejecucion-extrajudicial-nuevo-laredo-comite/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

186. Eréndira Aquino, “Videos y testimonios revelan montaje en presunta ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo”, véase nota 184.

### 3.10.1. Análisis de las dinámicas de impunidad

Los hechos esclarecidos hasta la fecha tienden a mostrar acciones por parte de las autoridades y agentes relacionados con el estado para imposibilitar la investigación de los crímenes y garantizar la impunidad a través de dos técnicas frecuentemente empleadas por los que cometen graves violaciones a los derechos humanos: en primer lugar, manipulación de la escena del crimen, y en segundo, el uso de amenazas, en este caso contra los familiares, testigos y defensores dispuestos a cuestionar el montaje.

Respecto al montaje de la supuesta escena del crimen, Raymundo Ramos, director del CDH Nuevo Laredo, aseguró que “las armas se colocaron de manera burda”, además de que algunos vestían uniformes tipo militar de tallas mucho más grandes que sus complejiones e incluso portaban el calzado al revés y que las ropas lucían prácticamente intactas y limpias.<sup>187</sup>

Adicionalmente, múltiples testigos y activistas relacionados con el caso han sido víctimas de amenazas y actos de intimidación. El propio Raymundo Ramos fue amenazado mediante fotografías de su esposa e hijas, en las que las relacionaban con diferentes grupos del crimen organizado.<sup>188</sup> La familia de Severiano Treviño, una de las víctimas mortales del caso, también fue acosada por autoridades de Tamaulipas durante su velorio.<sup>189</sup>

De acuerdo con el CDH Nuevo Laredo, el chofer que trasladó en una grúa la camioneta que policías de Tamaulipas presentaron como prueba de un supuesto enfrentamiento fue también víctima de intimidación por parte de las autoridades del Estado. El chofer fue intimidado por policías estatales, quienes montaron un operativo afuera de su domicilio horas antes de que tuviera que presentarse a declarar y hacer la denuncia por las presuntas ejecuciones extrajudiciales.<sup>190</sup> Una vez que los elementos se retiraron el conductor acudió a la Procuraduría, donde llamaron a una ambulancia para que lo trasladaran a un hospital, debido a que se le subió la presión por los nervios que le provocó la idea de que los policías pudieran detenerlo. Mencionó que “tiene miedo que lo vayan a desaparecer”.<sup>191</sup>

Ante la denuncia del CDH Nuevo Laredo el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, sostuvo que no se permitirán en el país ejecuciones extrajudiciales y que irían al fondo en las investigaciones.<sup>192</sup> La Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas suspendió temporalmente a los elementos involucrados en los hechos ocurridos el 5 de septiembre para facilitar las investigaciones que determinen las circunstancias en las que ocurrieron los hechos.<sup>193</sup> Los familiares solicitaron la atracción del caso por parte de la FGR, ya que manifestaron su desconfianza hacia la fiscalía especial, creada por la Fiscalía General de Justicia de Tamaulipas, para investigar el caso.<sup>194</sup>

187. Emir Olivares Alonso, “En Nuevo Laredo, ejecución extrajudicial, no enfrentamiento”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/09/11/en-nuevo-laredo-ejecucion-extrajudicial-no-enfrentamiento-485.html> (consultado el 30 de abril de 2019).

188. Mariluz Roldán, “Denuncia amenazas Comité de Derechos Humanos en Nuevo Laredo”, *El Universal*, 21 de junio de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/denuncia-amenazas-comite-de-derechos-humanos-en-nuevo-laredo> (consultado el 30 de octubre de 2020).

189. Eréndira Aquino, “Videos y testimonios revelan montaje en presunta ejecución extrajudicial en Nuevo Laredo”, véase nota 184.

190. *Idem.*

191. *Idem.*

192. Néstor Jiménez y Alonso Urrutia, “En México no se permitirán ejecuciones extrajudiciales: Encinas”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/09/11/en-mexico-no-se-permitiran-ejecuciones-extrajudiciales-encinas-367.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

193. Comunicado de Prensa de la Secretaría de Gobernación, “La Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos informa sobre los hechos ocurridos el pasado 5 de septiembre en Nuevo Laredo, Tamaulipas”, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/la-unidad-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos-informa-sobre-los-hechos-ocurridos-el-pasado-5-de-septiembre-en-nuevo-laredo-tamaulipas?idiom=es> (consultado el 30 de octubre de 2020).

194. *Idem.*

### 3.11. JOSIMAR RÍOS LÓPEZ Y AGUSTÍN RONZÓN GONZÁLEZ

Coatzacoalcos, Veracruz

24 de agosto de 2019

Josimar Ríos López y Agustín Ronzón González, de 31 y 29 años de edad, respectivamente, fueron detenidos la noche del 24 de agosto de 2019 por agentes de seguridad a bordo de una patrulla con número 3225.<sup>195</sup> De acuerdo con la carpeta de investigación del caso, un testigo de identidad protegida relató cómo ambos fueron bajados de un vehículo tipo Chevy, fueron revisados por policías estatales y luego fueron trasladados con rumbo desconocido en el vehículo oficial.<sup>196</sup>

Familiares acudieron a la Policía Municipal de Coatzacoalcos y a las instalaciones de la FGR, pero la respuesta fue que no había personas detenidas con esos nombres. El 27 de agosto, después de 50 horas sin noticias de ambos, un video comenzó a difundirse en redes sociales. En la grabación se mostraba a los dos jóvenes hincados sobre un pastizal, maniatados y vendados de los ojos.<sup>197</sup> Detrás de ellos se encuentran dos personas con atuendos de camuflaje. Un hombre pregunta a cada joven su nombre, ciudad de origen y por qué los detuvieron.<sup>198</sup> Josimar contesta que fue detenido “por chapulín”<sup>199</sup> y Agustín señala que también se dedica a ser “chapulín”.<sup>200</sup> Un hombre les pregunta a ambos: “¿Por qué te detuvieron?” Posteriormente, ambos son decapitados mientras el hombre señala que “eso les sucedería a todos los chapulines”.<sup>201</sup>

Estos hechos podrían tener conexión con el multihomicidio en el bar “Caballo Blanco”, ocurrido tres días después, en el cual murieron 30 personas a manos de sujetos armados que irrumpieron en el lugar y prendieron fuego al establecimiento usando gasolina.<sup>202</sup> Las autoridades han señalado que Josimar Ríos López era dueño del lugar, aunque su madre ha señalado que “[é]l no era dueño ni encargado del Caballo Blanco”.<sup>203</sup>

#### 3.11.1. Análisis de las dinámicas de impunidad

Meses después de la desaparición de ambos jóvenes y el incendio en el Caballo Blanco no se ha identificado a responsables de los hechos. Al responder al recurso de revisión RRA2708/20,

195. Miguel Ángel León Carmona, “Los detiene la policía de Veracruz y aparecen asesinados en un video”, *Pie de Página*, 27 de agosto de 2019, disponible en: <https://piedepagina.mx/los-detiene-la-policia-de-veracruz-y-aparecen-asesinados-en-un-video/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

196. *Idem*.

197. Mariana Cervantes, “Fuerte video de la ejecución de 2 jóvenes que habría desatado la masacre en bar Caballo Blanco”, *Grupo Fórmula*, 28 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.radioformula.com.mx/noticias/20190828/degollados-veracruz-video-josimar-rios-lopez-agustin-ronzon-gonzalez-video/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

198. Agencia Coatzacoalcos, “Degollan a 2 jóvenes. Fueron reportados como desaparecidos”, *El Heraldo de Tuxpan*, 27 de agosto de 2019, disponible en: [https://issuu.com/poza\\_acme/docs/el\\_heraldo\\_de\\_tuxpan\\_28\\_de\\_agosto\\_de\\_2019](https://issuu.com/poza_acme/docs/el_heraldo_de_tuxpan_28_de_agosto_de_2019) (consultado el 30 de octubre de 2020).

199. Un “chapulín” en el contexto del crimen organizado en México es quien deja su bando para irse con los rivales, ya sea de vendedor, transportista o sicario. Véase David Piñón Balderrama, “Mi vida con el narco”, *Nexos*, 1 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13407> (consultado el 30 de octubre de 2020).

200. Agencia Coatzacoalcos, “Degollan a 2 jóvenes. Fueron reportados como desaparecidos”, véase nota 198.

201. *Idem*.

202. Elías Camhaji, “Los cabos sueltos tras la masacre de Coatzacoalcos”, *El País*, 31 de agosto de 2019, [https://elpais.com/internacional/2019/08/29/mexico/1567108125\\_310330.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/29/mexico/1567108125_310330.html) (consultado el 30 de octubre de 2020).

203. Roselia Chaca, “Deudos de ataque a bar de Coatzacoalcos temen por su vida”, *El Universal*, 1 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/deudos-de-ataque-bar-de-coatzacoalcos-temen-por-su-vida> (consultado el 30 de octubre de 2020).

tramitado por la falta de respuesta a una solicitud vía transparencia, la FGR precisó que la carpeta de investigación continúa abierta y en trámite.<sup>204</sup>

La madre de Agustín Javier Ronzón ha buscado en las distintas instancias de justicia el cuerpo de su hijo. Los familiares de las víctimas del bar Caballo Blanco, así como la madre de Agustín Ronzón han sido amenazados. En la conferencia de prensa de los familiares las víctimas estuvieron de espaldas para evitar ser identificadas.<sup>205</sup>

A seis meses de los hechos familiares se han manifestado en múltiples ocasiones frente al gobernador del estado, Cuitláhuac García Jiménez.<sup>206</sup> A diez meses de la masacre el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que “habrá justicia y castigo a los responsables” al término de un recorrido de supervisión de las obras del puerto de Coatzacoalcos.<sup>207</sup> Los familiares de Josimar Ríos y Agustín Ronzón continúan a la espera de obtener una respuesta por parte de las autoridades estatales ante la ejecución de sus familiares.

204. “Siete meses de impunidad en el caso Caballo Blanco: no hay detenidos”, *La Silla Rota Veracruz*, 26 de marzo de 2020, disponible en: <https://veracruz.lasillarota.com/estados/siete-meses-de-impunidad-en-el-caso-caballo-blanco-no-hay-detenidos-caballo-blanco-incendio-bar-ataque/374537> (consultado el 30 de octubre de 2020).

205. Isabel Zamudio, “Familiares de víctimas de ataque a bar en Coatzacoalcos presentan denuncia a CNDH”, *Milenio*, 31 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/policia/en-coatzacoalcos-familiares-denuncian-violaciones-de-gobierno>

206. Eirinet Gómez, “Deudos de 30 personas asesinadas encaran al gobernador de Veracruz”, *La Jornada*, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/02/18/estados/022niest> (consultado el 30 de octubre de 2020).

207. Alberto Morales, “Habrá justicia en caso de masacre en bar Caballo Blanco: AMLO”, *El Universal*, 5 de junio de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/habra-justicia-en-caso-de-masacre-en-bar-caballo-blanco-amlo> (consultado el 30 de octubre de 2020).



## ***4. Mecanismos de la impunidad activa***

Con base en lo que podemos observar en los 11 casos revisados, en esta sección señalamos de manera explícita y describimos un conjunto de mecanismos a partir de los cuales se ha producido la impunidad activa en casos graves de violaciones a derechos humanos. Es importante notar que esta no pretende ser un listado exhaustivo de los múltiples mecanismos de impunidad activa que pueden ser utilizados sino un resumen de las formas más comunes, de acuerdo con la evidencia identificada en los distintos casos abordados en la sección anterior (véase la tabla 1). En seguida, se describe de qué manera la Guardia Nacional, creada el 26 de marzo de 2019, puede configurarse como una institución que facilite los mecanismos de impunidad activa, constituyéndose en un obstáculo grave en el avance de los derechos humanos en México.

### **4.1. MECANISMOS**

#### **4.1.1. Alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa**

Inmediatamente después de que ocurre un incidente de abuso o violación a los derechos humanos se pueden dar los primeros esfuerzos para asegurar la impunidad, frecuentemente por los propios responsables. El ejemplo más claro e inmediato de esta práctica son las acciones de parte de agentes del estado para alterar la escena del crimen o para sembrar evidencia. En los casos como los de Tanhuato, Tlatlaya y las ejecuciones en Nuevo Laredo, reseñadas previamente, las fuerzas de seguridad involucradas, con la aquiescencia de autoridades investigadoras civiles, alteraron significativamente el lugar de los hechos y sembraron evidencia falsa, con la finalidad de hacer parecer que las personas ejecutadas habían muerto en una situación de combate, buscando eliminar la evidencia de que realmente se había tratado de ejecuciones extrajudiciales. Constatamos claramente en estos casos esfuerzos deliberados de agentes del estado para buscar asegurar la impunidad, en su propio beneficio. Vemos nítidamente, en otras palabras, a la impunidad activa en funcionamiento.

#### **4.1.2. Negativa de recibir denuncias e iniciar investigaciones**

Cuando una violación grave a los derechos humanos sucede, familiares o personas cercanas a las víctimas buscan denunciar los hechos ante la policía o el ministerio público. Aunque en muchos casos, dadas las amenazas y la intimidación contra las víctimas o sus familiares, las personas directamente afectadas o sus seres queridos deciden simplemente no denunciar. No obstante, una vez que se ha tomado la decisión de denunciar, empiezan los obstáculos y las dificultades. Identificamos claramente este tipo de mecanismo de la impunidad activa en los casos de desaparición forzada reseñados en este informe. Como se resaltó en el análisis

**TABLA 1. MECANISMOS DE LA IMPUNIDAD ACTIVA**

Caso	Tipo de violación	Estado	Mecanismos
Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera e Irene Rocío Alvarado Reyes	Desaparición forzada	Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa de recibir denuncias e iniciar investigaciones</li> <li>• Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos</li> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> <li>• Intento de manchar la reputación de las víctimas</li> </ul>
Saúl Becerra Reyes	Desaparición forzada	Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa de recibir denuncias e iniciar investigaciones</li> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> </ul>
Carlos Guzmán Zúñiga y José Luis Guzmán Zúñiga	Desaparición forzada	Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negativa de recibir denuncias e iniciar investigaciones</li> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> </ul>
Cuarenta y dos civiles ejecutados: Tanhuato	Ejecución extrajudicial	Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa</li> <li>• Intento de manchar la reputación de las víctimas</li> </ul>
Veintidós civiles ejecutados: Tlatlaya	Ejecución extrajudicial	Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa</li> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> <li>• Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos</li> </ul>
Miriam Isaura López Vargas	Tortura	Baja California	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> </ul>
Óscar Augusto Valle Sánchez	Tortura	Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> </ul>
Ramón Durán, María Guadalupe Durán y Javier Delgado	Tortura	Baja California	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos</li> <li>• Presentación de cargos en contra de las víctimas</li> <li>• Alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa</li> <li>• Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas</li> </ul>
Mirolava Breach Velducea	Asesinato y falta de debida diligencia	Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reticencia de autoridades a investigar casos de narcopolítica</li> </ul>
Ejecuciones extrajudiciales en Nuevo Laredo	Ejecución extrajudicial	Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteración de la escena de los hechos y siembra de evidencia falsa</li> <li>• Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos</li> </ul>
Josimar Ríos López y Agustín Ronzón González	Desaparición forzada y ejecución	Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos</li> </ul>

de los casos en cuestión, encontramos en ellos evidencia de cómo las autoridades se negaron o fueron altamente reticentes a recibir las denuncias.

#### 4.1.3. Intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos

A menudo los agentes que propician la impunidad intimidan o amenazan a las personas más interesadas en buscar la justicia: las víctimas y sus familiares, así como los testigos, que pueden ofrecer evidencia valiosa en contra de los perpetradores y las mismas autoridades que obstaculizaron la investigación y la rendición de cuentas. Presumiblemente, el objetivo de estas amenazas es el desanimar los esfuerzos de los familiares para que se investiguen los casos y se sancione a los culpables. En este sentido, este es otro mecanismo concreto de la impunidad activa. En este reporte detallamos algunas de estas amenazas, como en el caso de las mujeres

que presenciaron las ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya, quienes fueron torturadas para que no contaran lo que habían presenciado; las amenazas, la intimidación y el hostigamiento a la familia Alvarado y a los familiares de Ramón Durán, María Guadalupe Durán y Javier Delgado; las amenazas a la familia Severiano Treviño, así como las amenazas de los familiares de Josimar Ríos, Agustín Ronzón y las víctimas del ataque en el Bar Caballo Blanco.<sup>208</sup>

#### 4.1.4. Presentación de cargos en contra de las víctimas

Desafortunadamente, los esfuerzos de las autoridades por asegurar la impunidad no se limitan a acciones o medidas encaminadas a asegurar que no se realicen investigaciones efectivas. Una medida más agresiva por parte de quienes buscan asegurar la impunidad ha sido la de presentar cargos en contra de las propias víctimas, con la intención de cambiar la narrativa de los hechos del caso o al menos cuestionar la veracidad de la versión de las víctimas. Evidentemente, este tipo de abuso del poder del estado intimida aún más a las víctimas, buscando desincentivar esfuerzos futuros de rendición de cuentas. Este tipo de mecanismo de la impunidad activa lo observamos en los casos de tortura revisados en este informe. Al ser una característica central de este tipo de acusaciones su falsedad o fabricación, observamos en todos los casos que a final de cuentas las acusaciones no se sostuvieron en juicio, siendo eventualmente liberadas las víctimas.

#### 4.1.5. Reticencia de autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas

Un tema recurrente en muchos de los peores incidentes de violaciones a los derechos humanos perpetrados en México es el papel de elementos del ejército y la marina, así como la clara reticencia de las autoridades civiles a realizar las investigaciones pertinentes. El patrón parece claro: si elementos del ejército o la marina están involucrados, las autoridades investigadoras civiles o se niegan a investigar, demoran sus investigaciones lo más posible o simplemente socavan sus propias investigaciones.

Ese tipo de comportamiento lo constatamos en prácticamente todos los casos examinados en este informe. Un elemento más de este mecanismo de la impunidad activa es la negativa de acceso a instalaciones militares a los representantes de las víctimas u otros actores que buscan incidir en las investigaciones. Un ejemplo en particular notorio es la muy conocida negativa consistente y repetida por parte de las autoridades a dar acceso al Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la sede del 27 Batallón de Infantería del Ejército Mexicano, en Iguala, Guerrero.<sup>209</sup> En este informe, constatamos un comportamiento de obstrucción similar en el caso de Nitza Paola Alvarado y sus familiares.

208. Para más ejemplos de casos de amenazas e intimidación en contra de familiares de víctimas véase “Exhiben a Chihuahua por desapariciones”, *Norte Digital*, 15 de enero de 2016, disponible en: <https://nortedigital.mx/exhiben-a-chihuahua-por-desapariciones/> (consultado: 26 de abril de 2019).

209. Véase Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, <https://drive.google.com/file/d/0BiChdondilaHNzFHaEs3azQ4Tm8/view> (consultado el 18 de marzo de 2019); Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, <https://drive.google.com/file/d/0B3wuz7S3S9urNFFIZUNMSldQUlk/view> (consultado el 18 de marzo de 2019); Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, “Ayotzinapa. La experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes”, en *CELS, Derechos humanos en La Argentina*, pp. 223–242, <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2017/> (consultada el 18 de marzo de 2019).

Aunque muchos de los casos analizados ocurrieron antes de la reforma de 2014, que eliminó parcialmente el fuero militar, los casos estudiados constatan que las autoridades civiles fueron particularmente reticentes a investigar a elementos del ejército o la marina aún después de la reforma. En este sentido, se podría plantear que las autoridades civiles no investigaron a los integrantes de las fuerzas armadas porque era la competencia de las autoridades del sistema militar de administración de justicia.

#### **4.1.6. Reticencia de autoridades a investigar casos de narcopolítica**

Al igual que la reticencia observada en todos los casos que involucran a elementos de las fuerzas armadas, el caso de Miroslava Breach sugiere un comportamiento similar en el caso en que los presuntos perpetradores son miembros del crimen organizado, actuando en colusión con actores políticos. Esto sugiere que las autoridades investigativas locales no están en posición de poder investigar a los poderes fácticos que controlan de manera desproporcional el uso de la fuerza en el país.

En este reporte solamente abordamos un caso con estas características. En este sentido, se requiere más investigación que sugiera con mayor claridad un patrón. Sin embargo, algunas investigaciones han mostrado con claridad el papel que tiene el vínculo entre el crimen organizado y el poder político en las violaciones a los derechos humanos en el México actual.<sup>210</sup> De esta manera, pensamos pertinente y justificado incluir este elemento como uno de los mecanismos de la impunidad activa.

#### **4.1.7. Intento de manchar la reputación de víctimas**

Un mecanismo común para asegurar la impunidad de los casos es el de distraer la atención de los medios y llamar su atención hacia el comportamiento delictivo o inmoral de las víctimas. Este tipo de acusaciones surge de estereotipos que asumen el comportamiento delictivo de las víctimas. Como consecuencia, se busca disminuir la atención mediática sobre las violaciones a derechos humanos en sí, para trasladarla a la presunta conducta delictiva de las víctimas.

Por ejemplo, oficiales acusaron a la hermana de Nitza Paola de dedicarse al robo de casas y a Jesús Ángel de participar en el robo de vehículos. En el caso de Tanhuato, las autoridades alegaron que existió un enfrentamiento con presuntos integrantes de un grupo criminal. No obstante, cuando menos dos personas que perdieron la vida se encontraban ahí por haber sido secuestrados y no pertenecían al grupo armado. El mismo fenómeno se presenta en el caso de Josimar Ríos y Agustín González. Días después de su desaparición y posterior ejecución Josimar Ríos fue presentado ante los medios como el dueño del Caballo Blanco, señalándose sus supuestos vínculos con el narcotráfico.

### **4.2. MECANISMOS DE IMPUNIDAD Y LA GUARDIA NACIONAL**

La Guardia Nacional creada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador es una institución que puede conducir a graves violaciones a derechos humanos y activar los mecanismos de impunidad activa descritos en los casos reseñados.

210. Alejandro Anaya-Muñoz y Barbara Frey, *Mexico's Human Rights Crisis*, op. cit. nota 1.

Existen razones históricas y legales para limitar la acción de fuerzas militares en actividades de seguridad pública. En América Latina, y en específico en México, la experiencia demuestra que la intervención de fuerzas armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a derechos humanos.<sup>211</sup> Esta situación se ve agravada por la impunidad que prevalece en estos casos respecto de los agentes militares involucrados,<sup>212</sup> como se ha documentado con detalle en este informe, en los casos de la familia Alvarado, Saúl Becerra Reyes, los hermanos Zúñiga, Tanhuato, Tlatlaya, Miriam Isaura López, Óscar Augusto Valle y las ejecuciones extrajudiciales en Nuevo Laredo.

No obstante, los estándares internacionales y antecedentes judiciales en México sobre la materia, Andrés Manuel López Obrador anunció la creación, mediante una reforma constitucional, de una Guardia Nacional de naturaleza militar.<sup>213</sup> Por otro lado, la reforma constitucional estableció en sus artículos transitorios que “[d]urante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto [...] el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>214</sup> Como ha sido reconocido por múltiples personas en la academia y organizaciones de derechos humanos,<sup>215</sup> a pesar de la redacción de la reforma, atendiendo a estándares que buscan limitar la actuación de las fuerzas militares, la actual configuración de la Guardia Nacional legaliza la realización de actividades de seguridad pública por fuerzas militares.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como múltiples organismos internacionales ya se han pronunciado sobre la ilegalidad de utilizar fuerzas armadas en acciones de seguridad pública. La SCJN reconoció este punto al declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior propuesta por la administración previa ya que “conten[ía] disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las fuerzas armadas en temas de seguridad pública”.<sup>216</sup> Al retomar estándares previstos en múltiples instrumentos internacionales<sup>217</sup> la Corte IDH ha señalado que “la adopción de medidas frente a quienes atenten contra la seguridad interna o el orden público no se puede invocar a situaciones excepcionales para suprimir o denegar derechos, desnaturalizarlos, o privarlos de un contenido real”.<sup>218</sup>

Desde el caso *Montero Aranguren* la Corte IDH ya había establecido que si bien los estados pueden desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente

211. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, véase nota 17, párr. 92.

212. *Idem*.

213. *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena*, proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://bit.ly/2Qc91Ip>

214. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 2019, transitorio quinto.

215. Pedro Salazar Ugarte y Carlos Ernesto Alonso Beltrán, “Guardia Nacional: ¿Una reforma constitucional inconstitucional?”, *Nexos*, marzo de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=41322>; Washington Office on Latin America (WOLA), *Al implementar la nueva Guardia Nacional, México debe considerar preocupaciones sobre derechos humanos y rendición de cuentas*, 28 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.wola.org/es/2019/02/mexico-guardia-nacional-derechos-humanos/>; Amnistía Internacional, *México: cuando las palabras no bastan. Situación de los derechos humanos a un año de gobierno*, véase nota 14.

216. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 62/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018*, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2019.

217. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comité de Derechos Humanos, *Principios de Siracusa* de 28 de septiembre de 1984, principio 32; *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Aprobada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992, artículo 7; *Observación General No. 29. Estados de emergencia (artículo 4 del Pacto)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, párrs. 11 y 13 inciso b); Comité contra la Tortura, *Observación General No. 2. Aplicación del artículo 2 por los Estados Parte*, CAT/C/GC/2 24 de enero de 2008, párr. 5; *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, A/HRC/22/44, 24 de diciembre de 2012, párr. 50; *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 54, e *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/70/303, 7 de agosto de 2015, párrs. 26 y 62.

218. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, véase nota 38, párr. 182–183, párr. 178.

relacionadas con conflictos armados, “dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que dirigen las fuerzas armadas está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles”.<sup>219</sup> Posteriormente, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* la Corte IDH estableció que la intervención de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública debe atender a los criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad, debida diligencia y salvaguardia de las garantías constitucionales.<sup>220</sup>

En el caso *Alvarado* (véase la sección 3.1), la Corte IDH resumió su jurisprudencia en la materia y desarrolló el llamado *test Alvarado* para determinar las reglas generales que delimitan la actuación en tareas de seguridad de las Fuerzas Armadas en los siguientes términos:

En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
  - b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
  - c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
  - d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.
- Asimismo, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar.<sup>221</sup>

Si bien la Guardia Nacional tendría que respetar los principios enunciados en el *test Alvarado*, el acuerdo adoptado en mayo de 2020 para clarificar el significado de estos términos distó mucho de cumplir con las expectativas de la sociedad civil.<sup>222</sup> El acuerdo reitera que las fuerzas armadas realizarán tareas de seguridad pública con la Guardia Nacional mientras este órgano desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial y que “deberá observar y respetar los derechos humanos”.<sup>223</sup> No obstante, según la CIDH, existen múltiples omisiones relevantes en el acuerdo:

219. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

220. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 86, 87 y 89.

221. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, véase nota 38, párr. 182-183.

222. *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2020.

223. *Idem*.

[E]l acuerdo no explica la excepcionalidad de la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública dado que los presupuestos para su acción estarían determinados por un grupo de fracciones de la Ley de la Guardia Nacional que en su conjunto definen la totalidad de las tareas de seguridad pública en México.

Tampoco estaría clara la regulación de la actuación de las fuerzas armadas ya que las normas concordadas que establecerían el marco legal para su participación, en la actualidad, son objeto de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por la existencia de cuestionamientos sobre su régimen de transparencia, investigación y rendición de cuentas.

Respecto de la fiscalización, el Acuerdo remite la supervisión y control de la actuación de las fuerzas armadas al órgano interno de control de cada institución armada involucrada, sin establecer un sistema independiente, transparente e imparcial de rendición de cuentas. Adicionalmente, el Acuerdo dispone que las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina deben “coordinar” para definir cómo las fuerzas armadas complementarán las funciones de la Guardia Nacional, sin dejar explícito la complementariedad y subordinación de las fuerzas armadas a las policiales, ni respecto de qué institución y funcionario recaen las decisiones de mando.<sup>224</sup>

Al respecto, la CIDH encontró que “si bien la Guardia Nacional fue concebida como un órgano civil con funciones policiales, su composición transitoria y con personal y estructura de tipo militar, ponen en cuestión precisamente su naturaleza civil y la desmilitarización de la seguridad pública”.<sup>225</sup> En ese mismo sentido, coincidimos en señalar que la legislación actual de la Guardia Nacional no rompe con la participación de fuerzas militares en el ejercicio de la seguridad pública. En suma, en la medida que esta legislación no sea modificada o eliminada, la creación y el funcionamiento de la Guardia Nacional perpetúan el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que no les competen, consolidando de esta manera uno de los mecanismos más comunes y dañinos de la impunidad activa (véase la sección 4.1.5 *supra*).

224. Organización de Estados Americanos (OEA), “La CIDH reitera a México sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos en materia de seguridad ciudadana”, comunicado de prensa, 25 de julio de 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/178.asp> (consultado el 30 de octubre de 2020).

225. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2019. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos*, párr. 21.



## ***5. La dimensión internacional: el papel de la supervisión externa para superar la impunidad***

La impunidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos en México se puede describir como impunidad activa. Mientras que la impunidad tradicionalmente se refiere a omisiones en las diligencias necesarias para la investigación y sanción de responsables de violaciones a derechos humanos o delitos, la impunidad *activa* se caracteriza por acciones positivas que buscan socavar o sabotear investigaciones existentes o concluir las antes de que generen resultados. Es decir, este tipo de impunidad no es accidental, “involuntaria” o resultado de una mera “falta de capacidades” institucionales.

En la sección previa se identificó un conjunto de mecanismos concretos mediante los cuales las autoridades encargadas de investigar evitan activamente que se desarrollen investigaciones eficientes al negarse a recibir denuncias y abrir formalmente investigaciones; amenazando, hostigando o intimidando a familiares que buscan presentar denuncias o poner en marcha la investigación de sus casos; amedrentando a potenciales testigos; presentando denuncias acusando falsamente a las propias víctimas o sus familiares; alterando la escena del crimen o sembrando evidencia falsa, o simplemente evitando a toda costa investigar a las fuerzas armadas o a poderes fácticos.

En contextos de impunidad activa y de evidente falta de independencia de las fiscalías, la participación de actores externos es necesaria. Este tipo de involucramiento ocurre cuando los propios actores estatales son los perpetradores directos o indirectos de las violaciones a los derechos humanos, cuando el estado ha sido señalado como partícipe o cómplice o cuando las autoridades civiles se tienen que enfrentar a poderes fácticos, de tal manera que no puede investigar o procesar eficazmente a los responsables, sean actores estatales o no estatales. Desafiar la impunidad requiere garantías estructurales y de otro tipo para la independencia de los cuerpos de investigación con los cuales aún no cuentan las autoridades mexicanas. El análisis ofrecido por los casos analizados sugiere que, en los hechos, las autoridades encargadas de investigar penalmente las graves violaciones a los derechos humanos en México no son independientes ni de la influencia (quizá indirecta o velada) del poder político, las fuerzas armadas o del crimen organizado.

Ante la ausencia de independencia de las autoridades estatales, la participación de actores “externos” resulta una clara alternativa al problema de la independencia y la subordinación práctica a poderes fácticos. A menudo la participación externa puede ser una alternativa de justicia para las víctimas de abusos estatales en los que los mecanismos internos han fallado o ante la expectativa sustentada de la inminencia de ese fracaso. Con frecuencia se considera que los actores externos son menos propensos al sesgo o la influencia indebida y, por lo tanto, suele haber más confianza pública en su actuación. *De esta manera, nuestro principal argumento es que, en contextos de impunidad activa, la supervisión internacional puede ser la única opción para enfrentar a la impunidad.*

Múltiples organismos internacionales y académicos coinciden en señalar la utilidad de organismos externos para garantizar la independencia y autonomía de instituciones de acceso a la justicia. Amnistía Internacional señala al respecto que los órganos de supervisión independientes “tienen el potencial de investigar faltas de conducta de manera efectiva sin prejuicios, y sus conclusiones a menudo son más creíbles por el público”.<sup>226</sup> El Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre Ejecuciones Extrajudiciales concurre al señalar que la supervisión externa “otorga a los individuos acceso a la justicia que de otro modo no estaría disponible para ellos [proporcionando] el tipo de investigación independiente e imparcial sobre acusaciones que de otro modo serían improbables”.<sup>227</sup> Esto es sobre todo crítico en el contexto de desapariciones forzadas, en el que, de acuerdo con el académico Jeremy Sarkin, las instituciones y los mecanismos de supervisión que son “independientes del proceso político [son] vitales para tratar de manera efectiva e integral las desapariciones forzadas [para] inspirar confianza” en la legitimidad de la investigación.<sup>228</sup>

La supervisión externa puede darse dentro de los organismos nacionales del estado o a partir de organismos internacionales. La supervisión dentro de organismos nacionales usualmente se realiza a partir de mecanismos como consejos ciudadanos. Por ejemplo, en México se han establecido los órganos y mecanismos relacionados con la atención a víctimas, la protección de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas o el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Por otra parte, la supervisión por actores internacionales resulta útil cuando los propios actores estatales han mostrado su prácticamente absoluta inoperancia. Esta situación usualmente ocurre ante influencias indebidas de actores institucionales con un poder desproporcional, como las fuerzas armadas, o derivado del enorme poder corruptor e intimidatorio de los grupos del crimen organizado. Al respecto, Beigbeder señala que “si la justicia nacional no quiere o no puede juzgar estos crímenes graves, las opciones restantes son la impunidad o la justicia internacional”.<sup>229</sup>

Un estudio coordinado por Open Society Justice Initiative en 2018 concluyó argumentando a favor de la necesidad y pertinencia de la participación de actores internacionales en el informe *Corrupción que mata: ¿por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad?* El estudio se centró en la conexión entre la violencia, el abuso de los derechos humanos y la corrupción. El informe llegó a conclusiones sobre los grados de violencia y abuso de derechos humanos en México similares al diagnóstico de organismos internacionales, incluida la CIDH, órganos convencionales de la ONU, procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales con respecto a la crisis de derechos humanos y la impunidad que la caracteriza. Al analizar casos de asesinatos en masa en Coahuila el informe de Open Society concluyó que la estrecha relación entre el crimen organizado y los agentes estatales produce una dinámica única que imposibilita la investigación y sanción por parte de las autoridades. La solución, según este informe y muchas organizaciones de la sociedad civil, es el establecimiento de un mecanismo internacional contra la impunidad:

226. Amnistía Internacional, *Licence to Kill. Police Accountability in Mozambique*, 2008, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AFR410012008ENGLISH.PDF> (traducción propia).

227. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Phillip Alston, *Estudio sobre los Mecanismos de Supervisión Policial*, A/HRC/14/24/Add.8, 11, 2010.

228. Jeremy Sarkin, *Putting in Place Processes and Mechanisms to Prevent and Eradicate Enforced Disappearances Around the World*, 28 S. Afr. Y.B. Int'l L. 20, 41, 2013 (traducción propia).

229. Yves Beigbeder, *International Justice Against Impunity*, Progress and New Challenges 3, 2005 (traducción propia).

La violencia extraordinaria que México sufre y las preguntas que surgen sobre la colusión entre actores estatales y el crimen organizado exigen una respuesta proporcional con la dimensión y la gravedad del problema. México necesita un mecanismo internacional, basado en el país, integrado por personal nacional e internacional, con autoridad para investigar de manera independiente y eventualmente perseguir los crímenes atroces y los actos de corrupción relacionados a ellos. Este mecanismo podrá complementar y apoyar ciertos procedimientos penales genuinos, a nivel estatal y federal, a través de asistencia técnica, abriendo el camino para incrementar los niveles de rendición de cuentas en todo el país.<sup>230</sup>

En esta sección del informe retomamos la trayectoria y las principales características de distintos mecanismos de supervisión internacional instrumentados, sobre todo en México y Centroamérica. Primero, evaluamos los logros y desafíos del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Con esta finalidad incluimos una evaluación de dos expertos argentinos que han estudiado el mecanismo y su impacto en México y más allá. Posteriormente, nos enfocamos en la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES). A partir del análisis de estos mecanismos buscamos evaluar la utilidad de los mecanismos de supervisión internacional, ya sea como órganos autónomos creados por un organismo multilateral, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la ONU, o como una iniciativa de las fuerzas políticas nacionales.

A pesar de un intenso diálogo con diversos actores especializados de sociedad civil, hasta este momento el nuevo gobierno de México no ha dado señales de tener la intención de establecer una comisión de la verdad de carácter nacional y general ni de aceptar el establecimiento de un mecanismo internacional o mixto en contra de la impunidad. Si bien es cierto que México es parte de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas desde 2011,<sup>231</sup> la competencia del Comité establecido por la Convención no se asemeja al tipo de mecanismo capaz de investigar en el terreno que analizamos en lo que sigue. Desde la elección de Andrés Manuel López Obrador como presidente, gran parte del debate se ha centrado en la pertinencia de crear una comisión de la verdad. Por su parte, la ministra en retiro Olga Sánchez Cordero, titular de la Secretaría de Gobernación en la nueva administración, señaló que si bien es cierto que la propuesta del entonces presidente electo era que se conformaran comisiones de la verdad específicas para algunos casos concretos, una sola comisión de la verdad de carácter nacional o comisiones de la verdad regionales son otras opciones posibles.<sup>232</sup>

En cumplimiento de un decreto presidencial de diciembre de 2018, en enero de 2019 el nuevo gobierno estableció la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa como un “mecanismo extraordinario que surge en un entorno de transición”, conformada

230. Open Society Justice Initiative, *Corrupción que mata, ¿por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad?*, 2018, p.6, disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/39bec249-a57e-4f26-aeaa-160acd0088dd/corruption-that-kills-es-20180502.pdf>

231. *Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis, Diario Oficial de la Federación*, aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2007 y promulgado el 16 de junio de 2011.

232. “Comisión de la verdad nacional, no por caso, recomienda Sánchez Cordero; amnistía, paso final: especialistas”, *Aristegui Noticias*, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1707/mexico/comision-de-la-verdad-nacional-no-por-caso-recomienda-sanchez-cordero-amnistia-paso-final-especialistas/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

por un secretario técnico, tres funcionarios del gobierno federal (el secretario de Gobernación, el secretario de Relaciones Exteriores y el Fiscal de la República), una organización de sociedad civil “acompañante” y tres madres o padres de los estudiantes desaparecidos.<sup>233</sup> Evidentemente, los resultados de este nuevo esfuerzo están por verse.

En las dos primeras décadas del siglo XXI han existido importantes iniciativas internacionales para responder a la impunidad en América Latina. En las páginas que siguen evaluamos la eficacia de cuatro de estos mecanismos: el GIEI, la CICIG, la MACCIH y la CICIES. Examinamos tanto los logros como los desafíos de estas cuatro instituciones para identificar algunas lecciones y buenas prácticas que pudieran ser aplicadas en México en la creación de un mecanismo internacional creado con el fin de involucrarse de alguna manera en los procesos de investigación de violaciones graves a los derechos humanos y sancionar a los responsables.

## 5.1. AYOTZINAPA Y EL GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA<sup>234</sup>

### 5.1.1. El trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

El GIEI fue un mecanismo de asistencia técnica creado durante la instrumentación de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la desaparición de 43 estudiantes rurales de Ayotzinapa. Este caso se inserta en un contexto mucho más amplio de graves violaciones de los derechos humanos en México, en la llamada “guerra contra el narcotráfico”.

El 26 de septiembre de 2014 los estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, del municipio de Tixtla, Guerrero, se prepararon para asistir a la marcha que se realiza en la Ciudad de México cada 2 de octubre en conmemoración de la masacre de Tlatelolco de 1968. Para desplazarse hasta la capital los estudiantes recurrieron a la toma de colectivos, una práctica habitual que nunca había sido reprimida.

Según las investigaciones, autoridades municipales, estatales, federales y militares habían vigilado a los estudiantes desde su salida de Ayotzinapa. Tras algunas horas se ordenó un despliegue masivo de fuerzas de seguridad para interceptar los autobuses tomados, que fueron alcanzados por patrullas y agredidos con disparos. Los estudiantes fueron obligados a descender y quienes intentaron escapar fueron perseguidos. Ciento veinte personas recibieron disparos. Seis fueron ejecutadas. Casi 40 fueron heridas, algunas de gravedad. Cuarenta y tres estudiantes permanecen desaparecidos. En este operativo participaron las policías municipales de Iguala, de Cocula y de Huitzuco, la policía estatal de Guerrero y la Policía Federal. Dos agentes del ejército mexicano estuvieron presentes en los dos escenarios donde se llevaron a cabo las detenciones–desapariciones.

233. Secretaría de Gobernación, “Más acerca de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”, disponible en: [http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/Documentos/COMISION\\_AYOTZINAPA.pdf](http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/COMISION_AYOTZINAPA.pdf) (consultado: 2 de mayo de 2019); Alejandro Encinas, “Instalación de la Comisión Presidencial para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”, discurso del 15 de enero de 2019, disponible en: [http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/Documentos/Discurso\\_Subsecretario\\_Alejandro\\_Encinas\\_Rodriguez\\_Instalacion\\_de\\_la\\_CVAJ.pdf](http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/Discurso_Subsecretario_Alejandro_Encinas_Rodriguez_Instalacion_de_la_CVAJ.pdf) (consultado el 2 de mayo de 2019).

234. Esta sección es una versión editada y más sucinta de Ángel Gabriel Cabrera Silva y Gabriela Kletzel, “Ayotzinapa. La experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes”, en CELS, *Derechos Humanos en la Argentina*. Informe 2017, Siglo XXI / CELS, Buenos Aires, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/ayotzinapa-la-experiencia-del-grupo-interdisciplinario-de-expertos-independientes/> (consultado: 2 de mayo de 2019). La edición y actualización fue hecha por Patricia Cruz Marín. Incluimos el material con el permiso de los autores.

La Procuraduría de Justicia de Guerrero ordenó investigar los hechos en el momento en que se producían, pero ninguna de las fuerzas cumplió la orden. A las nueve de la noche del mismo día familiares se presentaron en esa procuraduría a exigir comunicación con los estudiantes, que para entonces se creía que estaban detenidos. No consiguieron ninguna información. Desde un principio las autoridades del sistema de justicia intentaron cerrar la investigación con rapidez, sin haber encontrado a los estudiantes ni haber explicado las razones del operativo en que desaparecieron.

El acompañamiento del Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan), del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) y de la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos fue decisivo para que las víctimas pudieran buscar justicia. Estas organizaciones intervinieron desde la primera denuncia de los hechos. Pocos días después ya habían ideado una estrategia compleja. Por un lado, hicieron una solicitud de cooperación técnica al Equipo Argentino de Antropología Forense, que actuó como perito independiente de las víctimas desde el 5 de octubre de 2014 y cooperó con la Procuraduría General de la República (PGR) en la identificación de otros restos encontrados en el estado de Guerrero.

Como parte de esta estrategia, las organizaciones solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El 3 de octubre de 2014 la CIDH las otorgó y ordenó al estado mexicano que se emprendieran acciones para investigar los hechos, determinar el paradero de los 43 estudiantes y proteger a los sobrevivientes y a sus familiares. La activación del trámite cautelar abrió un foro para que las víctimas y las autoridades iniciaran conversaciones sobre la forma de poner en marcha las medidas dispuestas. Este espacio técnico, vigorizado por un contexto de movilización social, consiguió que el 12 de noviembre de 2014 los familiares y sus representantes, el estado y la CIDH firmaran el acuerdo que creó el GIEI.<sup>235</sup> Según el acuerdo, el GIEI se encargaría de: “[la] elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas [del] análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales y el análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre”.<sup>236</sup>

Asimismo, en el acuerdo se establecía que el estado aportaría los fondos para la labor del GIEI y que los miembros serían elegidos en consulta con las partes. Como resultado de este acuerdo, se eligió a Carlos Beristain (español), Ángela María Buitrago (colombiana), Francisco Cox (chileno), Claudia Paz y Paz (guatemalteca) y Alejandro Valencia (colombiano) como integrantes del GIEI. Todos ellos expertos con distinguidas trayectorias de trabajo y amplia experiencia en investigación de graves violaciones de derechos humanos.

El GIEI inició su labor el 2 de marzo de 2015 con un mandato de seis meses prorrogable. Para entonces, la PGR ya había formulado varias conclusiones y había hecho pública una “verdad histórica” de los hechos, según la cual miembros del cártel Guerrereros Unidos habían incinerado a los estudiantes en un basurero del municipio de Cocula y arrojado sus cenizas al río San Juan. Según esta versión, el presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, había actuado junto con Guerrereros Unidos para desaparecer y asesinar a los estudiantes con la finalidad de impedir su intervención en un acto político municipal, y los normalistas habrían

235. Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, 18 de noviembre de 2014, disponible en: [http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page\\_id=19](http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=19) (consultado el 30 de octubre de 2020).

236. *Idem*.

sido confundidos con narcotraficantes de un grupo contrario por el cartel local. La PGR se comprometió a perseguir, detener y procesar a los supuestos implicados.

El GIEI desmintió este relato e insistió en la necesidad de entrevistar a los miembros del 27<sup>o</sup> Batallón del Ejército, con base en la ciudad de Iguala. El gobierno se negó.<sup>237</sup> De igual forma, la intermediación de la PGR en la obtención de algunas pruebas representó un obstáculo para el avance de las investigaciones. Al concluir el mandato inicial del GIEI el acuerdo fue extendido por ocho meses adicionales, terminando definitivamente el 30 de abril de 2016.

### 5.1.2. Labor y resultados del GIEI

A pesar su breve duración el GIEI fue un mecanismo innovador que produjo grandes resultados. El Grupo tuvo autonomía sobre cómo ejercer su mandato: examinó el expediente judicial y también entrevistó a las víctimas sobrevivientes, a los familiares, a los supuestos responsables y a funcionarios públicos. Adicionalmente, la presencia del GIEI tuvo un impacto indirecto en la investigación de otros hechos. En el marco de las diligencias realizadas para investigar el caso Ayotzinapa se descubrieron 60 fosas comunes clandestinas en los alrededores del municipio de Iguala, donde se encontraron los restos de 129 cuerpos.

Como medida inicial, el GIEI decidió reunirse con los familiares de los desaparecidos en Ayotzinapa para conocer de primera mano sus vivencias, expectativas y mostrar su compromiso con la resolución del caso. Durante este encuentro el Grupo percibió la desconfianza respecto de las autoridades mexicanas. “Nos dijeron: ‘Por favor, no se vendan’”,<sup>238</sup> contó uno de los integrantes. La relación que se construyó con las víctimas le permitió, además, encontrar evidencia que no había sido recolectada por la PGR. Por ejemplo, un mensaje de texto enviado por un estudiante en un momento posterior al horario en que según la PGR habría sido ejecutado.

En este proceso el GIEI controló la difusión de sus actividades para impedir la filtración indebida de datos que pusieran en riesgo su trabajo o su credibilidad. Se abstuvo de hacer públicas las líneas de investigación y las sospechas hasta obtener las pruebas que pudieran corroborarlas. Además, las conclusiones solo se dieron a conocer a través de informes, y no de manera aislada.

El 6 de septiembre de 2015 presentó su primer informe.<sup>239</sup> Este documento detalla los hechos y desmiente la “verdad histórica” que la PGR había difundido. El principal hallazgo del GIEI fue que los estudiantes no habían sido incinerados en el basurero de Cocula. El informe también destacó la necesidad de indagar el papel del Ejército, ya que varios registros ubicaban a militares controlando lo que ocurría. Por otra parte, el GIEI descubrió que hubo un quinto autobús que no había sido incluido en la pesquisa oficial. A partir de esta pista el grupo halló indicios que sugieren que este quinto autobús estaba cargado con drogas y se dirigía a Chicago, Estados Unidos, cuando los estudiantes lo abordaron. Esta hipótesis podría explicar la reacción desenfadada de los agentes de seguridad contra los estudiantes.

237. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, 2015, véase nota 209, párr. 143.

238. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), entrevista con Carlos Beristain, doctor en Psicología e integrante del GIEI, 1 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ztxCnhigZDk> (consultado el 30 de octubre de 2020).

239. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa I. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/GIEI/?wpdmpro=informe-ayotzinapa-i> (consultado el 30 de octubre de 2020).

El primer informe del GIEI también analizó el desarrollo de la investigación hasta ese momento y dio cuenta del impacto que los hechos tuvieron sobre las familias de los desaparecidos y de los sobrevivientes. Por último, incluyó recomendaciones para mejorar la pesquisa y el trato a las familias. Como respuesta a este primer informe el GIEI y el estado mexicano firmaron un nuevo acuerdo el 19 de octubre de 2015, con el cual las autoridades se comprometieron a realizar varias modificaciones en torno al expediente penal.

El 24 de abril de 2016 el GIEI dio a conocer su segundo y último informe, que además de describir nuevas e importantes conclusiones presentó aportes al proyecto de ley sobre desaparición forzada, recomendaciones para optimizar las investigaciones de violaciones de derechos humanos en México y criterios para la creación de un plan de atención a las víctimas de Ayotzinapa. Sobresalen tres aspectos de este informe.

En primer lugar, revela que Tomás Zerón, entonces director de la Agencia de Investigación Criminal, intervino para adulterar la supuesta escena del crimen donde se identificó el resto de Alexander Mora, uno de los estudiantes desaparecidos. Sin embargo, el GIEI descubrió que, un día antes en ese mismo lugar, Zerón ejecutó una diligencia de la que no se había dejado constancia oficial. En segundo lugar, este informe describe las falencias que el GIEI detectó en el sistema de justicia mexicano y contiene 22 recomendaciones generales para enfrentar la impunidad en el país. En tercer lugar, el informe dedica un capítulo a las falencias de la teoría oficial que sostenía que los estudiantes fueron incinerados, incluyendo evidencia de tortura contra 17 personas inculpadas, cuyas declaraciones sostenían la versión del basurero.

En todo este proceso los familiares de los desaparecidos y los estudiantes sobrevivientes habían sido revictimizados a través de la difusión de historias falsas, entre ellas la de que estaban infiltrados por un grupo del crimen organizado. Tras la presentación de sus informes los jóvenes manifestaron su agradecimiento al GIEI por escucharlos, creer en su relato y demostrar que no mentían.

En respuesta a estos informes el presidente Enrique Peña Nieto se limitó a decir que la PGR analizaría sus conclusiones. El estado mexicano insistió en su negativa a que los miembros de las fuerzas armadas fueran entrevistados y no avanzó con la producción de prueba que debía realizarse sin demora ni obstaculización por parte de la PGR. Asimismo, durante los últimos meses de actividad el GIEI tuvo que soportar fuertes cuestionamientos que buscaban desprestigiar a sus miembros.

En este escenario, el Grupo evaluó que habían cesado las condiciones para continuar con su trabajo y su mandato concluyó sin que el gobierno accediera a generar el marco apropiado para su renovación. Ante el cese de actividades, los representantes de las víctimas y el estado mantuvieron varias reuniones de trabajo con la CIDH. Como resultado, el 29 de julio de 2016 la Comisión estableció un mecanismo de seguimiento a las medidas cautelares de la CIDH y a las recomendaciones del GIEI.<sup>240</sup> Este mecanismo publicó un primer informe de balance el 6 de junio de 2018 en el que se da cuenta de tibios avances y se reitera la necesidad de abatir la impunidad.<sup>241</sup>

240. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), comunicado de prensa no. 131/16, 9 de septiembre de 2016, disponible en: [www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/131.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/131.asp)

241. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe de Balance. Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa de la CIDH*, 6 de junio de 2018, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/Mesa/InformebalanceAyotzinapa.pdf>

### 5.1.3. Entre el derecho y la política: la recepción del GIEI en México

Formalmente, el Grupo fue un órgano técnico. Su creación, su permanencia y el acatamiento de sus recomendaciones son mandatos jurídicos, que se vinculan con el cumplimiento de una medida cautelar dictada por la CIDH. Sin embargo, el GIEI no fue más que un simple instrumento de verificación técnica. El contexto en el que se constituyó y la estrategia de sus integrantes lo convirtieron en un actor coyuntural del sistema político mexicano e internacional.

La función de asistencia técnica y la capacidad profesional del Grupo se convirtieron en una herramienta para hacer avanzar la investigación, promover la asistencia a las víctimas, así como para trazar puentes de diálogo entre los familiares, sus representantes y diversas instancias del estado. Además, la investigación se convirtió en una referencia sobre la búsqueda de la verdad en el caso y una fuente de capital político para quienes encabezan la movilización social en torno a Ayotzinapa, sobre todo para el colectivo de sobrevivientes, familiares, sus representantes y aliados.

La legitimidad del GIEI contribuyó a que miles de personas en México y en el exterior alzaran la voz y retomaran sus conclusiones para protestar contra la impunidad. Aun así, la capacidad de acción del Grupo solo estaba limitada por los márgenes de su mandato jurídico, es decir, por el espacio de legitimidad que el acuerdo de cooperación le otorgaba sobre la búsqueda de los estudiantes, la investigación criminal, la atención a las víctimas y la política pública frente a la desaparición forzada. La amplificación de su impacto estuvo muy relacionada con la estrategia de comunicación. El GIEI generó los momentos oportunos para difundir sus conclusiones, y la presentación de sus dos informes fueron instancias de alta visibilidad para establecer su postura y demostrar su independencia. Además, la transparencia y precisión con que se condujo al emitir comunicados y al dirigirse a los medios protegieron su credibilidad.

El Grupo no pretendió ser un órgano meramente técnico ajeno al contexto social, sino que expandió los márgenes que su mandato legal le confería, se relacionó con los diferentes sectores involucrados y articuló una agenda propia. El GIEI se transformó en un actor dentro del sistema de contrapesos mexicano. Desde allí impactó en la generación de la política de seguridad pública, en el diseño institucional del sistema de justicia y en la imagen pública de actores gubernamentales y sociales mexicanos.<sup>242</sup>

### 5.1.4. El estado mexicano ante el GIEI

La relación del GIEI y el gobierno mexicano fue compleja. En cierta medida, la cooperación con el GIEI<sup>243</sup> recuperó parcialmente la legitimidad del gobierno y permitió disminuir críticas y mostrar apertura al escrutinio.<sup>244</sup> Sin embargo, el gobierno mantuvo una posición ventajosa pues el GIEI funcionaba con fondos oficiales y la PGR ejercía un monitoreo central de sus

242. Joshua Partlow, "EU le retira 15% del dinero de la Iniciativa Mérida a México", *El Economista*, 20 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.economista.com.mx/internacionales/EU-le-retira-15-del-dinero-de-la-Iniciativa-Merida-a-Mexico-20151020-0131.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

243. Acuerdo entre el GIEI y el estado mexicano, 20 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-boletin-2015-10-20.pdf>

244. Sobre el papel de las concesiones tácticas en los escenarios políticos domésticos, véase Thomas Risse y Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.25.

actividades, acceso a evidencia o diligencias. Aun así, el uso estratégico de sus facultades consiguió al GIEI un grado de autonomía suficiente para envolver al gobierno federal en una incómoda discusión con actores internacionales que llevó a abrir instancias de rendición de cuentas habitualmente inexistentes.<sup>245</sup>

A pesar de no haber llegado a una conclusión definitiva sobre el paradero de los estudiantes, el Grupo incidió en el proceso de reconstrucción colectiva de la verdad. Los informes del GIEI obligaron a la PGR a replantear posturas sobre la “verdad histórica”, la intervención de las fuerzas de seguridad y del ejército. El GIEI compensó deficiencias institucionales en mecanismos de control domésticos, que mantenían amplios espacios de impunidad legal y opacidad política.<sup>246</sup>

### 5.1.5. El impacto del GIEI en el impulso de la denuncia de la crisis estructural

Desde su creación, el comisionado James Cavallaro destacó que el trabajo del GIEI debía tener “un efecto en los procesos, políticas y prácticas de investigación en todos los casos de desaparición forzada a nivel nacional”.<sup>247</sup> Así pues, el GIEI se concibió como un instrumento de denuncia y visibilización, una fuente de fortalecimiento para la defensa de otros casos y un factor de cohesión entre diversos actores y movimientos sociales.

En su informe final el GIEI dedicó algunas páginas a describir los “obstáculos en el sistema de investigación mexicano”. Varios de ellos ya habían sido denunciados por organizaciones locales: la necesidad de crear institutos periciales autónomos fue antes identificada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD),<sup>248</sup> la importancia de promover mecanismos para garantizar el acceso de las víctimas a la información había sido materia de trabajo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)<sup>249</sup> y los serios problemas en la investigación de casos de desaparición desde la Fiscalía especializada en crimen organizado, así como el deficiente trato a las víctimas y la manipulación de restos habían sido denunciados por organizaciones como Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Servicios y Asesorías para la Paz, AC (Serapaz) y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.<sup>250</sup>

El hecho de que un órgano técnico internacional con amplia credibilidad y alta visibilidad constatará y realizara nuevas formulaciones sobre el diagnóstico denunciado por los actores nacionales robusteció el reclamo de justicia. Sus conclusiones fueron recogidas en medios de comunicación mexicanos y del exterior para dar un nuevo impulso a la denuncia de fallas estructurales. Incluso captaron la atención de actores internacionales como el Alto

245. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, véase nota 209, p.10.

246. Sobre la ineffectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en las políticas de seguridad de América Latina, véase Niels Uildriks y Nelia Tello Peón, *Mexico's Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial reform under Democratization*, Lexington Books, Lanham, 2010, pp. 13-15.

247. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Palabras del comisionado James Cavallaro en la Ceremonia de Oficialización del Acuerdo de Cooperación*, 18 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH-Palabras.pdf>.

248. Denunciada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *IMDHD. Diagnóstico y propuestas de rediseño institucional de servicios periciales y forenses*, México, 2014, p.69.

249. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada*, 11 de marzo de 2014, p.14, disponible en: <https://tbinternet.ohchr.org/>

250. Fundar, “Presentación de información en el marco de la adopción de la lista de cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas”, 15-26 de septiembre de 2014, disponible en: <https://cmdpdh.org/project/informe-de-incumplimiento-de-mexico-a-obligaciones-derivadas-de-la-convencion-internacional-para-la-proteccion-de-todas-las-personas-contra-la-desaparicion-forzada/>

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Parlamento Europeo, la sociedad civil europea y hasta un grupo de congresistas estadounidenses.<sup>251</sup>

A la vez, la movilización social frente al caso fue intensa en México y en muchos lugares del mundo. El trabajo del GIEI respaldó la legitimidad de diversos esfuerzos de denuncia sobre la situación estructural de impunidad en México y dejó claras las fallas del sistema de justicia.

### 5.1.6. El trabajo del GIEI para fortalecer instituciones

El GIEI impulsó el trabajo de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de instituciones públicas también en relación con otros casos, y colaboró para posicionarlas en los ámbitos nacionales e internacionales. Por ejemplo, asesoró a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para mejorar los protocolos de actuación en casos de desaparición forzada. Si bien esta tarea tenía como beneficiarios directos a las víctimas de Ayotzinapa, podría potenciar las capacidades de la CEAV en la atención de casos similares. Otro ejemplo similar es el proceso mediante el cual la CNDH incorporó los informes del GIEI a su propia investigación y asumió la tarea de dar seguimiento al trabajo emprendido por el Grupo. De este modo, el GIEI proveyó a la CNDH de valiosas enseñanzas sobre cómo proceder en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, mejorando así su capacidad para intervenir en otros casos.

La consolidación de este fortalecimiento institucional estuvo limitada por la receptividad de las autoridades nacionales. En cualquier caso, el trabajo del GIEI sentó una primera base para potenciar las capacidades de las instituciones nacionales en la atención de casos de desaparición forzada.

### 5.1.7. El papel del GIEI en la cohesión de actores sociales

Algunos acontecimientos se convierten en símbolos de lucha y resistencia social. En México, la matanza de Tlatelolco ha sido durante décadas la referencia histórica de la lucha contra la represión y la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ayotzinapa se convirtió en otro símbolo y eje de la movilización social. El lema “Todos somos Ayotzinapa”, utilizado en protestas y amplificado por las redes sociales, expresa la solidaridad que atraviesa a la comunidad local e internacional y condensa en esa proclama una diversidad de reclamos y actores.<sup>252</sup>

El GIEI cumplió un papel como nodo de articulación simbólica en torno de Ayotzinapa, colaborando en que la notoriedad de este caso traccionara reclamos de justicia extendidos. Las conclusiones del GIEI mostraron las bases del descontento social ante la impunidad estructural y contribuyeron a movilizar un amplio grupo de actores sociales. Además, constituyeron un instrumento de “reconstrucción de la confianza”<sup>253</sup> de las víctimas del caso y de quienes buscan romper con la impunidad y el contexto de violencia en México. En ese sentido, el papel del GIEI en la investigación del caso Ayotzinapa estructuró argumentos que,

251. Véase Carta Firmada por Alan Lowenthal *et al.*, 9 de agosto de 2016, disponible en: [https://lowenthal.house.gov/sites/lowenthal.house.gov/files/migrated/UploadedFiles/Lowenthal-Mexico-Human-Rights-Letter-Final\\_Signed-8-9-16.pdf](https://lowenthal.house.gov/sites/lowenthal.house.gov/files/migrated/UploadedFiles/Lowenthal-Mexico-Human-Rights-Letter-Final_Signed-8-9-16.pdf)

252. Por ejemplo, se ha mencionado que la movilización del caso Ayotzinapa visibilizó el problema de violencia contra las mujeres activistas y logró unificar esfuerzos para denunciarlo. Véase Gloria Díaz, “Ayotzinapa ‘visibilizó’ alza en agresiones a mujeres activistas: ONG”, *Proceso*, 15 de diciembre de 2014, disponible en: [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

253. Humberto Francisco Guerrero, “El GIEI y la reconstrucción de la confianza”, 21 de abril de 2016, disponible en: <https://fundar.org.mx/el-giei-y-la-reconstruccion-de-la-confianza/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

luego, se transformaron en consignas sociales, lo que canalizó el descontento social hacia estrategias más claras sobre el problema estructural de impunidad.

### 5.1.8. Las huellas del GIEI, tres años después

A tres años de la conclusión de sus trabajos, una decisión judicial sugiere que algunos sectores dentro de las instituciones de justicia fueron receptivos a las lecciones del GIEI. El 31 de mayo de 2018 el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, a cargo del expediente del caso Ayotzinapa, resolvió que la PGR no actuó diligentemente en las investigaciones y vulneró el derecho de las víctimas a una justicia pronta, efectiva e imparcial.<sup>254</sup>

Debe destacarse que para llegar a esta conclusión el Tribunal reprodujo prácticamente las mismas conclusiones que el GIEI.<sup>255</sup> En primer lugar, afirmó que hay indicios suficientes para considerar que se utilizó la tortura para extraer confesiones y respaldar las imputaciones de los supuestos responsables. Asimismo, señaló que las investigaciones fueron dirigidas a conseguir pruebas que apoyaran una versión de los hechos, por lo que se abandonaron otras líneas de investigación. De igual forma, hizo mención a la irregular presencia de personal ministerial en las inmediaciones del Río San Juan sin dejar constancia oficial en el expediente. Como mecanismo de reparación, el Tribunal ordenó el establecimiento de una Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia.

Esta decisión se adoptó pocos días antes de que la Comisión Interamericana emitiera un Informe de Balance del Mecanismo de Seguimiento al Caso Ayotzinapa. Este informe reprocha que el gobierno no haya tomado las acciones suficientes para terminar con la impunidad que prevalece en el caso. En esta coyuntura, la creación y operación de la Comisión de Investigación ordenada por el Tribunal, instrumentada a la luz de una nueva evaluación internacional ha abierto una nueva ventana de acciones estratégicas para reforzar los esfuerzos de la sociedad civil para seguir impulsando cambios institucionales contra la impunidad.

Por lo pronto, este nuevo ímpetu ha tenido impactos sensibles en la construcción retórica del caso. En discursos publicados con motivo de su sexto informe de gobierno el presidente Peña Nieto volvió a respaldar la “verdad histórica” de la PGR. Para responder a estas declaraciones el Centro Prodh revivió las huellas del GIEI, reproducidas en el Informe de Balance de la CIDH y la sentencia del Tribunal Colegiado, para denunciar frontalmente al gobierno federal por mantener una “mentira histórica”.<sup>256</sup>

### 5.1.9. El caso Ayotzinapa en la nueva administración

La alternancia política presentó una oportunidad para cambiar el rumbo de la investigación en el caso Ayotzinapa. En diciembre de 2018 el presidente Andrés Manuel López Obrador emitió un decreto que ordena la creación de una “Comisión para la Verdad y el Acceso a la

254. Marina Franco, “Un Tribunal Mexicano ordena Investigar de nuevo el caso Ayotzinapa”, *The New York Times*, 4 de junio de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/06/04/espanol/america-latina/ayotzinapa-comision-verdad-pgr.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

255. Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, Tamaulipas, *Amparo en Revisión 203/2017, Relacionado con los amparos en revisión 204/2017, 205/2017 y 206/2017*, Sentencia de 31 de mayo de 2018.

256. “Gobierno insiste en mantener mentira histórica: Centro Prodh”, *Milenio Digital*, 29 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/gobierno-insiste-mantener-mentira-historica-centro-prodh> (consultado el 30 de octubre de 2020).

Justicia en el Caso Ayotzinapa”,<sup>257</sup> la cual fue instalada el 15 de enero de 2019.<sup>258</sup> En el discurso inaugural se hizo reconocimiento de cómo el monitoreo internacional de la ONU, la CIDH y el Mecanismo Especial de Seguimiento impulsaron la resistencia a la “mentira e impunidad”.<sup>259</sup> Para dar seguimiento a los objetivos de la recién creada comisión, en junio de 2019 se creó una Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa”.<sup>260</sup>

Este acuerdo marcó el inicio de una nueva etapa de la investigación penal.<sup>261</sup> Omar Gómez, quien se desempeñó como secretario ejecutivo del GIEI, fue nombrado como fiscal especial para el caso.<sup>262</sup> Desde la creación de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa se han judicializado diversas investigaciones por los delitos de desaparición forzada, tortura y delincuencia organizada contra los Ministerios Públicos, elementos del Ejército Mexicano, Policías Federales, Municipales y Civiles. En algunos casos hay órdenes de aprehensión pendientes de ejecutarse y en otros las órdenes se ejecutaron y las personas fueron vinculadas al proceso formalmente.

Como resultado de negociaciones entre la Comisión para la Verdad, la FGR y la CIDH, se firmó un Acuerdo el 7 de mayo de 2020 entre el Gobierno de México y la CIDH para la re-instalación del GIEI.<sup>263</sup> El objetivo del Acuerdo es que el GIEI continúe ofreciendo asistencia técnica internacional y coadyuve con las autoridades competentes en la investigación, la elaboración de planes de búsqueda y la atención a víctimas. A solicitud de las madres y padres de los estudiantes, esta instancia se integrará por personas expertas que previamente formaron parte del GIEI.

El primer gran avance en la investigación por la Unidad se presentó el 7 de julio de 2020. La FGR confirmó la identificación de los restos de Christian Alfonso Rodríguez Telumbre, uno de los normalistas desaparecidos, en un paraje que se encuentra a 800 metros del basurero de Cocula.<sup>264</sup> En 2014 varias unidades de la Procuraduría General de la República (PGR), entonces dirigida por Jesús Murillo Karam, rastrearon el lugar, pero no encontraron nada.<sup>265</sup> La identificación de los restos confirma, una vez más, las inconsistencias de la teoría

257. Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a la Justicia. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2018.

258. Comunicado Conjunto Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz), Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Fundar, *Instalan Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa*, 15 de enero de 2019, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2019/01/15/instalan-comision-para-la-verdad-y-el-acceso-a-la-justicia-en-el-caso-ayotzinapa/>.

259. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Discurso pronunciado por Santiago Aguirre, Instalan Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa*, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2019/01/15/instalan-comision-para-la-verdad-y-el-acceso-a-la-justicia-en-el-caso-ayotzinapa/>

260. Acuerdo por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2019.

261. Comunicado conjunto Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz), Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Fundar, *Familiares y organizaciones saludan inicio de nueva etapa en la investigación del caso Ayotzinapa*, 26 de junio de 2019, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/2019/06/26/familiares-y-organizaciones-saludan-inicio-de-una-nueva-etapa-en-la-investigacion-del-caso-ayotzinapa/>

262. Patricia Dávila, “Designan a Omar Gómez Trejo como fiscal especial para el caso Ayotzinapa”, *Proceso*, 26 de junio de 2019, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/589913/designan-a-omar-gomez-trejo-como-fiscal-especial-para-el-caso-ayotzinapa> (consultado el 30 de octubre de 2020).

263. Comunicado conjunto Secretaría de Gobernación–Relaciones Exteriores, Gobierno de México y CIDH *firman acuerdo para reinstalación del GIEI y continuar brindando asistencia técnica en caso Ayotzinapa*, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-y-cidh-firman-acuerdo-para-reinstalacion-del-giei-para-continuar-brindando-asistencia-tecnica-en-caso-ayotzinapa>

264. FGR, Comunicado 213/20, “Palabras del Mtro. Omar Gómez Trejo, de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa”, 7 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-213-20-palabras-del-maestro-omar-gomez-trejo-titular-de-la-unidad-especial-de-investigacion-y-litigacion-para-el-caso-ayotzinapa>, y Secretaría de Gobernación. “Conferencia de Prensa. Reinicio de Sesiones de la Comisión para el caso Ayotzinapa”, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=6&v=CpJhaOaiWcQ&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=CpJhaOaiWcQ&feature=emb_logo)

265. Pablo Ferri, “La identificación de uno de los 43 estudiantes de Ayotzinapa tumba la versión histórica del PRI”, *El País*, 7 de julio de 2020, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-07-07/la-identificacion-de-uno-de-los-43-estudiantes-de-ayotzinapa-tumba-la-version-historica-del-pri.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

de la verdad histórica. Ante este hallazgo el abogado Mario Patrón señala que “[se] generó un andamiaje de doble impunidad: la de las autoridades estatales y federales que participaron en la desaparición y la de las autoridades que fabricaron el infame montaje de la tal ‘verdad histórica’”.<sup>266</sup>

El primer investigador del caso Ayotzinapa, Tomás Zerón, enfrenta acusaciones de la FGR por el desvío de 1,102 millones de pesos de la partida del presupuesto de la extinta Procuraduría General de la República. Al momento de la redacción final de este informe Zerón se encuentra prófugo de la justicia.<sup>267</sup> Por otra parte, Salvador Cienfuegos, exsecretario de la Defensa Nacional y máximo responsable de la estrategia antidrogas del gobierno de Enrique Peña Nieto, fue detenido en Los Ángeles, California, por presunta conspiración criminal, lavado de dinero y narcotráfico.<sup>268</sup> La detención se hizo a petición de la Administración de Control de Drogas (DEA).<sup>269</sup> Salvador Cienfuegos estaba al mando de la Sedena cuando ocurrieron los hechos de Ayotzinapa y Tlatlaya. Como es bien conocido, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador logró la repatriación del general Salvador Cienfuegos para que fuera investigado por las autoridades mexicanas. La FGR no encontró elementos para continuar con la investigación y archivó el caso.<sup>270</sup>

En febrero de 2021 una comisión encabezada por el fiscal especial del caso, Omar Gómez Trejo, el Equipo Argentino de Antropología Forense, la CIDH y la Comisión para la Verdad viajaron a Austria para llevar al laboratorio de antropología forense de la Universidad de Innsbruck un conjunto de restos encontrados en la Barranca de la Carnicería en el municipio de Cocula, Guerrero.<sup>271</sup> La FGR había encontrado estos fragmentos, pero los había ocultado y por años estuvieron guardados en una bodega de la extinta Procuraduría General de la República.<sup>272</sup> Fue hasta el cambio de administración en la Fiscalía y la llegada del fiscal especial Gómez cuando se retomó la existencia de estos fragmentos y se procuró el análisis genético correspondiente.

A pesar de los avances en la investigación y las muestras de disposición política para terminar con la impunidad en este caso, la administración de Andrés Manuel López Obrador aún tiene un largo camino que recorrer. La “verdad histórica” se ha caído, pero a más de seis años de ocurridos los hechos continúa sin haber ninguna sentencia condenatoria por desaparición forzada y aún no concluyen las labores de búsqueda para identificar el paradero

266. Mario Patrón, “Ayotzinapa: el corazón de la corrupción”, *La Jornada*, 16 de julio de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/07/16/opinion/018a2pol> (consultado el 21 de febrero de 2021).

267. Zederyk Raziél y Alberto Pradilla, “Desaparición, tortura y ahora van tras Tomás Zerón por el desvío de mil 201 mdp”, *Animal Político*, 10 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/11/tomas-zeron-nuevos-cargos-desvios-compras-equipo/> (consultado el 21 de febrero de 2021). Véase también Gustavo García Padilla, “Del caso Iguala, sin indagar a funcionarios de la ex PGR”, *La Jornada*, 27 de marzo de 2021, en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/27/politica/del-caso-iguala-sin-indagar-a-funcionarios-de-la-ex-pgr/> (consultado el 29 de marzo de 2021).

268. Micael Valerio e Ignacio Gallelo, “Una disculpa pública por torturas y la masacre de Ayotzinapa: los seis años de Cienfuegos como jefe del Ejército de Peña Nieto”, *El País*, 16 de octubre de 2020, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-10-16/una-disculpa-publica-por-torturas-y-la-masacre-de-ayotzinapa-los-seis-anos-de-cienfuegos-como-jefe-del-ejercito-de-pena-nieto.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

269. “Detienen al ex Secretario Salvador Cienfuegos en EU”, *Reforma*, 15 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.reforma.com/detienen-al-ex-secretario-salvador-cienfuegos-en-eu/ar2051320> (consultado el 30 de octubre de 2020).

270. Abel Barajas, “Perdona FGR a Cienfuegos”, *Reforma*, disponible en: <https://www.reforma.com/perdona-fgr-a-cienfuegos/ar2106178?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a78-> (consultado el 21 de febrero de 2021) y Luis Pablo Beauregard, “Exonerado Cienfuegos, el general investigado por narcotráfico y que provocó un choque entre EEUU y México”, *El País*, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-01-15/la-fiscalia-exonera-al-general-salvador-cienfuegos-tras-su-vuelta-a-mexico.html> (consultado el 21 de febrero de 2021).

271. Pablo Ferri, “México manda al laboratorio nuevos restos óseos hallados en las búsquedas del ‘caso Ayotzinapa’”, *El País*, 18 de febrero de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-02-19/mexico-manda-al-laboratorio-nuevos-restos-oseos-hallados-en-las-busquedas-del-caso-ayotzinapa.html> (consultado el 20 de febrero de 2021).

272. *Idem*.

de la totalidad de los estudiantes. De igual forma, continúa sin haberse dictado sentencia condenatoria contra aquellos funcionarios públicos que obstaculizaron las investigaciones.

### 5.1.10. Conclusiones sobre el GIEI

Mediante este análisis de la experiencia del GIEI proponemos una reflexión sobre lo que implica el Grupo en términos de innovación estratégica para el movimiento latinoamericano de derechos humanos. Como decisión novedosa, el GIEI fue al mismo tiempo un ejercicio técnico de investigación de un caso y un proceso instructivo sobre cómo interactuar con un órgano internacional que interviene en tiempo real. Víctimas, organizaciones sociales y de derechos humanos, autoridades estatales, la CIDH e inclusive los miembros del GIEI tuvieron que asumir la investigación del caso, a la vez que emprendieron un proceso de aprendizaje sobre cómo poner en práctica un nuevo mecanismo.

Este aspecto instructivo de la experiencia impartió importantes lecciones al movimiento regional y comenzó a inspirar acciones entre quienes consideran que replicar experiencias como la del GIEI en otros contextos podría ser provechoso. En cualquier caso, el Grupo demostró que, en el marco de estrategias más complejas, los mecanismos internacionales son todavía foros capaces de dar respuestas innovadoras para impulsar cambios estructurales dentro de los sistemas políticos y jurídicos de los estados.

## 5.2. LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG; 2007–2019) se creó como un organismo internacional independiente respaldado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la función de apoyar al Ministerio Público y a la Policía Nacional Civil de Guatemala en investigaciones criminales y averiguaciones previas destinadas a dismantlar cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Durante 12 años de construcción de capacidad institucional la CICIG se mostró capaz de investigar y denunciar con éxito a autoridades de alto nivel, incluyendo presidentes y otras altas autoridades. A pesar de los retos y obstáculos que eventualmente llevaron al fin de la CICIG, estudiar su trayectoria sirve como un modelo positivo sobre cómo los mecanismos internacionales pueden ayudar a dismantlar estructuras de impunidad y al mismo tiempo promover participación cívica y democrática.

### 5.2.1. Los abusos a derechos humanos por el ejército guatemalteco durante la Guerra Civil

En 1996 Guatemala firmó los Acuerdos de Paz que ponían fin de manera formal a 36 años de un sangriento conflicto civil entre el gobierno y varios grupos de izquierda.<sup>273</sup> La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) se creó para documentar y sistematizar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado. El coronel Jacobo Árbenz, al igual que su antecesor Juan José Arévalo, continuó el proceso de ruptura

273. Political Database of the Americas, *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, 19 de septiembre de 1996, disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Guatemala/leyes/AFP.html>

con los regímenes autocráticos. Arbenz, afrontando las profundas desigualdades del país, fue etiquetado durante su presidencia como comunista debido a las reformas que puso en marcha. Eventualmente fue destituido del poder después de una campaña —apoyada por el gobierno de Estados Unidos e intereses económicos— impulsada para deslegitimar y debilitar su gobierno. Así, la destitución de Arbenz eliminó la oportunidad de reforma y disenso que su gobierno prometía. Al igual que en otros países en América Latina, el anticomunismo y la doctrina de la seguridad nacional fueron utilizadas como la base ideológica para la eliminación de la oposición política, y, en el caso de Guatemala, de los pueblos indígenas.<sup>274</sup>

La CEH concluyó que las fuerzas estatales y los grupos paramilitares eran responsables de 93% de las violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto.<sup>275</sup> Como parte de una política de “tierra arrasada”, comandos militares guatemaltecos y escuadrones de la muerte mataron a 200,000 personas y desplazaron a 500,000.<sup>276</sup> El 83% de las personas ejecutadas eran miembros de pueblos indígenas mayas.<sup>277</sup> La masacre de *Dos Erres*, perpetrada en 1982, ejemplifica el tipo de abusos que las fuerzas del gobierno llevaron a cabo durante la guerra. En *Dos Erres* la unidad militar especial conocida como *Kaibiles* asesinó a más de 300 aldeanos indefensos, 113 de los cuales eran niños de menos de 14 años. Los *Kaibiles* se deshicieron de los bebés y niños —algunos ya muertos, algunos vivos— tirando sus cuerpos a pozos de agua; violaron a muchas mujeres y golpearon a los hombres adultos hasta la muerte.<sup>278</sup>

### 5.2.2. El fracaso del gobierno en la purga de fuerzas contrainsurgentes

Durante la prolongada guerra civil guatemalteca, unidades militares de élite, como los *Kaibiles*, recibían órdenes de redes de inteligencia militar contrainsurgente que operaban desde la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Como parte de los Acuerdos de Paz, adoptados en diciembre de 1996, las partes negociaron un *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática* para reestructurar al ejército como un cuerpo en tiempos de paz.<sup>279</sup> Para purgar el aparato de seguridad nacional postconflicto de la influencia paramilitar las partes estipularon en los Acuerdos que el ejército desmantelaría sus redes de inteligencia contrainsurgente. Aunque estas redes formalmente se desintegraron después de la guerra,

[...] se convirtieron en redes criminales que usaban técnicas de contrainteligencia (que incluía espionaje telefónico, amenazas, campañas de desinformación, intervención del sistema de justicia para bloquear investigaciones y juicios) para asegurar la impunidad mientras se dedicaban a la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas y de drogas y el lavado de dinero.<sup>280</sup>

274. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala, memoria del silencio, Tz'inil Na'ta'bal*, Conclusiones y Recomendaciones, 1999.

275. *Idem*.

276. *Idem*.

277. *Ibidem*, p.85.

278. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, *Masacre de Dos Erres*, 7 de marzo de 2018, disponible en: <http://www.ghrc-usa.org/our-work/important-cases/dos-erres-massacre/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

279. Biblioteca Virtual de la Memoria, *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, véase nota 273.

280. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, marzo de 2016, p.30, disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/publications/against-odds-cicig-guatemala/es>

Hasta 2009 los niveles de impunidad para crímenes contra la vida en Guatemala oscilaban en 95%.<sup>281</sup>

En el último par de décadas a estas redes se les comenzó a reconocer como “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos y de seguridad” (CIACS).<sup>282</sup> La Misión de la Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) —establecida por la ONU en 1994 para monitorear la puesta en marcha del proceso de paz en Guatemala— encontró que “escudados en la impunidad [los CIACS] se habían reagrupado y dedicado a negocios ilegales con influencia política [... L]as relaciones de estos grupos con el aparato gubernamental son difusas, aunque aún ocupan algunas posiciones claves para mantener lazos informales con la policía, oficiales de justicia e inteligencia militar”.<sup>283</sup>

### 5.2.3. La Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos y de Seguridad: Primer modelo de una comisión contra la impunidad

En los últimos años de la década de los noventa y los primeros años de 2000 diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos exigieron que los oficiales militares respondieran por sus crímenes de guerra. Los CIACS reaccionaron, intimidando y amenazando a defensores de derechos humanos con la finalidad de impedir que se hiciera justicia para garantizar la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas. En 2002 las organizaciones de la sociedad civil respondieron proponiendo la creación de la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos y de Seguridad (CICIACS). Originalmente previeron que la CICIACS fuera una comisión investigadora respaldada por la ONU y la OEA con un mandato de seis meses para monitorear a los CIACS y su asociación con el estado y con el crimen organizado.<sup>284</sup>

En abril de 2003 el gobierno guatemalteco adoptó la propuesta y envió una carta a la ONU en la que formalmente requería de asistencia para resolver el problema de la impunidad.<sup>285</sup> La misión de la ONU encargada de evaluar la iniciativa concluyó que la propuesta no era lo suficientemente robusta para responder a la corrupción en el sistema de justicia de Guatemala. Como resultado, la ONU hizo una contrapropuesta y planteó el establecimiento de una agencia operada por ella misma, con autonomía para realizar investigaciones y para perseguir delitos, con independencia del Ministerio Público (MP), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Policía Nacional Civil (PNC).<sup>286</sup> Los siguientes aspectos eran clave para el mandato de la CICIACS:

281. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG), periodo de septiembre de 2010–agosto de 2013), p.6.
282. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *Debatén sobre los CIACS*, CICIG, 24 de marzo de 2015, disponible en: [http://www.cicig.org/index.php?page=NOT\\_022\\_20150324](http://www.cicig.org/index.php?page=NOT_022_20150324)
283. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Decimotercer informe sobre derechos humanos de la Misión de la Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*, A/57/336, 22 de agosto de 2002, párr. 52. Véase también Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Tercer año de labores: Resumen ejecutivo 3*, 2010, [HTTP://WWW.CICIG.ORG/UPLOADS/DOCUMENTS/INFORMES/INFOR-LABO\\_DOC06\\_20100901\\_ES.PDF](http://WWW.CICIG.ORG/UPLOADS/DOCUMENTS/INFORMES/INFOR-LABO_DOC06_20100901_ES.PDF) (consultado el 30 de octubre de 2020); Mirte Postema, *Why Reforms Alone Are Insufficient to Strengthen the Judiciary: A Case Study of Guatemala's Judicial Selection Processes*, 39 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 237, 241–42, 2016.
284. Organización de las Naciones Unidas, *Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (“CICIACS”)* [En adelante Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de la CICIACS], 7 de enero de 2004, disponible en: <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/prevencion-de-la-tortura/1911-acuerdo-entre-las-naciones-unidas-y-el/file>
285. Carta de 4 de abril de 2003 del Gobierno de Guatemala solicitando asistencia de Naciones Unidas para el establecimiento y funcionamiento de la CICIACS.
286. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, *op. cit.* nota 280, p.30.

- Tendría la facultad de “investigar la estructura y las actividades de los cuerpos ilegales y los aparatos clandestinos de seguridad, sus modalidades de funcionamiento y sus fuentes de financiación”.<sup>287</sup>
- Se le confería “la condición jurídica de querellante adhesivo según lo define el artículo 116 del Código Procesal Penal de Guatemala”.<sup>288</sup>
- Tendría la facultad de “provocar procedimientos penales o de adherirse a procedimientos ya iniciados por el Ministerio Público en cualquier etapa de una investigación criminal”<sup>289</sup> o en procesos relacionados con: (a) ataques cometidos contra personas defensoras de los derechos humanos, profesionales del sector justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y activistas de sociedad civil; (b) los nexos entre asociaciones ilícitas y el Estado, la delincuencia organizada y los cuerpos de seguridad privada, que afecten el respeto de los derechos humanos, y (c) otras actividades ilegales que puedan constituir delitos transnacionales.<sup>290</sup>
- Podría desarrollar, en conjunto con el Ministerio Público, actividades para fortalecer la capacidad de este último para investigar y procesar a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.<sup>291</sup>
- Tendría la facultad de “concertar acuerdos con el Gobierno de Guatemala, el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de los Derechos Humanos y otras entidades estatales [...] y con terceros Estados y organizaciones internacionales en la medida en que puedan ser necesarios para la realización de sus actividades”.<sup>292</sup>
- Podría también “recomendar las reformas jurídicas e institucionales necesarias para el fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala”.<sup>293</sup>
- Los costos de la operación de la CICIACS se financiarían “con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional”.<sup>294</sup>
- Disfrutaría de la inviolabilidad de sus instalaciones y documentos, exenciones fiscales, y los mismos privilegios e inmunidades del personal de las misiones de la ONU.<sup>295</sup>

En enero de 2004 la administración del presidente Alfonso Portillo (2000–2004) firmó el Acuerdo de la CICIACS con las Naciones Unidas. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos del Congreso de Guatemala rechazó el acuerdo bajo el argumento de que la CICIACS “inconstitucionalmente usurpaba la autoridad del Ministerio Público [...] y minimizaba la soberanía guatemalteca”.<sup>296</sup> La Corte de Constitucionalidad de Guatemala le dio el tiro de gracia al acuerdo de la CICIACS en una opinión consultiva al decir que el acuerdo no constituía un tratado de derechos humanos, y que por lo tanto no podía tener supremacía sobre la ley nacional.<sup>297</sup> A pesar de la presión internacional de la embajada de Estados Unidos, el Departamento de Estado, miembros del Congreso de Estados Unidos, una buena parte de las otras embajadas en Guatemala y organizaciones internacionales de derechos humanos,

287. *Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala* relativo al establecimiento de la CICIACS, artículo 2.1.

288. *Ibidem*, artículo 3.2.

289. *Idem*.

290. *Ibidem*, artículo 2.1.

291. *Ibid.*, artículo 2.3.

292. *Ibid.*, artículos 4.2 y 4.3.

293. *Ibid.*, artículo 2.4.

294. *Ibid.*, artículo 7.

295. *Ibid.*, artículos 10 y 11.

296. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, op. cit. nota 280, p.4.

297. Corte de Constitucionalidad, *Opinión consultativa*, no. 125–2004, 5 de agosto de 2004.

la administración del presidente Óscar Berger (2004–2008) no dio suficiente apoyo político para instrumentar el modelo de la CICIACS.<sup>298</sup>

#### 5.2.4. Adaptando la CICIACS a la CICIG

Para finales de 2005 el vicepresidente, Eduardo Stein (2004–2008), al haber agotado las alternativas nacionales a la CICIACS acudió a la ONU y a diversas ONG para rediseñar la CICIACS, esta vez sin independencia investigatoria y procesatoria.<sup>299</sup> El 12 de diciembre de 2006 Guatemala y la ONU firmaron un acuerdo para establecer la CICIG,<sup>300</sup> un organismo independiente con respaldo de la ONU, que apoyaría al MP y a la PNC a dismantelar estructuras de seguridad clandestinas.<sup>301</sup> El primero de agosto de 2007 el Congreso de la República ratificó el acuerdo–tratado después de que la Corte de Constitucionalidad lo declaró como un tratado de derechos humanos de buena fe.<sup>302</sup> El mandato de la CICIG se componía de tres principales objetivos:

- a) Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos [...]
- 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 de Guatemala la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.<sup>303</sup>

La CICIG era una fuerza externa que trabajaba con los órganos legales nacionales para irrumpir en las intrincadas redes político–económicas ilegales que ejercen presión para desvirtuar las averiguaciones y reformas judiciales que perjudican a sus intereses. Fue el primer organismo de investigación híbrido con apoyo internacional de su tipo.<sup>304</sup> La CICIG podía iniciar investigaciones criminales independientes y presentar cargos ante el MP y la PGN, así como participar como fiscal complementario. Además, podía buscar sanciones contra oficiales guatemaltecos por sospechas de obstrucción de la justicia y podía hacer recomendaciones de políticas públicas a las instituciones guatemaltecas de justicia.<sup>305</sup> Si bien la CICIG no tenía independencia procesatoria como la CICIACS (el MP aún debía ejercitar toda acción penal),

298. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, op. cit. nota 280, p.32.

299. *Ibidem*, p.33.

300. Acuerdo entre Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 12 de diciembre de 2006, disponible en: [https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf)

301. *Ibidem*, artículo 1.

302. Corte de Constitucionalidad de Guatemala, *Dictamen de la Corte de Constitucionalidad sobre el Acuerdo de CICIG*, 8 de mayo de 2007, disponible en: [http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cc\\_opinion\\_consultiva.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cc_opinion_consultiva.pdf).

303. Acuerdo entre Naciones Unidas y Guatemala sobre establecimiento de la CICIG, artículo 2.

304. Beth Van Schaack, “The Building Blocks of Hybrid Justice”, 44 *Denv. J. Int’l L. & Pol’y* 169, 2016, pp.214–216.

305. Acuerdo entre Naciones Unidas y Guatemala sobre establecimiento de la CICIG. Véase también *Informe Anual de Labores de CICIG: 10 Años Apoyando a la Justicia Guatemalteca* (2017), disponible en: [http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM\\_074\\_20171010\\_Informe\\_2017.pdf](http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM_074_20171010_Informe_2017.pdf)

la CICIG estableció “células investigativas especiales de expertos internacionales para proveer de asistencia técnica a actores locales y trabajar en investigaciones directas”.<sup>306</sup>

La Secretaría General de la ONU designó al Comisionado de la CICIG, quien a su vez seleccionaba y supervisaba “un equipo de investigación conformado por profesionales nacionales y extranjeros de probada competencia e integridad moral”.<sup>307</sup> Así, el comisionado tenía completa independencia en la selección del personal de la CICIG. De esta manera, la CICIG evitó un problema fundamental que usualmente afecta esfuerzos por luchar contra la corrupción pública solo a través de los mecanismos o las instituciones nacionales existentes.

### 5.2.5. La CICIG: doce años de altos y bajos

Después de su inauguración en 2008 la CICIG empezó a construir lentamente su capacidad institucional, comenzar investigaciones y establecer su reputación como actor político legítimo en Guatemala bajo el liderazgo del primer comisionado Carlos Castresana. Cuando la CICIG inició sus operaciones los grados de impunidad por crímenes violentos en Guatemala eran tan altos como 98%.<sup>308</sup> Doce años después la CICIG ha sido reconocida como uno de los organismos anticorrupción más importantes y creíbles tanto en América Latina como en el resto del mundo. Mientras que el trabajo de la CICIG contribuyó a disminuir la impunidad por crímenes de corrupción, Iván Velásquez ha afirmado que el grado general de impunidad en Guatemala oscilaba alrededor de 97%.<sup>309</sup> La CICIG construyó un sistema robusto de apoyo, llevando y exponiendo casos de corrupción de alto nivel en los más altos círculos de gobierno. Estas investigaciones se detallan a continuación.

Las investigaciones de la CICIG se dirigían contra “redes criminales influyentes, así como integrantes del Congreso, jueces y autoridades de alto nivel” que defraudan al estado.<sup>310</sup> La CICIG ganó apoyo popular al ir en contra del presidente Otto Pérez Molina (2012–2015) y la vicepresidenta Roxanna Baldetti por su participación en el fraude fiscal llamado *La Línea*. Antes de eso, la CICIG coordinaba operaciones para dismantelar poderosos sindicatos criminales dirigidos por el capitán Byron Lima Oliva y Haroldo Mendoza Matta. También dio fin a la crisis política en Guatemala al resolver el caso relacionado con el controvertido asesinato de un abogado de élite, Rodrigo Rosenberg.<sup>311</sup> En febrero de 2018 la policía guatemalteca arrestó al expresidente Álvaro Colom (2008–2012) por cargos de fraude, debido a una investigación de la CICIG.<sup>312</sup> En total, la CICIG emitió 1,540 acusaciones y 400 sentencias condenatorias.<sup>313</sup>

En ocasiones, la CICIG tuvo que continuar sus investigaciones en el extranjero en los casos de oficiales acusados de corrupción que huyeron del país. Por ejemplo, la CICIG lideró el caso contra el expresidente Alfonso Portillo Cabrera (2000–2004) por corrupción. Aunque las cortes guatemaltecas no llegaron a condenar a Portillo, finalmente se le declaró culpable en 2014 por lavado de dinero ante la Justicia Federal de Estados Unidos en el Distrito Sur de

306. *Idem*.

307. Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y Guatemala sobre establecimiento de la CICIG, artículo 5.

308. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.45.

309. Jessica Gramajo, “La impunidad super el 97% en Guatemala”, *Prensa Libre*, 3 de abril de 2017, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-impunidad-supera-el-97-en-guatemala> (consultado el 30 de octubre de 2020).

310. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Tercer año de labores: Resumen ejecutivo (2010)*, véase nota 283.

311. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.4.

312. Sofia Menchu, “Guatemala arrests ex-president, Oxfam chairman in graft probe”, *Reuters*, 13 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-corruption/guatemala-arrests-ex-president-oxfam-chairman-in-graft-probe-idUS-KCNiFXiRH> (consultado el 7 de marzo de 2018).

313. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe de cierre: El legado de justicia en Guatemala*, 20 de agosto de 2019, pp. 50–52.

Nueva York.<sup>314</sup> Sin embargo, la CICIG logró múltiples sentencias condenatorias en contra de varios altos oficiales militares (por ejemplo, Salán Sánchez y Napoleón Rojas Méndez) y oficiales del Ministerio de Defensa implicados en el círculo de corrupción de Portillo.

En agosto de 2010 el Juzgado Primero de Instancia Penal emitió órdenes de aprehensión en contra de varios oficiales de alto rango de la administración del presidente Berger (2004–2008), basadas en las investigaciones de la CICIG, por su complicidad en la ejecución extrajudicial de un total de 10 prisioneros en las prisiones de Escuintla y Pavón (en noviembre de 2005 y septiembre de 2006, respectivamente).<sup>315</sup> En julio de 2012 el Tribunal Primero de Mayor Riesgo B absolvió a Alejandro Giammattei, anterior director del Sistema Penitenciario y actual presidente de Guatemala, por falta de evidencia de su participación.<sup>316</sup> Sin embargo, los otros tres oficiales de alto rango implicados en el caso —Erwin Sperisen, director de la Policía Civil Nacional, Javier Figueroa, subdirector de la División de Investigaciones Criminales, y Carlos Viemann, ministro del Interior— usaron su doble nacionalidad para huir de Guatemala a Suiza, Austria y España, respectivamente. Aunque una corte austriaca declaró no culpable a Figueroa de cargos de complicidad en los asesinatos en la prisión de Pavón, una corte suiza sentenció a Sperisen a 15 años de prisión por su participación en aquella operación.<sup>317</sup> Además, la Audiencia Nacional declaró que Viemann podía ser juzgado en España por su participación en los eventos, aunque eventualmente fue absuelto.<sup>318</sup>

## 5.2.6. Los años de Castresana: el comienzo

Carlos Castresana —jurista y fiscal español— fue el primer comisionado de la CICIG (2007–2010). Bajo su liderazgo la CICIG luchó por establecer una estructura de fondeo y procesos de contratación de personal, por cimentar una reputación como órgano anticorrupción serio, así como por superar diversos obstáculos de la judicatura.

Dado que la CICIG no era un órgano de la ONU no tuvo opción más que “construir un sistema administrativo desde cero” antes de recibir apoyo limitado por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>319</sup> Inicialmente, la CICIG no podía celebrar contratos con la ONU ni documentos de viaje, y su personal no tenía los privilegios, inmunidades o beneficios del personal de apoyo administrativo y de seguridad de esa organización internacional.<sup>320</sup> Esto incrementó la dificultad del proceso de reclutamiento de personal, considerando que los “investigadores y fiscales locales con el perfil y habilidades requeridos eran bienes escasos”.<sup>321</sup> Para su financiamiento la CICIG dependía de donaciones y contribuciones internacionales de un fideicomiso administrado por el PNUD.<sup>322</sup> Para 2009 la CICIG duplicó su presupuesto inicial de 10 millones a 20 millones de dólares por año; sin embargo,

314. José Elías, “EEUU condena a 70 meses a un expresidente de Guatemala”, *El País*, 22 de mayo de 2014, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2014/05/23/actualidad/1400799527\\_467099.html](https://elpais.com/internacional/2014/05/23/actualidad/1400799527_467099.html) (consultado el 30 de octubre de 2020).

315. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe CICIG: Cuarto Año de Labores*, disponible en: <https://www.cicig.org/uploads/documents/2011/COM-052-2011005-DOC01-ES.pdf>

316. *Idem*.

317. Trial International, “Former Guatemalan Chief of Police Erwin Sperisen Guilty of Participating in Extrajudicial Executions”, *Trial International*, 17 de mayo de 2019, disponible en: <https://trialinternational.org/latest-post/affaire-sperisen-lancien-chef-de-la-policie-du-guatemala-complice-dexecutions-extrajudiciaires> (consultado el 30 de octubre de 2020).

318. Agencia EFE, “España confirma absolución de Carlos Viemann por caso Pavón”, *Prensa Libre*, 30 de julio de 2018, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/carlos-vielmann-absuelto-muerte-reos-2006/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

319. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, párr. 40.

320. *Idem*.

321. *Idem*.

322. *Idem*.

la crisis financiera global finalmente ocasionó que los donadores cortaran su financiamiento a niveles entre 11 millones y 15 millones de dólares por año de 2012 a 2015.

Al principio del periodo de Castresana la CICIG recomendó una serie de reformas legislativas y políticas para modernizar “las herramientas investigativas y mejorar la persecución criminal” en Guatemala en el ejercicio de su mandato.<sup>323</sup> Entre octubre de 2008 y junio de 2009 el Congreso aprobó cuatro de las reformas legales propuestas por la CICIG, instrumentando la investigación de telecomunicaciones, los informantes confidenciales, las operaciones de entrega controlada y los agentes encubiertos, así como el Programa de Protección de Testigos.<sup>324</sup> Estos instrumentos han demostrado ser indispensables para combatir redes criminales blindadas en Guatemala.

En 2009 la CICIG comenzó a surgir como un actor político importante y visible en Guatemala. Castresana abrió el caso de corrupción en contra del expresidente Portillo y buscó una estrategia mediática agresiva.<sup>325</sup> Adicionalmente, la CICIG ayudó a evitar una crisis política nacional al resolver el contencioso asesinato del abogado guatemalteco de alto perfil, Rodrigo Rosenberg.<sup>326</sup> Estas oportunas victorias motivaron al Congreso a aprobar legislación anticorrupción favorable (por ejemplo, establecer normas de acuerdos de culpabilidad y crear un sistema de pesos y contrapesos en el proceso de designación de jueces) y a extender el mandato de la CICIG por dos años más.<sup>327</sup>

La CICIG también capitalizó las designaciones y elecciones a la Corte Suprema de Justicia y a las Cortes de Apelación para comentar sobre la calificación de los candidatos. Ninguno de los 20 candidatos objetados la CICIG 2009 fueron elegidos.<sup>328</sup> Por otro lado, 83% del público expresó apoyo a la campaña de Castresana de promover la rendición de cuentas de los jueces.<sup>329</sup> Castresana, sin embargo, se sintió presionado a renunciar el 7 de junio de 2010 cuando, a pesar de sus objeciones, el presidente Colom designó a Conrado Reyes —un candidato descalificado a la judicatura por sus lazos con el narcotráfico— como el nuevo procurador general.<sup>330</sup>

### 5.2.7. El periodo Dall’Anese: fortaleciendo los lazos con la oficina del Ministerio Público

El 30 de junio de 2010 el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, nombró a Francisco Dall’Anese (2010–2013) —un anterior procurador general de Costa Rica famoso por haber llevado a juicio a dos expresidentes costarricenses por fraude— para remplazar a Castresana como Comisionado de la CICIG. Claudia Paz y Paz, la nueva fiscal general de Guatemala,

323. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Décimo Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*, p.12.

324. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.10.

325. *Ibidem*, p.50.

326. *Ibid.*, p.51 En mayo de 2010 el abogado de alto perfil Rodrigo Rosenberg fue asesinado con un disparo mientras conducía su bicicleta en la Ciudad de Guatemala. En un video que grabó antes de su muerte Rosenberg acusaba al presidente Colom, a la primera dama y a los asesores de Colom de su asesinato. Cuando el pueblo y la oposición demandaron la renuncia de Colom, este le pidió a la CICIG conducir una investigación independiente. Eventualmente la CICIG restauró el orden al descubrir que Rosenberg había, de hecho, arreglado su propia muerte.

327. *Ibidem*, p.47.

328. *Ibid.*, p.49.

329. *Ibid.*, pp. 49 y 55. Un periodista incluso nombró a la CICIG “Actor político del Año” en 2010 por la suma de sus esfuerzos para combatir la corrupción.

330. *Ibidem*, p.53.

supervisó la asociación para reformar y reconstruir la capacidad investigativa enjuiciatoria de la PGN.<sup>331</sup>

Hacia finales del término de Dall’Anese la CICIG había “participado en veinte casos que resultaron en sentencias condenatorias” principalmente enfocados en “miembros de la Policía Nacional Civil y miembros de la judicatura”.<sup>332</sup> Sin embargo, bajo Dall’Anese la CICIG enfrentó grandes dificultades para perseguir exitosamente a oficiales de alto perfil como Portillo, Vielman y Giammattei.

A pesar de que el gobierno de Colom extendió a la CICIG su mandato hasta septiembre de 2013, la Comisión se encontró a sí misma en una situación precaria en la víspera de la victoria de Otto Pérez Molina en las elecciones presidenciales de 2011. Como exmilitar, Pérez Molina criticó a Paz y Paz por llevar a la justicia a oficiales militares por crímenes de la era de la guerra civil (por ejemplo, a los generales Efraín Ríos Montt y José Mauricio Rodríguez) y amenazó con buscar su renuncia.<sup>333</sup> Pérez Molina finalmente abandonó su posición en contra de Paz y Paz bajo presión de fuerzas internacionales. Cuando su mandato estaba por vencer, a pesar de su trayectoria y cualificaciones, Paz y Paz no fue incluida entre los seis finalistas para seguir en el cargo de fiscal. En 2014 el presidente escogió a la magistrada de la Corte Suprema, Thelma Aldana, para asumir la jefatura del Ministerio Público.<sup>334</sup>

Pese a su insatisfacción con la CICIG —producto de su eficacia y osadía— Pérez Molina extendió el mandato de la instancia internacional hasta septiembre de 2015 como ofrenda de paz.<sup>335</sup> Sin embargo, el apoyo de Dall’Anese a los juicios intensificó la ya fuerte oposición en su contra, debilitó significativamente la voz de la CICIG y disminuyó su apoyo político. Como resultado, Dall’Anese declinó renovar su contrato en septiembre de 2013, pero no sin antes publicar el sexto reporte anual de la CICIG en el que declaraba que la impunidad en Guatemala había caído de 93% a 70% en seis años.<sup>336</sup>

### 5.2.8. Los años de Velásquez: el punto de quiebre

En agosto de 2013 el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, designó a Iván Velásquez —un exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, quien supervisó las investigaciones sobre el Cártel de Medellín de Pablo Escobar y a los congresistas inmiscuidos en el escándalo de los parapolíticos— como tercer comisionado de la CICIG. En cuestión de meses la CICIG obtuvo sentencias condenatorias para cinco individuos, incluyendo el alcalde de Antigua por desfalco de fondos municipales.<sup>337</sup> Para restaurar la credibilidad de la CICIG y revitalizar su mandato, Velásquez puso en marcha una nueva estrategia. Bajo su liderazgo la CICIG consolidó investigaciones de diversos casos individuales como, incluyendo una serie

331. *Ibid.*, p.57.

332. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con Ocasión de su Séptimo Año de Labores* (2014), disponible en: [https://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM\\_039\\_20141023\\_DOC01.pdf](https://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM_039_20141023_DOC01.pdf)

333. José Elías, “Guatemala cambia de fiscal tras el enconado juicio a Ríos-Montt”, *El País*, 17 de mayo de 2014, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2014/05/17/actualidad/1400355268\\_927625.html](https://elpais.com/internacional/2014/05/17/actualidad/1400355268_927625.html)

334. Véase Evelyn De León, “Presidente Otto Pérez anuncia a Thelma Aldana como Fiscal General”, *Soy502.com*, disponible en: <https://www.soy502.com/articulo/presidente-anuncia-nuevo-fiscal-general>

335. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.62.

336. James Bargent, “Impunity in Guatemala Falls 23% in Six Years”, *InSight Crime*, 23 de agosto de 2013, disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/brief/impunity-in-guatemala-falls-23-in-six-years/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

337. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con Ocasión de su Séptimo Año de Labores*, disponible en: [https://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM\\_039\\_20141023\\_DOC01.pdf](https://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM_039_20141023_DOC01.pdf)

de investigaciones estratégicas hacia figuras que apoyaban la cultura política clientelar de Guatemala.<sup>338</sup>

En abril de 2015 la CICIG y la PGN tuvieron un avance histórico en la lucha contra la impunidad al revelar una red de corrupción masiva en la agencia recaudadora de impuestos de Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).<sup>339</sup> La CICIG rastreó una red de fraude aduanal de millones de dólares —conocido popularmente como *La Línea*— a los más altos niveles de gobierno, que incluía a la vicepresidenta Roxana Baldetti, su secretario personal, Juan Carlos Monzón (líder de la red) y al propio presidente Pérez Molina.<sup>340</sup> La investigación desencadenó molestia popular contra la corrupción y detonó una serie de protestas. En una manifestación espontánea de molestia popular, conocida mundialmente como *Guatemalan Spring*, miles de manifestantes se reunieron afuera del Palacio Nacional durante veinte semanas exigiendo la renuncia del presidente y de la vicepresidenta.<sup>341</sup> Baldetti renunció el 8 de mayo después de que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) decretara que el Congreso podía revocar su inmunidad y Pérez Molina renunció el 2 de septiembre.<sup>342</sup>

Las investigaciones de la CICIG sobre *La Línea* también descubrieron una red informal de abogados llamada el “Bufete de la Impunidad” que “conectaba clientes con jueces que estaban dispuestos a dictar sentencia a su favor”.<sup>343</sup> En lo que se ha conocido como el caso *Plazas fantasmas*, la PGN y la CICIG ejercieron acción penal contra el expresidente del Congreso, Pedro Muadi, por lavado de dinero y por contratar personal para trabajos no existentes y quedarse el salario de los trabajadores fantasmas para sí mismo.<sup>344</sup>

Para finales de 2015 las encuestas nacionales sugerían que la CICIG se había convertido en la institución más confiable de Guatemala.<sup>345</sup> Más de 65% de los guatemaltecos confiaban en la CICIG en comparación con 25% que confiaban en el sistema de justicia, 12% en el Congreso y 11% en el presidente.<sup>346</sup> La confianza popular en la CICIG llegó a 70.6% en 2017 y, hasta finales del mandato de la entidad, 72% de los guatemaltecos manifestaron que apoyaban a la CICIG.<sup>347</sup>

### 5.2.9. Continuas amenazas y el fin del mandato

A pesar de las investigaciones exitosas de la CICIG en casos de corrupción pública Guatemala continúa siendo un país con alto grado de impunidad. De conformidad con el Índice Global de Impunidad de 2020 Guatemala tenía un grado de impunidad de 49.66 puntos —la posición número 59 de los países investigados.<sup>348</sup> En su décimo reporte de trabajo la CICIG notó que las diferentes investigaciones, proyectos y casos presentados en los últimos años revelaban

338. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.72.

339. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Noveno Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*, 2016, disponible en: [http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/COM\\_087\\_20161124\\_INFORME\\_ANUAL\\_2016.pdf](http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/COM_087_20161124_INFORME_ANUAL_2016.pdf)

340. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.80.

341. *Ibidem*, p.81.

342. *Ibidem*, p.85.

343. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Noveno Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*, véase nota 339, p.11.

344. “Pedro Muadi va a juicio por plazas fantasma en el Congreso”, *Prensa Libre*, 1 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/pedro-muadi-va-a-juicio-por-plazas-fantasma-en-el-congreso> (consultado el 30 de octubre de 2020).

345. Matthew M. Taylor, “Lessons from Guatemala’s Commission Against Impunity”, *Council on Foreign Relations*, 19 de junio de 2017, disponible en: <https://www.cfr.org/report/lessons-guatemalas-commission-against-impunity>

346. Doménica Velásquez, “Encuesta Libre: CICIG se gana confianza y aprobación de los guatemaltecos”, *Prensa Libre*, 2015, disponible en: [http://sa.miles33.com/GNWEB\\_SA/guatemala/decision-libre-2015/cicig-se-gana-confianza-y-aprobacion-de-los-guatemaltecos](http://sa.miles33.com/GNWEB_SA/guatemala/decision-libre-2015/cicig-se-gana-confianza-y-aprobacion-de-los-guatemaltecos)

347. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), “Encuesta prodatos: 72% de la población guatemalteca apoya labor de la CICIG”, 5 de abril de 2019, disponible en: <https://www.cicig.org/apoyo-ciudadano/poblacion-guatemalteca-apoya-labor-de-la-cicig>

348. Juan Antonio Le Clerq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020*, op. cit. nota 28.

que algunas instituciones del país habían sido claramente cooptadas por redes político-económicas ilícitas con las intenciones de obtener enriquecimiento, influencia y poder.<sup>349</sup> La CICIG había visibilizado estas redes políticas y corruptas, y al hacerlo había empoderado al sistema judicial guatemalteco para irrumpir en ellas y dismantelarlas. Sin embargo, el hecho de que la CICIG sintiera la necesidad de emitir esta declaración casi una década después de su inauguración demuestra la dificultad de erradicar la tan arraigada corrupción pública.

En sus últimos años la CICIG continuaba sufriendo amenazas prácticas y políticas a sus operaciones y a su existencia. Como un organismo con soporte internacional la CICIG era dependiente de la ayuda y financiamiento voluntario de Europa, Estados Unidos, Argentina y otras fuentes.<sup>350</sup> Cortes presupuestales obligaron a la CICIG a operar con la mitad de su anterior presupuesto anual, lo que provocó una drástica reducción en su personal.<sup>351</sup>

Como el gobierno guatemalteco tenía que reautorizar el mandato bianual de la CICIG esta se enfrentaba a amenazas políticas significativas a su operación y eficacia. El presidente Pérez Molina inicialmente se negó a extender su mandato en reacción al apoyo de la CICIG al juicio de Ríos Montt.<sup>352</sup> Más aún, como el presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Baldetti sintieron que la CICIG estaba muy cerca de su conexión con *La Línea* sugirieron que la CICIG se concentrara en conexiones entre alcaldes y narcotraficantes porque no tendría tiempo de abrir ningunos otros casos en su mandato.<sup>353</sup> Aun cuando el vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, alabó los logros de la CICIG en su visita en marzo de 2015, Pérez Molina replicó que Guatemala no aceptaría ninguna “imposición” sobre su soberanía en la forma de presión para extender el mandato de la CICIG.<sup>354</sup> Sin embargo, en abril de 2015, Pérez Molina se rindió a la presión tanto interna como internacional y extendió el mandato de la CICIG al final de su término (septiembre de 2015).<sup>355</sup>

En agosto de 2017 el entonces presidente de Guatemala James “Jimmy” Ernesto Morales Cabrera buscó expulsar al comisionado Velásquez de Guatemala.<sup>356</sup> El excomediante Jimmy Morales había ganado la elección presidencial de 2015 con una plataforma anticorrupción en albores de la renuncia y arresto del expresidente Pérez Molina. Sin embargo, en septiembre de 2016 la CICIG ligó al hijo del presidente Morales y a su hermano mayor a una investigación en curso, llevando a su arresto por cargos de corrupción y lavado de dinero.<sup>357</sup> En respuesta,

349. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Décimo Informe de Labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*, 2017, disponible en: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/COM\\_074\\_20171010\\_InformeAnual\\_2017.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/COM_074_20171010_InformeAnual_2017.pdf)

350. Geoffrey Ramsey, “Guatemala’s UN-Backed Justice Commission Faces Budget Cuts”, *InSight Crime*, 29 de noviembre de 2011 (notando que el presupuesto anual se redujo de 20 millones a 15 millones de dólares, debido a una disminución en las donaciones), disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/brief/guatemalas-un-backed-justice-commission-faces-budget-cuts/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

351. *Idem*.

352. Diego Jiménez, “Francisco Dall’Anese dejará CICIG tras roce con Gobierno de Guatemala”, *La Nación*, 30 de mayo 2013, <https://www.nacion.com/el-mundo/francisco-dallanese-dejara-cicig-tras-roce-con-gobierno-de-guatemala/M4VTJULIPJE4XJTON-W3UXUX7GI/story/>; véase también Louisa Reynolds, “President Pérez Molina Refuses to Renew CICIG’s Mandate”, *Americas Quarterly*, 16 de marzo de 2015, <http://www.americasquarterly.org/content/president-perez-molina-refuses-renew-cicig-mandate> (consultado el 11 de marzo de 2018).

353. Open Society Justice Initiative, *Contra todos los pronósticos: la CICIG en Guatemala*, véase nota 280, p.71.

354. Byron Rolando Vásquez, “Otto Pérez afirma que no aceptará imposición para que siga CICIG”, *Prensa Libre*, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/otto-perez-afirma-que-no-aceptara-imposicion-para-que-siga-cicig> (consultado el 30 de octubre de 2020).

355. Michale Lohmuller, “Mandate Renewed, but CICIG Will Not Save Guatemala”, *InSight Crime*, 23 de abril de 2015, disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/even-with-mandate-renewed-cicig-will-not-save-guatemala/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

356. Enrique Naveda y Carlos Arrazola, “Jimmy Morales, el comisionado Velásquez y la crisis política en Guatemala”, *The New York Times*, 5 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/09/05/espanol/america-latina/jimmy-morales-ivan-velasquez-cicig-onu-guatemala-crisis-corrupcion.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

357. *Idem*.

Morales declaró a Velásquez *persona non-grata* y buscó su expulsión del país.<sup>358</sup> La Corte de Constitucionalidad resolvió la crisis política bloqueando la orden presidencial. Este acto del presidente Morales representó un significativo antagonismo contra la CICIG y levantó serias preguntas sobre la posibilidad de la renovación de su mandato. Sin un apoyo suficiente de actores nacionales e internacionales la CICIG era susceptible de sabotaje político. El mandato de la CICIG se extendió hasta septiembre de 2019.<sup>359</sup>

A pesar de que los logros de la CICIG han superado todas las expectativas y han generado niveles inéditos de apoyo público a la búsqueda de justicia en el país, muchos de sus casos principales aún no han llegado a juicio porque se han desestimado en procedimientos previos.<sup>360</sup> Según Human Rights Watch, los abogados defensores penalistas estaban deteniendo estos casos explotando las protecciones guatemaltecas al debido proceso, como el amparo, la recusación y la excusa para ocasionar retrasos prolongados en los procedimientos.<sup>361</sup> Después de su inicio en 2015 el caso *Bufete de la impunidad* fue sobreesido y clausurado provisionalmente por el juez Mynor Moto Morataya en agosto de 2017.<sup>362</sup> En noviembre de 2017, la Sala Cuarta de Apelaciones del Ramo Penal revocó el cierre del proceso y la CICIG y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) presentaron una solicitud de antejuicio contra el juez Moto Morataya en la que se solicitaba la retirada de su inmunidad.<sup>363</sup> Hasta junio de 2019 el caso no había llegado a juicio y la Corte Suprema de Justicia rechazó la solicitud de antejuicio y no dio trámite a la petición para retirar la inmunidad del juez.<sup>364</sup> El Caso *Las Plazas fantasmas* se enfrentaba con demoras parecidas y resultó que el juicio contra la gran mayoría de los implicados no comenzó hasta enero de 2020, aunque la CICIG había anunciado los cargos en junio de 2015.<sup>365</sup> Como *Las Plazas fantasmas*, el caso *La Línea* finalmente fue programado para 2020 a pesar de haber sido iniciado en 2015, pero el juicio quedó suspendido porque la Feci no confiaba en la imparcialidad de la juez.<sup>366</sup> Los casos *Blanco Lapola* y *Oficiales Militares Corruptos* no habían llegado a juicio después de ocho y once años, respectivamente.<sup>367</sup>

En agosto de 2018 el presidente Jimmy Morales anunció que no renovarían el acuerdo con la ONU que estableció la CICIG y a los pocos días desconoció al comisionado Velásquez, quien en ese momento se encontraba fuera de Guatemala, y anunció que no permitiría su

358. *Idem*.

359. Alex Fernando Rojas, “La CICIG terminará su mandato en 2019”, *Prensa Libre*, 31 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cicig-terminara-su-mandato-en-2019/> (consultado el 30 de abril de 2020).

360. Human Rights Watch, *Running out the Clock: How Guatemala's Courts Could Doom the Fight Against Impunity*, 13 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.hrw.org/report/2017/11/13/running-out-clock/how-guatemalas-courts-could-doom-fight-against-impunity>

361. *Idem*.

362. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Revocan cierre del proceso contra sindicatos en caso bufete de la impunidad*, CICIG, 16 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.cicig.org/casos/revocan-cierre-del-proceso-en-caso-bufete-de-la-impunidad>

363. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Solicitud de antejuicio contra juez Mynor Moto Morataya*, 28 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.cicig.org/casos/solicitud-de-antejuicio-contra-juez-mynor-moto-morataya>

364. Francella Solano, “La Cicig en cifras: los casos, los implicados y los procesos”, *Plaza Pública*, 14 de junio de 2019, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-cicig-en-cifras-los-casos-los-implicados-y-los-procesos>; “CSJ rechaza antejuicio para juez Mynor Moto”, *Prensa Libre*, 8 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/juez-mynor-moto-se-libra-de-antejuicio-solicitado-por-mp-y-cicig>, y Jerson Ramos, “CC da revés al MP y CICIG, y beneficia al juez Mynor Moto”, *Publinews*, 13 de abril de 2019, disponible en: <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2019/04/13/guatemala-juez-mynor-moto-cc.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

365. “Plazas fantasma: Inicia juicio contra 30 implicados”, *CRN Noticias*, 6 de junio de 2020, disponible en: <https://crnnoticias.com/plazas-fantasma-inicia-juicio-contra-30-implicados> (consultado el 30 de octubre de 2020).

366. Emma Reyes, “Por recusación de la Feci, inicio del juicio en caso La Línea queda suspendido”, *Crónica*, 16 de marzo de 2020, disponible en: <https://cronica.com.gt/por-recusacion-de-la-feci-inicio-de-juicio-en-caso-la-linea-queda-suspendido/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

367. Kenneth Monzón, “Marlene Blanco detiene su caso de extradición extrajudicial y suma 7 años sin llegar a juicio”, *Prensa Libre*, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/marlene-blanco-detiene-su-caso-de-ejecucion-extrajudicial-y-suma-7-anos-sin-llegar-a-juicio> (consultado el 30 de octubre de 2020).

reingreso al país.<sup>368</sup> En los últimos meses de 2018 Thelma Aldana, exfiscal hasta mayo de ese año y que había trabajado de manera cercana con la CICIG en su labor de fiscal, fue sujeta a una investigación que contribuyó a su eventual salida de Guatemala.<sup>369</sup> Luego, en diciembre de 2018, el gobierno publicó en el *Diario Oficial* la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, tomada desde octubre, de cancelar o no renovar las visas y de retirar la acreditación diplomática y por lo tanto la inmunidad a 11 funcionarios internacionales de la CICIG, quienes fungían como “investigadores y litigantes de casos de alto impacto”.<sup>370</sup> El gobierno calificó a estos funcionarios de “terroristas” y de tener investigaciones pendientes en sus respectivos países, y les dio 72 horas para salir del país.<sup>371</sup> Para la CICIG,

[...] [l]a medida [buscó] afectar la independencia en su trabajo contra los CIACS, sea en la investigaciones o varios litigios en curso; además de constituirse en una oportunidad de eventual persecución penal contra los funcionarios [y enfatizó que seguía] trabajando en el marco de lo expresado en su acuerdo de creación.<sup>372</sup>

Además de dirigir un ataque directo contra la CICIG, Morales, de manera indirecta, trató de debilitar a la institución al obstaculizar su apoyo por parte de Estados Unidos, el principal financiador y aliado político de la CICIG. El gobierno de Morales intentó gestionar la remoción de Todd Robinson, el embajador de Estados Unidos en Guatemala y un importante aliado de la CICIG. Morales también anunció en diciembre de 2017 que seguiría el ejemplo de Estados Unidos y movería la embajada de Guatemala de Tel Aviv a Jerusalén.<sup>373</sup> El presidente de Estados Unidos Donald Trump mantuvo una reunión con Morales en febrero de 2018 y agradeció por el apoyo en esta decisión.<sup>374</sup> La embajada de Guatemala en Jerusalén abrió sus puertas el 16 de mayo de 2018, dos días después de que lo hiciera la embajada estadounidense.<sup>375</sup> Mientras tanto, empresarios de Guatemala iniciaron actividades de lobby en el Congreso de Estados Unidos para retirar apoyo a la CICIG, alegando que la CICIG tenía nexos con el gobierno ruso. También, en mayo de 2018, el congreso suspendió de manera temporal un apoyo de 6 millones de dólares presupuestados para la CICIG.<sup>376</sup>

368. Agencia EFE, “Guatemala expulsa a 11 funcionarios de la Cicig, que alega arbitrariedad”, 18 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/guatemala-expulsa-a-11-funcionarios-de-la-cicig-que-alega-arbitrariedad/20000035-3846496> (consultado el 30 de octubre de 2020).

369. Katerin Chumil, “Thelma Aldana: No me someteré al chantaje persecución y linchamiento”, *El Periódico*, 10 de mayo de 2018, disponible en: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/10/05/thelma-aldana-no-me-sometere-al-chantaje-persecucion-y-linchamiento/>; Irving Escobar, “Thelma Aldana recibe asilo de Estados Unidos”, *Prensa Libre*, 24 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/thelma-aldana-recibe-asilo-de-estados-unidos-ultima-hora/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

370. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Comunicado 111, *Comunicado de prensa sobre información que circula respecto a situación de 11 funcionarios internacionales*, 18 de diciembre de 2018; Agencia EFE, “Guatemala expulsa a 11 funcionarios de la Cicig, que alega arbitrariedad”, véase nota 368.

371. Agencia EFE, “Guatemala expulsa a 11 funcionarios de la Cicig, que alega arbitrariedad”, véase nota 368.

372. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Comunicado 111, *Comunicado de prensa sobre información que circula respecto a situación de 11 funcionarios internacionales*, véase nota 370.

373. “Jimmy Morales anuncia traslado de embajada de Guatemala a Jerusalén”, *Prensa Libre*, 24 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-anuncia-traslado-embajada-guatemala-jerusalen/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

374. Agencia EFE, “Donald Trump se reunió con Jimmy Morales y hablaron de migración e Israel”, *Prensa Libre*, 8 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/donald-trump-se-reune-con-jimmy-morales-en-washington/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

375. Agencia EFE, “Guatemala abre oficialmente su embajada en Jerusalén”, *Prensa Libre*, 16 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/guatemala-inaugura-su-embajada-en-jerusalen-israel-jimmy-morales-benjamin-netanyahu/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

376. Charles T. Call y Jeffrey Hallock, “Too Much Success?: The Legacy and Lessons of the International Commission Against Impunity in Guatemala”, CLALS Working Paper Series, núm. 24, enero de 2020, p.51.

El lunes 8 de enero de 2019 se publicó en el *Diario Oficial* el Acuerdo Gubernativo 2-2019, mediante el cual el gobierno de Guatemala daba por terminado el acuerdo con la ONU mediante el cual se establecía la CICIG, y señalaba que por lo tanto “las partes quedan eximidas de la obligación de seguir cumpliendo con el Acuerdo relacionado [aunque los procesos ya iniciados seguirán] su curso a instancia de la autoridad legalmente competente en Guatemala”.<sup>377</sup> Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala suspendió el Acuerdo Gubernativo y exhortó “a las autoridades impugnadas para que en el ámbito de sus competencias instruyan a los funcionarios y empleados de las dependencias a su cargo para que faciliten el debido funcionamiento de la CICIG”.<sup>378</sup> En este marco, la CICIG continuaba trabajando, aunque el comisionado Iván Vásquez y muchos de sus funcionarios no hubiesen regresado a Guatemala. La CICIG no solo continuó trabajando en casos existentes, también abrió nuevos casos y emitió distintos reportes.

Aunque la CICIG tenía un fuerte apoyo popular, así como apoyo de la Organización de las Naciones Unidas,<sup>379</sup> la Unión Europea<sup>380</sup> y la CIDH,<sup>381</sup> continuaron los ataques y el apoyo por parte de Estados Unidos se debilitó. En agosto de 2018 el gobierno de Guatemala se rehusó a renovar el mandato de la CICIG.<sup>382</sup> Durante julio y agosto de 2019 la CICIG poco a poco comenzó a retirarse de su participación en las fiscalías y agencias de Ministerio Público y comenzó a transferir sus bases de datos. El mandato de la CICIG expiró el 3 de septiembre de 2019.

Para algunos, el resultado final de CICIG es desalentador. A pesar de sus conquistas, la presión política en su contra logró su expulsión del país. Un análisis inicial podría llegar a la conclusión de que si no existe la voluntad política de las autoridades nacionales y las condiciones internas necesarias para hacer un cambio profundo, los mecanismos internacionales no tienen capacidad de tener un efecto significativo. No obstante, un análisis de este tipo desconoce que hay gradaciones entre la impunidad absoluta y la transformación de una sociedad. En el caso de Guatemala, la aparente derrota de la CICIG a partir de su expulsión se desvanece ante los profundos avances que impulsó y fortaleció en la lucha contra la corrupción. La CICIG llegó a procesar y provocar la destitución y el encarcelamiento de la vicepresidenta y el presidente de la república, convirtió la exigencia social de rectitud en los asuntos públicos en el tema más importante en el país, incentivó una onda de manifestaciones históricas y mostró al pueblo guatemalteco que aceptar la corrupción gubernamental no es su destino inevitable.

377. La Voz de Guatemala Radio TGW, “Acuerdo gubernativo que da por terminado el mandato de CICIG es publicado en Diario Oficial y entra en vigencia”, *TGW*, 8 de enero de 2019, disponible en: <https://radiotgw.gob.gt/acuerdo-gubernativo-que-da-por-terminado-el-mandato-de-cicig-es-publicado-en-diario-oficial-y-entra-en-vigencia/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

378. Katerin Chumil, “CC publica en el Diario Oficial su fallo favorable a la CICIG”, *El Periódico*, 11 de enero de 2019, disponible en: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/01/11/cc-publica-en-el-diario-oficial-su-fallo-favorable-a-la-cicig/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

379. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Commission against Impunity in Guatemala Made Decisive Contribution to Strengthening Rule of Law, Says Secretary-General*, 3 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19720.doc.htm>

380. Consejo de la Unión Europea, *Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the unilateral decision by the Government of Guatemala to withdraw from the CICIG Agreement with the United Nations*, 11 de enero de 2019, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/11/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-unilateral-decision-by-the-government-of-guatemala-to-withdraw-from-the-cicig-agreement-with-the-united-nations/>

381. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *IACHR Expresses its Concern over Guatemala’s Decision to not Renew the Mandate of the International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG)*, Organización de Estados Americanos, 4 de septiembre de 2018, disponible en: [https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2018/196.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2018/196.asp)

382. Alex Fernando Rojas, “La Cicig terminará su mandato en 2019”, *Prensa Libre*, 31 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cicig-terminara-su-mandato-en-2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

### 5.3. LA MISIÓN DE APOYO CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN HONDURAS

La MACCIH se creó como una institución respaldada por la OEA para apoyar a Honduras en el combate a la impunidad y la corrupción desde una visión integral. La misión busca trabajar en la investigación de casos relevantes que involucren redes de corrupción, así como reformar y fortalecer la institucionalidad del estado de Honduras. Se rige por el convenio suscrito entre la OEA y el estado de Honduras del 19 de enero de 2016; inició sus operaciones el 9 de abril de 2016.

#### 5.3.1. El origen de la MACCIH

A finales de mayo y principios de junio de 2015 se hicieron públicas denuncias en contra de Mario Zelaya, jefe del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), acusado del desvío de entre 200 y 350 millones de dólares en fondos de seguridad social para beneficio propio a través de empresas fantasmas y otros prestanombres.<sup>383</sup> Zelaya supuestamente coordinaba márgenes “hasta del 100% en bienes y servicios como medicinas y pensiones, mediante sobornos pagados por las compañías que se beneficiaban”.<sup>384</sup> Las denuncias conectaban al Partido Nacional, del presidente Juan Orlando Hernández (2014), del cual Zelaya era miembro, con esas compañías fantasma.<sup>385</sup> Varios días después de que se plantearon estas denuncias el presidente Hernández admitió que en su campaña presidencial de 2013 había recibido dinero de varias compañías implicadas en el escándalo del IHSS, pero insistió en que no tenía idea de que el dinero había sido obtenido por medios cuestionables.<sup>386</sup> Varias semanas después un juez hondureño colocó bajo arresto domiciliario a Lena Gutiérrez, integrante del Partido Nacional y vicepresidenta del Congreso.<sup>387</sup> Las acusaciones incluían, entre otras, que ella había defraudado al estado vendiendo medicina de baja calidad y a precios inflados.<sup>388</sup> Después se reveló, cuando el hermano de Hernández fue sentenciado por tráfico de drogas por una corte estadounidense, que Hernández había permitido el tráfico de drogas para comprar su paso fuera de la mira de la ley durante sus campañas políticas.<sup>389</sup>

Estas revelaciones, sumadas a la frustración de una presidencia que había normalizado los altos niveles de corrupción, llevaron a los ciudadanos de Honduras al límite. Varios hondureños, bajo el nombre de “Los Indignados”, organizaron protestas masivas y perseguían dos metas: la renuncia del presidente Hernández y la creación de un organismo anticorrupción

383. Louisa Reynolds, “Hondura’s Aborted Mission for Political Reform”, *Foreign Policy*, 28 de octubre de 2015, disponible en: <http://foreignpolicy.com/2015/10/28/honduras-guatemala-corruption-oas/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

384. Prensa Asociada CDMX, “Protesters across Honduras take on alleged social security embezzlement”, *The Guardian News*, 1 de junio de 2015, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/honduras-protests-social-security-embezzlement> (consultado el 30 de octubre de 2020) (traducción propia).

385. Nina Lakhani, “How hitmen and high living lifted lid on looting of Honduran healthcare system”, *The Guardian News*, 10 de junio de 2015, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/10/hit-men-high-living-honduran-corruption-scandal-president> (consultado el 30 de octubre de 2020).

386. Louisa Reynolds, “Hondura’s Aborted Mission for Political Reform”, véase nota 383.

387. “Honduran Congress vice-president arrested in corruption case”, *Reuters World News*, 4 de julio de 2015, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-honduras-corruption/honduran-congress-vice-president-arrested-in-corruption-case-idUSKCN0PE-oQZ20150704> (consultado el 30 de octubre de 2020).

388. “Honduras corruption probe widens as lawmakers is held”, *BBC World News*, 1 de julio de 2015, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-33343365> (consultado el 30 de octubre de 2020).

389. Emily Palmer y Elisabeth Malkin, “Honduran President’s Brother is Found Guilty of Drug Trafficking”, *New York Times*, 18 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/10/18/world/americas/honduras-president-brother-drug-trafficking.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

apoyado por la ONU, similar a la CICIG.<sup>390</sup> Las protestas comenzaron con varios millares de personas que marcharon en Tegucigalpa. Protestas de tamaño similar se extendieron a San Pedro Sula, Siguatepeque, Choluteca y Comayagua en los días subsecuentes.<sup>391</sup> Además de ocupar plazas públicas, varios “indignados” hicieron huelgas de hambre y trataron de tomar el Palacio Presidencial.<sup>392</sup> Conforme trataban de entrar, la policía y el ejército respondieron con el uso de la fuerza, evitando así que entraran al palacio.<sup>393</sup>

El 7 de septiembre de 2015 “una misión de la Organización de Estados Americanos, liderada por el negociador chileno John Biehl, llegó a Honduras. [Biehl] invitó a los manifestantes a participar en las pláticas con el gobierno y representantes de la sociedad civil a trabajar para resolver la crisis política”.<sup>394</sup> Cinco días después, cuando el diálogo estaba cerca de terminar, Biehl y Hernández anunciaron la creación de la MACCIH.<sup>395</sup> Mientras que la creación de la MACCIH aparentemente respondía a la demanda popular “Los Indignados” no habían logrado ninguna de sus metas. El presidente Hernández seguía al mando del país, y en lugar de un organismo con apoyo de la ONU que tuviera “poderes investigatorios y acusatorios con músculo real” Hernández había accedido a un grupo con apoyo de la OEA, “centrado principalmente en ofrecer recomendaciones de reformas al sistema de justicia”.<sup>396</sup> “Los Indignados” se sintieron defraudados y desconfiados de las instituciones internacionales y mediadores extranjeros, según uno de sus líderes,<sup>397</sup> y continuaron con las protestas durante meses después del acuerdo.<sup>398</sup>

### 5.3.2. El Mandato de la MACCIH

Aunque Los Indignados buscaban un organismo similar a la CICIG, existen diferencias significativas entre las dos entidades: la MACCIH estaba apoyada por la OEA, mientras que la CICIG estaba apoyada por la ONU, y la CICIG se enfocaba en casos individuales en tanto que la MACCIH buscaba responder a la corrupción con un enfoque sistémico. Por lo tanto, el ámbito de competencia de la CICIG se enfocaba en investigar y perseguir casos específicos de corrupción e impunidad.<sup>399</sup> Para ello, la CICIG tenía autoridad para investigar corrupción

390. Sibylla Brodzinsky, “Our Central American Spring: protesters demand an end to decades of corruption”, *The Guardian News*, 14 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/14/honduras-guatemala-protests-government-corruption> (consultado el 30 de octubre de 2020).

391. *Idem*.

392. “Honduran Government Represses Hunger Strikers Protesting Fraud”, 17 de julio de 2015, disponible en: <https://www.telesuren-glish.net/news/Honduran-Government-Represses-Hunger-Strikers-Protesting-Fraud-20150717-0005.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

393. *Idem*.

394. Louisa Reynolds, “Hondura’s Aborted Mission for Political Reform”, véase nota 383 (traducción propia).

395. “Concluye la segunda etapa del diálogo nacional en Honduras”, *El Heraldo*, 11 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.elheraldo.hn/pais/879003-214/concluye-segunda-etapa-del-di%C3%A1logo-nacional> (consultado el 30 de octubre de 2020).

396. Louisa Reynolds, “Honduras’s Aborted Mission for Political Reform”, véase nota 383 (traducción propia).

397. *Idem*.

398. Los Indignados intentaron coordinar huelgas contra el acuerdo. El 28 de septiembre Ariel Varela, un portavoz de Los Indignados, explicó que “El pueblo hondureño no quiere más diagnósticos, nosotros estamos claros que impera la corrupción e impunidad en este país [...] queremos que se judicialice todo aquel personaje que es parte de la corrupción y que camina por las calles impunemente”. Véase Agencia EFE, “Indignados rechazan la propuesta de la OEA y dicen que es una bofetada a los hondureños”, *El Economista*, 29 de septiembre de 2015, disponible en: <https://www.economista.es/legislacion/noticias/7034704/09/15/Indignados-rechazan-la-propuesta-de-la-OEA-y-dicen-que-es-una-bofetada-a-los-hondurenos.html> (consultado el 30 de octubre de 2020). Además, la congresista Fátima Mena argumentó en el Congreso que la MACCIH era un “compromiso insatisfactorio” e introdujo una iniciativa para obligar al presidente Hernández a requerir a la ONU una comisión como la CICIG, pero que nunca se materializó. Véase “Diputados del PAC presentan ley para la Cicih”, 24 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.laprensa.hn/honduras/883871-410/diputados-del-pac-presentan-ley-para-la-cicig> (consultado el 30 de octubre de 2020).

399. Acuerdo de creación de la CICIG, 12 de diciembre de 2006, disponible en: <http://www.cicig.org/index.php?page=mandate> (consultado el 30 de octubre de 2020).

independientemente y llevar a juicio esos casos junto con el MP.<sup>400</sup> La MACCIH, por otro lado, no tenía autoridad legal para perseguir casos de corrupción específicos.<sup>401</sup> Sin embargo, tenía un mandato general más amplio que el de la CICIG para hacer recomendaciones de política relativas a la impunidad y corrupción.<sup>402</sup> Sin embargo, el efecto de estas recomendaciones necesariamente dependía de la voluntad política de las diversas autoridades hondureñas.

Con este fin, la MACCIH se subdividió en cuatro divisiones. De estas solo la División de Prevención y Combate a la Corrupción tenía algo de autoridad legal compartida con el gobierno hondureño, mientras que las otras divisiones estaban restringidas a hacer recomendaciones.<sup>403</sup> Esta división estaba compuesta por tres unidades: la Unidad de Acompañamiento, Supervisión y Colaboración Activa; la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones, y la Unidad de Reformas y Asesoría al Sistema Anticorrupción. La División de Prevención y Combate a la Corrupción consistía en “jueces, fiscales, policías, especialistas forenses [...] y profesionales nacionales de reconocida capacidad y objetividad”.<sup>404</sup>

Tres secciones en el Acuerdo de la MACCIH especificaban los límites de la autoridad legal de esta unidad. La Sección 3.1.1.2, que se enfocaba en la oficina del procurador general, explícitamente establecía que la MACCIH podía “asesorar técnicamente, supervisar, evaluar y colaborar activamente con un grupo de jueces que conocen de causas de corrupción, fiscales, investigadores y especialistas forenses del Ministerio Público, por delegación del Fiscal General, seleccionados y certificados por la MACCIH, para recabar información, investigar y perseguir casos de corrupción y redes de corrupción”.<sup>405</sup> La Sección 3.1.1.5 usaba un lenguaje similar describiendo el papel de la MACCIH como un supervisor y evaluador de la judicatura hondureña y entidades ejecutivas.<sup>406</sup>

La Sección 3.1.1.6 se enfocaba en la anticorrupción relacionada con jueces y fiscales, explícitamente estableciendo que la MACCIH podía “seleccionar, certificar, asesorar, supervisar y evaluar un grupo de jueces que conocen de las causas de corrupción y fiscales del Ministerio Público, que por delegación del Fiscal General recaben información y ejerzan la acción penal pública contra casos de corrupción y redes de corrupción”.<sup>407</sup> Si bien ninguna de estas secciones tenía autoridad legal independiente para investigar o perseguir casos de corrupción, sí podían hacer una importante contribución si funcionan correctamente: crear un espacio institucional supervisado, evaluado y con asesoría técnica profesional, en el cual los casos de corrupción podían ser procesados con mayores elementos y oportunidades para la justicia.

### 5.3.3. Los resultados de la MACCIH

En la sección que sigue se resaltan los retos enfrentados por la MACCIH. El análisis se centra en la División de Prevención y Combate a la Corrupción, que era la más activa y con mayor

400. Organización de Estados Americanos, “Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras”, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/default.asp> (consultado el 7 de abril de 2021).

401. Convenio creando MACCIH, 19 de enero de 2016, p.5, disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/convenio-MACCIH-1.19.16.pdf>

402. *Ibidem*, pp. 8–11.

403. Las otras tres divisiones son “la división de reformas de la justicia penal, división de reforma político-electoral, y división de seguridad pública”. Están limitadas a hacer recomendaciones y proponer reformas.

404. Organización de Estados Americanos (OEA), “Convenio entre el gobierno de la República de Honduras y la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras”, 16 de enero de 2016, p.5, disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/convenio-MACCIH-1.19.16.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2020).

405. *Idem*.

406. *Idem*.

407. *Ibidem*, p.6.

influencia, al procurar incidir en el fortalecimiento institucional para prevenir, investigar y castigar la corrupción y buscar elevar el perfil de los juicios y sentencias correspondientes.

Como parte de la respuesta al escándalo del IHSS, la MACCIH lanzó una nueva jurisdicción anticorrupción en 2017, “conformad[a] por la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción [UFECIC] y los Juzgados y Tribunales Penales con competencia Nacional en materia de Corrupción”.<sup>408</sup> La UFECIC se compone de 41 profesionistas<sup>409</sup> “certificados, en consenso, por el Ministerio Público y la MACCIH-OEA, a través de una Comisión de Certificación de Postulantes, conformada por integrantes del Ministerio Público y representantes de la Misión”.<sup>410</sup> La MACCIH determinaba qué casos investigaría la UFECIC, es decir, que la MACCIH “puede plantear al Fiscal General el traslado de cualquier caso que se encuentre en cualquier Fiscalía que tenga relación con las competencias de la Misión”.<sup>411</sup>

Sin embargo, dado que ni la UFECIC ni la jurisdicción anticorrupción eran partes permanentes del Ministerio Público, su impacto estaba limitado por su ámbito de competencia. Asimismo, al no ser una autoridad acusatoria independiente su actuación solamente puede ser efectiva si el procurador general lo permite. La MACCIH afirmó que la UFECIC cumplió un papel de pivote en el caso del IHSS.<sup>412</sup>

Las otras tres divisiones de la MACCIH tuvieron algún progreso, pero todas operan con capacidad consultiva, haciéndolas completamente dependientes de las acciones y prioridades del presidente y del procurador general que nombre, del Poder Judicial y de la cooperación de las fuerzas policíacas nacionales y locales.<sup>413</sup> Estas divisiones son menos relevantes para el estudio de las opciones para México y por lo tanto no son consideradas en amplitud aquí.

Con el apoyo del procurador general la MACCIH obtuvo sentencias condenatorias para funcionarios del gobierno de alto rango, y condenó a 133 personas en el contexto de 14 casos.<sup>414</sup> La MACCIH tenía su mayor impacto en los casos involucrados con el escándalo del IHSS que causaron la molestia pública y llevaron a su creación, principalmente el caso en contra de su exdirector, Mario Zelaya. Según investigadores de la American University,

[...] [a] mediados del 2016, cuando [la] MACCIH comenzó a hacer indagaciones sobre el caso, vio que el mismo era muy débil y que las cortes se aprestarían a liberar [a Zelaya] en septiembre del 2016. La MACCIH se movilizó y junto a la oficina del procurador general

408. Tercer Informe Semestral MACCIH, 19 de octubre de 2017, p.11, disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Semestral-MACCIH-Oct-2017-ESP.pdf>

409. Los profesionales consisten en “Fiscales, Agentes de Investigación, Especialistas en Recopilación y Análisis de Información Financiera, Especialistas en Recopilación y Análisis de Información Criminal y Forenses Informáticos”. *Ibidem*, p.14.

410. Tercer Informe Semestral MACCIH, *op. cit.* nota 408, p.14.

411. *Idem*.

412. *Ibidem*, p.21.

413. La División de Reformas al Sistema de Justicia Criminal ha introducido con éxito el Observatorio de Justicia Criminal, diseñado para ofrecer una plataforma confidencial a los ciudadanos que deseen denunciar oficiales y actos corruptos. Véase American University, “El Monitor de MACCIH”, núm.1, p.8, disponible en: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/MACCIH-Monitor-1-SPANISH-Final.pdf>. También el Centro de Justicia de las Américas (CEJA) llegó en septiembre de 2017 a estudiar y evaluar el sistema judicial. Esto se encontró con críticas de comentaristas que decían que tal estudio era un desperdicio de recursos y de tiempo cuando es claro que Honduras está plagada de corrupción. Véase Wilson Center, “Strengthening the MACCIH: Next Steps in Honduras’s Fight against Corruption and Impunity”, Erick Olson y Katherine Hyde, *Wilson Center*, p.3, disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/strengthening-the-maccih-next-steps-honduras-fight-against-corruption-and-impunity>. No obstante, a pesar de estos dos proyectos, las leyes posteriores a ellos aprobadas por el Congreso han demostrado que la MACCIH tiene severas limitaciones.

414. Organización de los Estados Americanos (OEA), *Comunicado de la Secretaría de la OEA sobre finalización del MACCIH*, 17 de enero de 2020, disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-003/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20)

prepararon una denuncia por delitos menores que permitió una extensión de 6 meses de su detención, tiempo en el cual prepararon cargos más serios.<sup>415</sup>

En diciembre de 2016, el Tribunal de Sentencia declaró a Zelaya culpable del delito de almacenamiento de armas de guerra, por el que recibió diez años en prisión.<sup>416</sup> “Posteriormente se le ha condenado de lavado de recursos, fraude, creación de empresas falsas, y abuso de autoridad”, llevando a una sentencia de un total de 25 años, la más larga para un exfuncionario en la historia de Honduras.<sup>417</sup> Mario Rojas Rodríguez, tío de Zelaya, fue sentenciado a 15 años de prisión por lavado de recursos en marzo de 2018.<sup>418</sup> Desde abril de 2018 el Ministerio Público ha iniciado 80 investigaciones más sobre corrupción en el IHSS.<sup>419</sup> Sin embargo, un gran número de miembros de partidos de oposición y de organizaciones no gubernamentales expresaron preocupación y decepción de que la MACCIH no había implicado a oficiales de alto rango.<sup>420</sup>

En otro caso notable, el Tribunal de Sentencia condenó a Teodoro Bonilla, vicepresidente de la Judicatura y del Consejo de Carrera Judicial, a seis años de prisión y una multa de 8,000 dólares por el crimen de tráfico de influencias.<sup>421</sup> Aunque seis años es el mínimo posible, esta fue la primera vez que el Tribunal de Sentencia condenó y sentenció a un funcionario de gobierno por tráfico de influencias en Honduras.<sup>422</sup>

Finalmente, en julio de 2017 la MACCIH se unió al procurador general para investigar el Proyecto Agua Zarca que llevó al asesinato de la líder ambientalista Berta Cáceres. El exvocero de la MACCIH, Juan Jiménez Mayor, públicamente nombró a varios funcionarios de la empresa Desarrollos Energéticos (DESA) que estaban siendo investigados, lo que ocasionó fuertes críticas de políticos y líderes del sector privado.<sup>423</sup> En específico,

[...] el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, COHEP, la asociación líder de la empresa privada en Honduras, y que representa a los empresarios más influyentes del sector, manifestó su inconformidad con MACCIH por realizar esas declaraciones públicas y anunciar nombres de individuos a ser investigados sin tener una base legal, haciendo un llamado a la misión a que se mantuviera dentro del ámbito de su mandato.<sup>424</sup>

Esto no evitó que la MACCIH, a través de la UFECIC, continuara investigando las acusaciones de corrupción en contra de funcionarios de alto rango en DESA. El 2 de marzo de 2018 las

415. American University, “El Monitor de MACCIH”, véase nota 413, p.4.

416. “Más de 42 años pagará Mario Zelaya por almacenar armas”, *El Heraldo*, 16 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.elheraldo.hn/pais/1027018-466/mario-zelaya-es-declarado-culpable-por-el-delito-de-almacenamiento-de-armas> (consultado el 30 de octubre de 2020).

417. Tercer Informe Semestral MACCIH, véase nota 408, p.22.

418. American University, “El Monitor de MACCIH”, núm.4, disponible en: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latin-studies/monitoring-maccih.cfm>

419. *Idem*.

420. “Juan Jiménez pide paciencia para la MACCIH”, *Hondudiario Política*, 14 de octubre de 2017, disponible en: <http://hondudiario.com/2017/10/14/juan-jimenez-pide-paciencia-para-la-maccih/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

421. “Primer condenado en Honduras por tráfico de influencias”, *Proceso Digital*, 11 de septiembre de 2017, disponible en: <https://proceso.hn/primer-condenado-en-honduras-por-trafico-de-influencias/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

422. *Idem*.

423. “Maccih anuncia líneas de investigación por caso Desá”, *La Prensa*, 13 de julio de 2017, disponible en: [http://www.laprensa.hn/honduras/1089209-410/berta\\_caceres-honduras-maccih-desa-agua\\_zarca-corrupcion-rigoberto\\_cuellar](http://www.laprensa.hn/honduras/1089209-410/berta_caceres-honduras-maccih-desa-agua_zarca-corrupcion-rigoberto_cuellar) (consultado el 30 de octubre de 2020).

424. American University, “El Monitor de MACCIH”, véase nota 413.

autoridades hondureñas arrestaron a Roberto David Castillo Mejía, expresidente de DESA, debido a su involucramiento en el asesinato de Berta Cáceres.<sup>425</sup>

#### 5.3.4. Eventos recientes y el predicamento actual de la MACCIH

El 2018 comenzó como un año difícil para la MACCIH. En noviembre de 2017 el presidente Hernández buscó la reelección a la presidencia de Honduras, lo cual causó muchas discusiones sobre su legitimidad. El Congreso también aprobó en enero de 2018 una ley que da tres años de inmunidad a los congresistas electos después de 2005 en casos de posibles delitos relacionados con el mal uso de fondos públicos. En este contexto renunció Juan Jiménez Mayor, vocero y líder de la MACCIH.

El 29 de noviembre de 2017, el día de la elección, el principal rival del presidente Hernández, Salvador Nasralla, un comentarista de deportes, iba a la cabeza en el conteo de votos con 45.17% de los votos contra Hernández con 40.21%.<sup>426</sup> Solo después de unas fallas de causa desconocida en el Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral que interrumpieron la publicación de resultados por parte de la Comisión Electoral se colocó Hernández a la cabeza.<sup>427</sup> Eventualmente Hernández resultó electo, con solamente 1.5 puntos de diferencia a pesar de las “irregularidades y deficiencias” en el proceso electoral identificadas por los observadores electorales de la OEA<sup>428</sup> y el llamado a una nueva elección por el secretario general Luis Almagro.<sup>429</sup> Muchos observadores pensaron que la candidatura de Hernández era en sí misma ilegítima, a pesar de que en 2015 la Suprema Corte decretó inválido el límite de tiempo establecido por la Constitución.<sup>430</sup>

A través de la UFECIC la MACCIH continuó operando ininterrumpidamente y presentó, dos semanas después de la elección presidencial, el caso conocido como “Red de Diputados”, en el que cinco miembros del Congreso estaban acusados de tomar fondos públicos (aproximadamente 352,000 dólares) destinados a proyectos públicos.<sup>431</sup> De acuerdo con investigadores de la American University, “este caso ocasionó roces entre la MACCIH y las autoridades judiciales, ya que la MACCIH criticó a la magistrada Alma Guzmán, encargada del caso, de dilatar el proceso judicial y de no emitir órdenes de captura para los diputados, aceptando, por el contrario, la comparecencia voluntaria de los mismos”.<sup>432</sup>

Los críticos comentan que la MACCIH debió haber llevado ese caso a juicio antes de la elección, en lugar de buscar evitar una reacción negativa por parte del Partido Nacional, del presidente Hernández.<sup>433</sup> También se menciona que “Otros sectores, especialmente los opositores al gobierno, han cuestionado esta acción de la MACCIH como un distractor en el

425. “El caso por el homicidio de Berta Cáceres suma un detenido más; activistas acusan que no es suficiente”, *New York Times*, 5 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/05/honduras-bertha-caceres-roberto-david-castillo/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

426. “Honduras espera resultados definitivos en elecciones presidenciales”, *La Prensa*, 27 de noviembre de 2017, consultado en: [https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1129944-410/elecciones-honduras-joh-nasralla-candidato\\_ganador-conteo\\_votos-actas](https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1129944-410/elecciones-honduras-joh-nasralla-candidato_ganador-conteo_votos-actas) (consultado el 30 de octubre de 2020).

427. Organización de los Estados Americanos (OEA), Misión de observación de elecciones generales Honduras, *Informe final*, 26 de noviembre de 2017, p.5.

428. *Ibidem*, p.7.

429. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), *Comunicado sobre las elecciones en Honduras*, 17 de diciembre de 2017, disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-092/17](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-092/17)

430. “The president of Honduras starts his second term under a cloud”, *The Economist*, 27 de enero de 2018, disponible en: <https://www.economist.com/news/americas/21735648-juan-orlando-hernandez-has-little-legitimacy-few-real-foes-president-honduras> (consultado el 30 de octubre de 2020).

431. American University, “El Monitor de MACCIH”, véase nota 413, p.2.

432. *Idem*.

433. *Idem*.

marco de la situación política que atraviesa Honduras después de las elecciones”.<sup>434</sup> Ambas críticas se suman a las críticas generales de que la MACCIH no hizo lo suficiente para evitar que el presidente en turno se haya robado la elección.<sup>435</sup> Antes de los resultados electorales, el candidato de oposición, Salvador Nasralla, indicó que remplazaría la MACCIH con una entidad parecida a la CICIG si resultaba electo, lo que evidenció su falta de confianza en la MACCIH.<sup>436</sup>

En enero de 2018 “el Congreso aprobó una reforma que, en efecto, concede a los congresistas electos desde 2005, tres años de inmunidad por delitos relacionados con malversación de fondos públicos”.<sup>437</sup> Esta ley seriamente minimizaba el mandato de la MACCIH y pudo haber sido una respuesta al caso “Red de Diputados”, discutido con anterioridad. El vocero de la MACCIH, Juan Jiménez, lo llamó el “pacto de impunidad”, pero fue incapaz de evitar su aprobación.<sup>438</sup> Poco después el Ministerio Público apeló la constitucionalidad de la ley<sup>439</sup> y la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) interpuso una demanda de inconstitucionalidad en contra de esta ley.<sup>440</sup>

El 15 de febrero de 2018 Juan Jiménez Mayor anunció su renuncia a la MACCIH en una carta publicada en Twitter.<sup>441</sup> Aunque la historia completa detrás de su renuncia no es pública, Jiménez explicó que estaba frustrado por el “pacto de impunidad” antes descrito, así como por la falta de apoyo del secretario general de la OEA, Luis Almagro.<sup>442</sup>

El 13 de abril de 2018 Almagro anunció en su cuenta de Twitter que el brasileño Luiz Antonio Guimarães Marrey sería el nuevo vocero.<sup>443</sup> Cinco días después la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras publicó un comunicado en el que esencialmente rechazaba a Marrey.<sup>444</sup> El comunicado explicó que, según el Artículo 10.4 del acuerdo de la MACCIH, “el / la Vocero / a de la MACCIH deberá contar con la previa aceptación del gobierno y será debidamente acreditado ante las autoridades del gobierno por el Secretario General”.<sup>445</sup> Finalmente, en junio de 2018 el gobierno de Honduras aceptó la designación de Marrey como nuevo vocero de la MACCIH. En un comunicado conjunto el gobierno y la Secretaría General de la OEA “comprometieron su apoyo al Vocero entrante, a la vez que reiteraron su afán en llevar adelante con neutralidad, efectividad y rigor en los trabajos las necesarias tareas para el fortalecimiento institucional”.<sup>446</sup>

434. *Ibidem*, p.2.

435. *Idem*.

436. “Comisión rechaza plan de Nasralla de reincorporar a policías depurados”, *La Prensa*, 14 de noviembre de 2017, disponible en: [http://www.laprensa.hn/honduras/1125979-410/honduras-salvador\\_nasralla-comision\\_depuracion-policia\\_nacional-corrupcion-narcotrafico](http://www.laprensa.hn/honduras/1125979-410/honduras-salvador_nasralla-comision_depuracion-policia_nacional-corrupcion-narcotrafico) (consultado el 30 de octubre de 2020).

437. “The President of Honduras starts his second term under a cloud”, véase nota 430 (traducción propia).

438. Twitter Juan F Jimenez Mayor, 24 de enero de 2018, disponible en: <https://twitter.com/JuaJimenezMayor/status/956194157051162624> (consultado el 30 de octubre de 2020).

439. Tristan Clavel, “Ministerio Público de Honduras y sociedad civil denuncian Pacto de Impunidad”, *Insight Crime*, 6 de febrero de 2018, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/ministerio-publico-de-honduras-y-sociedad-civil-enfrentan-pacto-de-impunidad/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

440. Asociación para una Sociedad más Justa, 2 de febrero de 2018, <http://asjhonduras.com/webhn/representante-de-transparencia-internacional-en-honduras-presenta-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-reformas-a-ley-de-presupuesto/>

441. Twitter Juan F Jimenez Mayor, 15 de febrero de 2018, disponible en: <https://twitter.com/juajimenezmayor/status/964331815837274112?lang=en> (consultado el 30 de octubre de 2020).

442. García, Jacobo “Dimite el jefe de la misión anticorrupción de la OEA en Honduras”, *El País*, 15 de febrero de 2018 (consultado el 7 de abril de 2021), disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/02/16/america/1518755444\\_440873.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/16/america/1518755444_440873.html)

443. Twitter Luis Almagro, 13 de abril de 2018, disponible en: [https://twitter.com/Almagro\\_OEA2015/status/984837935647395840](https://twitter.com/Almagro_OEA2015/status/984837935647395840) (consultado el 30 de octubre de 2020).

444. “Cancillería: Renovación de la MACCIH es decisión soberana del gobierno de Honduras”, *El País*, 10 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.elpais.hn/2019/12/10/cancilleria-renovacion-de-de-la-maccih-es-decision-soberana-del-gobierno-de-honduras/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

445. *Idem*.

446. “Luiz Antonio Marrey Guimarães, nuevo vocero de la MACCIH”, *Proceso Digital*, 18 de junio de 2018, disponible en: <https://proceso.hn/luiz-antonio-marey-guimaraes-nuevo-vocero-de-la-maccih/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

La MACCIH también enfrentó múltiples obstáculos en las cortes. Por ejemplo, en mayo de 2018 la Sala Constitucional de la Corte Suprema decidió sobre la inconstitucionalidad de la UFECIC.<sup>447</sup> La decisión de la Corte no llegó a declarar la inconstitucionalidad del acuerdo de creación de la MACCIH como una de las partes lo había solicitado, aunque aun así su decisión debilitó considerablemente su legitimidad.<sup>448</sup>

A pesar de la interferencia de distintas ramas del gobierno de Honduras, la MACCIH logró asegurar algunas victorias importantes, así como una sentencia condenatoria por fraude y malversación de fondos de una exprimera dama,<sup>449</sup> elevando la atención mediática a su alrededor en el plano internacional. El mandato de la MACCIH se fijó con fecha de expiración en enero de 2020, pero la OEA, la Unión Europea y Estados Unidos apoyaron su renovación.<sup>450</sup> No obstante, el Congreso de Honduras aconsejó al presidente Hernández en contra de la renovación del mandato de la MACCIH.<sup>451</sup> Hernández se caracterizó por ser un fuerte aliado de la MACCIH,<sup>452</sup> por lo que permitió que expirara. El gobierno de Honduras desde entonces ha buscado maneras de devaluar el éxito de la MACCIH, incluso removiendo los cargos de la exprimera dama en marzo de 2020.<sup>453</sup>

El principal desafío al que la MACCIH se enfrentaba, además de la oposición política que eventualmente llevó a su caída, eran las estructuras institucionales débiles de Honduras, la debilidad de su mandato y el frecuente cambio de personal.<sup>454</sup> Aunque se lograron algunos logros importantes, no demostró ser tan capaz como la CICIG.

#### 5.4. LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN EL SALVADOR

La CICLES se creó como un organismo internacional con el objetivo de procesar actos de corrupción en El Salvador. Fue creada mediante un Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de la OEA y el gobierno de la República de El Salvador. Su creación fue impulsada por el apoyo público y político para la instalación de comisiones semejantes a la CICIG. La relevancia de establecer una comisión es clara en un país que ha sufrido una corrupción sistémica que ha implicado a funcionarios públicos de alto rango, incluyendo a dos expresidentes. A finales de 2019 los esfuerzos para crear una comisión anticorrupción culminaron en la instalación de la CICLES.

Debe señalarse una distinción entre la CICLES inicialmente planteada frente a la CICLES realmente establecida. La CICLES se planteó tomando como modelo la CICIG. Buscaba ser una

447. Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, SCO-0189-2018, 29 de mayo de 2018.

448. Angelika Albaladejo y Mike LaSusa, “Fallo de corte en Honduras puede minar organismo anticorrupción”, *InSight Crime*, 4 de junio de 2018, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fallo-corte-honduras-puede-minar-organismo-anticorrupcion> (consultado el 30 de octubre de 2020).

449. Parker Asmann, “Honduras Anti-Graft Body Secures Historic Conviction of Former First Lady”, *InSight Crime*, 22 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/brief/honduras-anti-graft-body-secures-historic-conviction-former-first-lady> (consultado el 30 de octubre de 2020).

450. María Alejandra Navarreta y Héctor Silva Ávalos, “What Fate Awaits MACCIH in Honduras?”, *InSight Crime*, 27 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/fate-awaits-maccih-honduras/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

451. Dagoberto Rodríguez, “Congreso Nacional pide no renovar convenio a la MACCIH”, *La Prensa*, 10 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.laprensa.hn/honduras/1341212-410/comision-evaluadora-maccih-pide-no-renovarle-convenio-corrupcion-honduras> (consultado el 30 de octubre de 2020).

452. Héctor Silva y Seth Robbins, “A Death Foretold: MACCIH Shuts Down in Honduras”, *InSight Crime*, disponible en: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/a-death-foretold-maccih-shuts-down-in-honduras> (consultado el 30 de octubre de 2020).

453. Parker Asmann, “Corte Suprema de Honduras anula condena histórica por corrupción”, 18 de marzo de 2020, *InSight Crime*, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/corte-suprema-de-honduras-anula-condena-historica-por-corrupcion> (consultado el 30 de octubre de 2020).

454. “Datos para entender el fin de la Maccih”, *El Heraldito*, 17 de enero de 2020, disponible en: <https://www.elheraldo.hn/pais/1349726-466/datos-para-entender-el-fin-de-la-maccih> (consultado el 30 de octubre de 2020).

entidad internacional e independiente, creada por un tratado internacional y apoyada con la debida ratificación legislativa. El proceso de aprobación y ratificación del tratado habría sido apoyado por la ONU y la OEA, entidades que en principio dirigirían juntas la labor de la Comisión, con independencia del gobierno. Bajo este formato, la CICIES habría contado con la competencia de efectuar investigaciones propias y la de actuar como querellante adhesivo.

Sin embargo, la CICIES realmente establecida se distingue en muchos aspectos fundamentales del modelo inicial que buscaba imitar a la CICIG. La CICIES es una comisión creada con apoyo de la OEA y con fuertes vínculos al Poder Ejecutivo. La ONU no participó en el desarrollo del modelo ni se ha involucrado en su actual operación. La Comisión no se creó por un tratado internacional y, como consecuencia, su creación no requirió ratificación legislativa. Las funciones de la CICIES se limitan a brindar apoyo técnico a las autoridades salvadoreñas. No cuenta con la capacidad de efectuar investigaciones propias ni de actuar como querellante adhesivo. El alcance de la CICIES se vio limitado por el marco constitucional de El Salvador, que otorga el poder investigativo exclusivamente a la Fiscalía. Esta limitación era predecible ya que la CICIG logró superar un desafío parecido. Sin embargo, en El Salvador no se instrumentó una solución constitucional adecuada para maximizar las competencias de la CICIES. Otra crítica fundamental a la CICIES es que en su instalación no se logró la colaboración de actores esenciales como la ONU, la Asamblea Legislativa y la sociedad civil. Sin las competencias y colaboraciones semejantes a las que ayudaron a establecer una CICIG fuerte y efectiva queda por ver qué tanto podrá la CICIES contribuir en la lucha contra la corrupción en El Salvador.

El presidente Nayib Bukele (2019) no ha puesto funcionarios a disposición de la fiscalía, tampoco ha colaborado para las investigaciones ni se ha pronunciado públicamente a favor del esclarecimiento de los delitos.<sup>455</sup> En realidad, en El Salvador no se cuenta con una comisión internacional contra la impunidad con las facultades y atribuciones de la CICIG o la MACCIH.<sup>456</sup>

#### 5.4.1. El desarrollo de la CICIES

El 13 de enero de 2019 el entonces candidato a la presidencia Nayib Bukele presentó su “Plan Cuscatlán 2019–2024”, compuesto de más de 200 reformas y políticas que proponía realizar durante su mandato, en caso de ser elegido.<sup>457</sup> Dentro del plan figuraba una sección denominada “Transparencia y Anticorrupción”.<sup>458</sup> Al reconocer que “la corrupción y la impunidad son las causas de la desigualdad y la pobreza que tenemos en el país”, se planteó una estrategia “integral e imparcial” para combatir esos delitos, cuya piedra angular sería la creación de la CICIES.<sup>459</sup>

La CICIES, tal y como fue descrita en el Plan Cuscatlán, sería una entidad de carácter internacional con competencias para realizar investigaciones propias y actuar como quere-

455. Celia Medra, “No. No hay una CICIES en El Salvador”, *Due Process of Law Foundation*, 20 de agosto de 2020, disponible en: [https://dplfblog.com/2020/08/19/no-no-hay-una-cicies-en-el-salvador/amp/?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://dplfblog.com/2020/08/19/no-no-hay-una-cicies-en-el-salvador/amp/?__twitter_impression=true)

456. *Idem*.

457. “Nayib Bukele presenta su plan de gobierno denominado ‘Plan Cuscatlán 2019–2024’”, *Porttada.com*, 13 de enero de 2019, disponible en: <http://porttada.com/nayib-bukele-presenta-su-plan-de-gobierno-denominado-plan-cuscatlan-2019-2024> (consultado el 30 de octubre de 2020).

458. Nayib Bukele, *Plan de Cuscatlán*, 22 de enero de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6RmYocj23m8> (consultado el 7 de abril de 2021).

459. *Ibidem*, pp.6, 12–20.

llante adhesivo con fines de fortalecer el Ministerio Público y el Sistema Judicial, fomentar la participación ciudadana, y combatir la corrupción y la impunidad en El Salvador.<sup>460</sup> El Plan Cuscatlán indicaba que seguiría en operación hasta el fin del mandato de Bukele por lo menos,<sup>461</sup> pero no precisó la fuente de fondos necesarios para financiar su operación.

Según el Plan Cuscatlán, la CICIÉS se pondría en marcha en tres fases, cada una con distintos objetivos y un plazo fijo para su cumplimiento (véase la tabla 2). En la primera fase de junio de 2019 a junio de 2020 el gobierno de El Salvador firmaría convenios con la ONU y la OEA para constituir la CICIÉS y la Asamblea Legislativa los ratificaría.<sup>462</sup> En esta fase la CICIÉS comenzaría su operación con énfasis en ofrecer apoyo técnico al Ministerio Público y al Sistema Judicial con la finalidad de fortalecer tales entidades para luchar contra el crimen y efectuar “sus propios monitoreos internos de integridad”.<sup>463</sup>

En la segunda fase, de julio de 2020 a abril de 2021, la CICIÉS se enfocaría en establecer mecanismos para la participación civil y la protección de participantes en el sistema.<sup>464</sup> Asimismo, comenzaría a apoyar en el desarrollo de investigaciones y análisis de casos con el Ministerio Público y buscaría establecer un acuerdo de cooperación con los demás países del Triángulo Norte para facilitar investigaciones de carácter regional.<sup>465</sup>

A partir de mayo de 2021 la CICIÉS entraría en su última fase con plena operación y con competencia de actuar como querellante adhesivo y de hacer denuncias administrativas.<sup>466</sup>

“Desterrar la corrupción de la administración pública se convirtió en un punto de honor en la agenda del derechista Bukele durante la campaña electoral”, indicaban los medios salvadoreños.<sup>467</sup> Bukele fue elegido como presidente en primera vuelta en las elecciones realizadas el 3 de febrero de 2019 y asumió la presidencia el 1 de junio de 2019.<sup>468</sup> El 8 de agosto de 2019, poco después de instalarse como presidente, Bukele afirmó su compromiso con formar la CICIÉS en un tuit que decía: “Antes de los primeros 100 días haremos el lanzamiento de la CICIÉS”.<sup>469</sup>

El tuit, junto con una aseveración, hecha días después por Bukele, confirmó que la CICIÉS se instrumentaría sin aval de la Asamblea Legislativa. Como consecuencia, se desató una serie de críticas sobre el lanzamiento de la CICIÉS.<sup>470</sup> Por un lado, se expresaba una preocupación de que la aceleración del lanzamiento perjudicara el eventual funcionamiento de la Comisión. De hecho, Roberto Rubio, director ejecutivo de la Fundación Nacional para el Desarrollo y representante de Transparencia Internacional en El Salvador, señaló: “Hay riesgos de [...] que se priorice el hecho político de generar la CICIÉS, un hecho mediático más que la sustancia, y entonces que no tengamos una CICIÉS fuerte, sino una CICIÉS que esté limitada

460. *Idem*.

461. *Ibidem*, p.15.

462. *Ibid.*, p.14.

463. *Ibid.*, p.14.

464. *Idem*.

465. *Ibidem*, pp. 14-15.

466. *Ibid.*, p.15.

467. Agencia EFE, “ONU confirma solicitud de ‘apoyo’ de gobierno salvadoreño para crear comisión contra impunidad y corrupción”, *La Prensa Gráfica*, 3 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/ONU-confirma-solicitud-de-apoyo-de-gobierno-salvadoreno-para-crear-comision-contra-impunidad-y-corrupcion-20190903-0360.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

468. Carlos Salina Maldonado, “El ‘tsunami Bukele’ toma posesión en El Salvador”, *El País*, 2 de junio de 2019, disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/06/01/america/1559415374\\_293534.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/01/america/1559415374_293534.html) (consultado el 30 de octubre de 2020).

469. Twitter Nayib Bukele, 8 de agosto de 2019, disponible en: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1159671584606556161> (consultado el 30 de octubre de 2020).

470. Ricardo Avelar y William A. Hernández, “Nayib Bukele dice que CICIÉS se implementará sin aval de la Asamblea”, *El Salvador.com*, 21 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/nayib-bukele-dice-que-cicies-se-implementara-sin-ir-a-la-asamblea/632226/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

**TABLA 2. TIEMPOS DE LA CICIES**

	2019		2020				2021				2022				2023				2024		
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	
Convenio ONU & OEA	x																				
Ratificación Asamblea Legislativa		x	x	x	x	x	x	x													
Fase I - Educación		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x							
Fase I - Tecnología					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Fase II - Participación ciudadana				x	x	x	x	x													
Fase II - Protección al denunciante y testigo						x	x	x													
Fase II - Convenio Triángulo Norte									x	x	x	x									
Fase III - Investigación										x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	>
Fase III - Querrela												x	x	x	x	x	x	x	x	x	>

Fuente: Ilustración 1 - de "Transparencia y Anti-Corrupción", Plan Cuscatlán.

mucho en sus funciones respecto lo que tuvo la CICIG en Guatemala".<sup>471</sup> Por otro lado, tanto la falta de transparencia en el proceso de su creación como la posibilidad de realizar su lanzamiento sin consulta previa ni aval de la Asamblea Legislativa provocaban preocupación por su "legitimidad democrática" y hasta una inquietud que "podría convertirse en un arma de persecución política".<sup>472</sup> Por último, se cuestionó cómo la CICIES cumpliría con el marco constitucional de El Salvador.<sup>473</sup>

El siguiente paso hacia la formación de la CICIES se realizó el 6 de septiembre de 2019, justo tres días antes del cumplimiento del plazo de los 100 días de la toma de poder de Bukele. Se convocó a una conferencia de prensa en la casa presidencial donde Bukele anunció el lanzamiento de la CICIES, creada por su decreto ejecutivo y con el apoyo de la OEA. Se dio a conocer que el gobierno de El Salvador y la Secretaría General de la OEA habían firmado una carta de intención en que manifestaban su intención de establecer la CICIES y firmar un convenio a ese efecto en un plazo de tres meses.<sup>474</sup>

A pesar de la falta de detalles sobre la Comisión, su estructura, y sus competencias, Bukele habría asegurado en la conferencia de prensa que "la CICIES va".<sup>475</sup> Aunque lo dicho implicara que el desarrollo de la CICIES ya estaba muy avanzado con algunas de sus funciones ya definidas, el representante de la OEA habría aclarado que "en realidad la comisión entrará a funcionar a cabalidad de manera gradual".<sup>476</sup> En efecto, el comunicado de prensa oficial de

471. "Presidente de El Salvador anuncia el lanzamiento de la Cicies", *CNN en español*, 15 de agosto de 2019, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/el-salvador-roberto-rubio-entrevista-fernando-del-rincon-conclusiones/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

472. Ricardo Avelar y William A. Hernández, "Nayib Bukele dice que CICIES se implementará sin aval de la Asamblea", *El Salvador.com*, 21 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/nayib-bukele-dice-que-cicies-se-implementara-sin-ir-a-la-asamblea/632226/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

473. *Idem*. Véase también Manuel E. Escalante Saracais, "Posibilidades normativas para la creación y el funcionamiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES)", septiembre de 2019, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/00-CICIES-paper-publicacion-DEF.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2020).

474. "Carta de Intención entre la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y el Gobierno de la República de El Salvador para el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador", 6 de septiembre de 2019, disponible en: <https://contattafiles.s3.us-west-1.amazonaws.com/tnt29656/Q1WK8lmBIZgao/CICIES%20Agreement.pdf>

475. Gabriel Labrador, "Gobierno y OEA anuncia mesa técnica para una CICIES dependiente del Ejecutivo", *El Faro*, 7 de septiembre de 2019, disponible en: [https://elfaro.net/es/201909/el\\_salvador/23623/Gobierno-y-OEA-anuncian-mesa-técnica-para-una-CICIES-dependiente-del-Ejecutivo.htm](https://elfaro.net/es/201909/el_salvador/23623/Gobierno-y-OEA-anuncian-mesa-técnica-para-una-CICIES-dependiente-del-Ejecutivo.htm) (consultado el 30 de octubre de 2020).

476. *Idem*.

la OEA y la carta de intención indicaban que le quedaba mucho trabajo preliminar para hacer operativa a la CICIES.<sup>477</sup>

El breve comunicado decía que

[...] en estas primeras semanas la CICIES establecerá relaciones con las entidades dependientes del Órgano Ejecutivo como la Policía Nacional Civil —donde se creará una Unidad Especializada Anticorrupción y con vinculación con la CICIES— [mientras] la misión de la OEA sostendrá reuniones correspondientes con la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República (CCR) y organizaciones de la Sociedad Civil, entre otras; con la finalidad de establecer acuerdos de cooperación y robustecer el convenio definitivo.<sup>478</sup>

En cuanto al mandato de la entidad solo decía “el propósito de la CICIES es apoyar, fortalecer y colaborar activamente con las instituciones de la República de El Salvador encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción y otros delitos conexos”.<sup>479</sup>

El anuncio del 6 de septiembre de 2019 generó confusión. *El Faro*, que calificaba el anuncio como el del arranque de una mesa técnica y no un lanzamiento del organismo, trazó las críticas principales. En primer lugar, “[n]i Bukele ni la OEA han precisado aspectos clave como quién dirigirá la CICIES, su financiamiento o cuál será el mecanismo de trabajo con la Fiscalía, institución que ha sido clave en los modelos de comisiones similares en Guatemala y Honduras”.<sup>480</sup> En segundo lugar, la ONU no tuvo un papel en la conferencia y quedaba sin resolverse si la ONU participaría en la CICIES como había sido contemplado en el Plan Cuscatlán.<sup>481</sup> Según *El Faro*, Bukele solamente había enviado una carta solicitando el apoyo de la ONU hasta hacía dos semanas a pesar de que Paul Steiner, “uno de los principales articuladores del plan anticorrupción del Plan Cuscatlán”, aseguró haberle entregado un borrador a Bukele en febrero de 2019.<sup>482</sup> En tercer lugar, se cuestionaba tanto la independencia como la efectividad de la CICIES, ya que se creó por un decreto ejecutivo que limitaría su alcance al Órgano Ejecutivo y las 105 oficinas adscritas a la Presidencia.<sup>483</sup> Esta crítica se agudizó en vista de la creación de la Unidad Especializada de Anticorrupción que trabajaría con la CICIES pero reportaría al ejecutivo.<sup>484</sup> Asimismo, se sugería que la CICIES tal como se había establecido no sería la entidad fuerte y efectiva presentada en el Plan Cuscatlán que buscaba adaptar las lecciones de la CICIG.<sup>485</sup>

El siguiente paso en la creación de la CICIES se realizó el 20 de septiembre de 2019 cuando la Secretaría General de la OEA y el gobierno de El Salvador firmaron un Acuerdo de Cooperación para “la realización de una misión de avanzada para la instalación de la CICIES”.<sup>486</sup> El Acuerdo de Cooperación contenía solo un objeto: “establecer un marco regulatorio con

477. Organización de los Estados Americanos (OEA), Comunicado de Prensa C-063/19, *Gobierno de El Salvador y la Organización de los Estados Americanos (OEA) instalan la CICIES*, 6 de septiembre de 2019, disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-063/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-063/19).

478. *Idem*.

479. *Idem*.

480. Gabriel Labrador, “Gobierno y OEA anuncia mesa técnica para una CICIES dependiente del Ejecutivo”, véase nota 475.

481. *Idem*.

482. *Idem*.

483. *Idem*.

484. *Idem*.

485. *Idem*.

486. “Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República de El Salvador para la realización de una misión avanzada para la instalación de la CICIES”, 20 de septiembre de 2019, disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/acuerdo-oea-el-salvador-mision-instalacion-cicies.pdf>

respecto a la realización de una misión de avanzada para la instalación de la CICIES [...] por parte de la SG / OEA”.<sup>487</sup> Según el Acuerdo de Cooperación, el gobierno de El Salvador les extendería a la CICIES y a su personal los mismos privilegios e inmunidades que ya había reconocido en referencia a la SG / OEA.<sup>488</sup> Asimismo, el gobierno acordó contribuir 250,989 dólares para la realización de esa fase del proyecto.<sup>489</sup>

Por mucho que representara un paso importante, el Acuerdo de Cooperación todavía era un paso preliminar que no resolvía muchas de las dudas prácticas y logísticas que había generado la Carta de Intención. A los cuatro días del acuerdo el secretario general de la OEA, Luis Almagro, esclareció una duda sobre el liderazgo de la CICIES al nombrar a Ronalht Ochaeta como vocero interino.<sup>490</sup> El abogado guatemalteco llevaba años de experiencia con la OEA, inclusive había contribuido a la elaboración del proyecto borrador de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción.<sup>491</sup> Antes Ochaeta había manifestado su apoyo al modelo de la CICIG pero también había alzado críticas a Iván Velásquez y su liderazgo, críticas que reiteraría en su capacidad oficial como representante de la CICIES.<sup>492</sup>

Mientras se tomaban pasos modestos hacia adelante, Bukele dio una entrevista el 25 de septiembre en la que aseguró que la CICIES ya investigaba dos casos de corrupción relacionados con la construcción de la presa El Chaparral y la operación del Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador.<sup>493</sup> Meses después, la afirmación sería desmentida.<sup>494</sup> La incongruencia entre las aseveraciones presidenciales y los Acuerdos Preliminares precipitó una segunda ola de críticas y dudas sobre el funcionamiento de la CICIES, cuyo alcance jurisdiccional, relación con la Fiscalía e independencia aún quedaban sin definirse.<sup>495</sup>

El 26 de noviembre de 2019 el gobierno de El Salvador y la Secretaría General de la OEA firmaron el Acuerdo Marco “para el establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador”.<sup>496</sup> En contraste con los acuerdos previos, el Acuerdo Marco concretó objetivos, capacidades y estructuras de la CICIES. Además, indicó tres puntos importantes. Primero, el secretario general de la OEA designaría un comisionado/a “con el visto bueno del gobierno a través del presidente”, a diferencia de la CICIG, donde la ONU tenía independencia completa en la designación de su personal; Ochaeta, el vocero interino, firmó el Acuerdo como Comisionado de la CICIES.<sup>497</sup> Segundo, la comisión se financiaría a través de contribuciones voluntarias internacionales.<sup>498</sup> Tercero, las partes “podrían suscribir

487. *Ibidem*, p.1.

488. *Ibid.*, p.6.

489. *Ibid.*, p.2.

490. Oscar García, “Guatemalteco Ronalht Ochaeta es nombrado vocero interino de la CICIES en El Salvador”, *Prensa Libre*, 24 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.prensalibre.com/internacional/guatemalteco-ronalht-ochaeta-es-nombrado-vocero-interino-de-la-cicies-en-el-salvador/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

491. *Idem*.

492. Villarroel, Gabriel, “Cicies no tendrá intervención directa en casos de corrupción”, *El Mundo*, 17 de diciembre de 2019, disponible en: <https://diario.elmundo.sv/cicies-no-tendra-intervencion-directa-en-casos-de-corrupcion/> (consultado el 7 de abril de 2021).

493. Luis Laínez, “CICIES ya investiga primeros casos de presunta corrupción”, *La Prensa Gráfica*, 25 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/internacional/CICIES-ya-investiga-primeros-casos-de-presunta-corrupcion-20190924-0532.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

494. En diciembre de 2019 Ochaeta confirmó que la CICIES había recibido información relacionada con los casos en septiembre, pero insistió en que no investigaba los casos ya que no contaba con la competencia para realizar investigaciones independientes. Ronalht Ochaeta, “¿Qué papel jugará la CICIES en la investigación de casos de corrupción?”, véase nota 492.

495. Héctor Silva Ávalos, “La CICIES de Bukele en El Salvador parece solo existir en el papel”, *Insight Crime*, 17 de octubre de 2019, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/cicies-bukele-el-salvador-papel/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

496. Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República de El Salvador y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, 26 de noviembre de 2019, disponible en: <http://www.oas.org/fpdb/press/Acuerdo-CICIES-11.26.19.pdf>

497. *Idem*.

498. *Idem*.

acuerdos complementarios”.<sup>499</sup> De acuerdo con esta última capacidad, la CICIES ha realizado distintos convenios con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Justicia de Seguridad Pública y, de más impacto, con la Fiscalía General de El Salvador, el 9 de diciembre de 2019.<sup>500</sup>

Con la firma del Acuerdo Marco y el convenio con la Fiscalía General, la CICIES concretó muchos aspectos de su papel después de meses de incertidumbre y confusión. Sin embargo, aunque el Acuerdo Marco permite que la CICIES realice acuerdos complementarios queda abierta la posibilidad de que evolucione su papel y sus competencias a medida que vaya revisando sus acuerdos actuales o entrando en acuerdos con distintos ramos del gobierno, por ejemplo, con la Asamblea Legislativa o la CCR, con las que no ha llegado a ningún convenio hasta la fecha.

Además, el acuerdo de la CICIES deja abierta la oportunidad de incorporar a la ONU en el proyecto, como quedaba previsto en el Plan de Cuscatlán. Sin embargo, tal posibilidad resulta dudosa ya que El Salvador todavía no ha contestado a la oferta de la ONU del 4 de noviembre de 2019, que detallaba una propuesta para una CICIES formada por un tratado a ser ratificado, lo cual Bukele parece haber rechazado por la demora que implicaría.<sup>501</sup>

#### 5.4.2. El Mandato de la CICIES

El mandato de la CICIES se basa en la Carta de Intención del 9 de agosto, el Acuerdo de Cooperación del 20 de septiembre, el Acuerdo Marco del 26 de diciembre, y los acuerdos complementarios, entre ellos, el convenio con la Fiscalía. Sin embargo, son el Acuerdo Marco y el convenio con la Fiscalía los que más definen el mandato de la CICIES. Cabe resaltar que ningún acuerdo constitutivo de la CICIES cuenta con ratificación legislativa por lo que solo sirven como acuerdos de colaboración entre la CICIES y las entidades gubernamentales suscritas. Conforme con el Artículo 144 de la Constitución, si la Asamblea Legislativa los ratificara como tratados asumirían el estatus de ley nacional y abrirían paso a un alcance más amplio para la CICIES.<sup>502</sup>

El artículo VI del Acuerdo Marco establece cuatro líneas de acción:

- Asistencia técnica en el Combate a la Corrupción y en el Desarrollo de Políticas Públicas de Anticorrupción.
- Fortalecimiento Institucional para la Prevención del Delito.
- Relaciones con Actores no Estatales.
- Fortalecimiento de la Seguridad Pública y Ciudadana.<sup>503</sup>

Por otra parte, como lo explicó el Fiscal General Raúl Melara, el convenio entre la Fiscalía General de El Salvador y la CICIES<sup>504</sup> consiste en “una asistencia técnica, una capacitación

499. *Idem.*

500. Iliana Cornejo, “Fiscalía firma convenio con CICIES para recibir “asistencia técnica”, *Diario el Mundo*, 9 de diciembre de 2019, disponible en: <https://elmundo.sv/fiscalia-firma-convenio-con-cicies-para-recibir-asistencia-tecnica/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

501. Jimmy Alvarado, “La ONU propuso una CIGIES como la de Guatemala y Bukele prefirió la de la OEA”, *El Faro*, 29 de enero de 2020, disponible en: [https://elfaro.net/es/202001/el\\_salvador/23938/La-ONU-propuso-una-Cic%C3%ADes-como-la-de-Guatemala-y-Bukele-prefiri%C3%B3-la-de-la-OEA.htm](https://elfaro.net/es/202001/el_salvador/23938/La-ONU-propuso-una-Cic%C3%ADes-como-la-de-Guatemala-y-Bukele-prefiri%C3%B3-la-de-la-OEA.htm) (consultado el 30 de octubre de 2020).

502. *Idem.*

503. Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República de El Salvador y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, véase nota 496, pp.7-8.

504. No se ha podido localizar copia del Convenio así que la descripción aquí se basa en los pronunciamientos que el fiscal dio en la conferencia de prensa en que se presentó el Convenio.

que va a venir a ahondar, profundizar los conocimientos de la fiscalía en recursos y en métodos de investigación”.<sup>505</sup> Melara ha precisado que la CICIES no tendrá acceso a todos los casos, más bien su involucramiento en casos será a partir de la solicitud oficial de parte de la Fiscalía que queda como ente con “monopolio de la acción penal”.<sup>506</sup>

En conjunto, los dos acuerdos definen el mandato como el de brindar apoyo técnico, proporcionar recomendaciones y fomentar la participación civil. El modelo resultó mucho más limitado que el que se planteaba en el Plan Cuscatlán y en la propuesta de la ONU. En efecto, la CICIES no cuenta con dos competencias que pintaban como fundamentales en el Plan Cuscatlán y en la propuesta de la ONU: la de llevar a cabo investigaciones propias e independientes y la de actuar como querellante adhesivo.

La posibilidad de efectuar investigaciones propias e independientes se vio limitada por la Constitución de El Salvador. Según explicó el Comisionado Ochaeta, la Constitución otorga a la Fiscalía el poder exclusivo para investigar y perseguir el delito en El Salvador.<sup>507</sup> Este desafío tenía un precedente en Guatemala, donde la CICIG tuvo que formarse dentro de los parámetros establecidos por la Constitución Guatemalteca. Con fines de conformarse con la Constitución, la CICIG fue establecida por un tratado y sus competencias fueron maximizadas a través de reformas jurídicas adecuadas.<sup>508</sup>

Por el contrario, para asegurarse de la constitucionalidad de la CICIES, optaron por plantear la realización de “audiencias forenses”.<sup>509</sup> Además, únicamente el Órgano Ejecutivo y entidades adscritas a ese ramo de gobierno pueden ser sujetos a una audiencia forense según el Acuerdo Marco.<sup>510</sup> Otras entidades gubernamentales quedan fuera de su competencia limitada de estudiar casos.<sup>511</sup> Ochaeta explica al respecto: “No vamos a investigar casos. Nosotros vamos a hacer auditorías forenses de [posibles casos] en el ejecutivo; y si encontramos elementos o indicios que permitan deducir de que hay acometimiento de delitos, nosotros vamos a presentar el aviso a la Fiscalía General de la República de efecto que ellos hagan la investigación posterior”.<sup>512</sup>

Si bien no se habría podido concretar la competencia de investigaciones propias por cuestiones constitucionales, la CICIES no ha adquirido la competencia de actuar como querellante adhesivo por falta de voluntad política. Esta capacidad requiere una reforma legislativa que, según el artículo 5.2 del Acuerdo Marco, el Ejecutivo presentaría y promovería ante la Asamblea Legislativa.<sup>513</sup> Sin embargo, a noviembre de 2019 no se habían logrado ni esa reforma ni un acuerdo complementario entre la Asamblea Legislativa y la CICIES, tal y como el que se firmó entre la Fiscalía General y la CICIES.

505. Iliana Cornejo, “Fiscalía firma convenio con CICIES para recibir ‘asistencia técnica’”, *Diario El Mundo*, 9 de diciembre de 2019, disponible en: <https://elmundo.sv/fiscalia-firma-convenio-con-cicies-para-recibir-asistencia-tecnica/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

506. *Idem.*

507. Ronalith Ochaeta, “¿Qué papel jugará la CICIES en la investigación de casos de corrupción?”, véase nota 494.

508. Open Society Initiative, *Contra todos los pronósticos: La CICIG en Guatemala*, véase nota 280.

509. Ronalith Ochaeta, “¿Qué papel jugará la CICIES en la investigación de casos de corrupción?”, véase nota 494.

510. *Idem.*

511. *Idem.*

512. *Idem.*

513. Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República de El Salvador y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, véase nota 496.

A pesar de que la ratificación legislativa del acuerdo entre El Salvador y la OEA figuraba en el Plan Cuscatlán,<sup>514</sup> el Acuerdo Marco sigue sin ser ratificado por la Asamblea. Tanto Bukele como la CICIÉS insisten en que el Acuerdo Marco se define como un acuerdo de cooperación y no como un tratado.<sup>515</sup> Así, aseguran que no le corresponde a la Asamblea Legislativa ratificar o denegar el Acuerdo Marco<sup>516</sup> como dicta el Artículo 131, Inciso 7 de la Constitución Salvadoreña.<sup>517</sup> No obstante, la Sala de lo Constitucional actualmente estudia una demanda de inconstitucionalidad de la CICIÉS por no ser ratificada por la Asamblea Legislativa.<sup>518</sup>

La CICIÉS se planteaba en el Plan Cuscatlán como una adaptación de la CICIG al contexto salvadoreño, pero en realidad ha tomado una forma mucho más parecida a la MACCIH. La CICIG aprovechaba su independencia para realizar investigaciones de delitos de gran importancia y contaba con una buena dinámica con la Fiscalía para perseguir los autores de esos delitos. Queda en duda si la CICIÉS, con un mandato limitado a proveer apoyo técnico sin competencia de efectuar investigaciones propias ni de actuar como querellante adhesivo, podrá cumplir con las expectativas de aquellos que esperaban que fuera piedra angular en la lucha contra la corrupción en El Salvador.

### 5.4.3. Proyectos iniciales de la CICIÉS

La CICIÉS lleva poco tiempo operando, así que aún es demasiado temprano para reflexionar sobre su eficacia y sus efectos. En diciembre de 2019 el comisionado Ochaeta explicó que solo contaba con un equipo de siete personas y que habían lanzado una convocatoria para contratar peritos forenses.<sup>519</sup> Una vez que se armó el equipo base y se concretaron los acuerdos necesarios la CICIÉS comenzó la labor concreta en materia de la lucha contra la corrupción a partir de principios de enero de 2020. En esta sección describimos los proyectos principales en los cuales la CICIÉS ha comenzado a trabajar en los primeros meses de existencia.

El 15 de enero de 2020 la Fiscalía solicitó la asistencia técnica de la CICIÉS en tres casos: “la última etapa del proyecto en el caso El Chaparral, la adjudicación realizada en el tema del SITRAMSS [Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador] y la asignación y uso de combustible en el transporte público de pasajeros”.<sup>520</sup> Los tres casos de alto impacto se tratan de cuestiones de corrupción en la concesión y ejecución de proyectos públicos.

Los parámetros de la asistencia técnica y de la colaboración de la CICIÉS en esas investigaciones no se precisaron en la conferencia de prensa ni en la solicitud escrita para la asistencia de la CICIÉS. Hasta entonces no se habían dado a conocer detalles adicionales sobre el involucramiento de la CICIÉS en esos casos, así que no resulta factible evaluar su aporte.

En marzo de 2020 la CICIÉS asumió un cargo innovador contra el telón de fondo de la pandemia del coronavirus y la emergencia nacional declarada por el mismo motivo: se encargó

514. Nayib Bukele 2019, *Transparencia y Anti-corrupción. Plan Cuscatlán*, véase nota 458.

515. Ronalht Ochaeta, “¿Qué papel jugará la CICIÉS en la investigación de casos de corrupción?”, véase nota 494.

516. *Idem*.

517. Constitución de la República de El Salvador, Artículo 131, Inciso 7.

518. L. Alas, “Magistrado de Sala de lo Constitucional confirma demanda contra carta de entendimiento de la CICIÉS”, *ElSalvador.com*, 6 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/magistrado-de-sala-de-lo-constitucional-confirma-demanda-contra-carta-de-entendimiento-de-la-cicies/656664/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

519. Ronalht Ochaeta, “¿Qué papel jugará la CICIÉS en la investigación de casos de corrupción?”, véase nota 494.

520. Otoniel Pérez, “Fiscalía inicia investigación de casos de corrupción con asistencia de la OEA / CICIÉS”, *Fiscalía.gov*, 15 de enero de 2020, disponible en: <https://www.fiscalia.gob.sv/fiscalia-inicia-investigacion-de-casos-de-corrupcion-con-asistencia-de-la-oea-cicies/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

de hacer un control concurrente de fondos destinados a la respuesta a la crisis de salud pública. Para esa labor, la CICIÉS gestionará un equipo de sesenta auditores que estarán a cargo de monitorear el uso de los fondos.<sup>521</sup> A la vez, Ochaeta asegura que la CICIÉS va a “analizar las labores de los distintos sectores en esta emergencia y vamos a formular las recomendaciones para el fortalecimiento de calidad de efectividad y legitimidad de las labores en el gasto que van a ejecutar”.<sup>522</sup>

El proyecto representa una oportunidad de no solo garantizar la rendición de cuentas por delitos pasados de corrupción sino prevenirlos a través del monitoreo concurrente. Sin embargo, debe destacarse algunas de las críticas que suelen acompañar la labor de la CICIÉS.

Primero, parece que la CICIÉS ha asumido el proyecto siguiendo la directiva del presidente, cuya oficina se encargará de contratar a los auditores,<sup>523</sup> lo cual pone en tela de juicio qué tan independiente del Ejecutivo será realmente la CICIÉS en esta función. Segundo, distintos sectores de la sociedad se preguntan qué puede aportar la CICIÉS que no sea duplicación de la labor doméstica ya en camino si no cuenta con un carácter realmente internacional. En efecto, la CCR afirma que está llevando a cabo un control concurrente de los fondos de emergencia, “un apoyo para que el Ejecutivo pueda hacer sus procesos de compra o cualquier proyecto en el marco de legalidad” y que los informes de la CICIÉS tendrán que ser enviados a la CCR para que esa Corte los pueda verificar de todos modos.<sup>524</sup>

#### 5.4.4. Críticas y lecciones aprendidas de la CICIÉS

La CICIÉS ha sido criticada casi desde su creación. Como consecuencia, se puede aprender varias lecciones de la experiencia de El Salvador con el fin de mejorar el desarrollo y la puesta en marcha de futuros proyectos similares.

Primero, las alegaciones de inconstitucionalidad tal vez fueron la crítica más contundente a la CICIÉS. La percepción sobre la creación de la CICIÉS se vio ensombrecida en distintos grados por quizás no haberse formado con estricto apego a la constitucionalidad. En el caso de la CICIÉS y El Salvador, hay una borrosa frontera entre cuestiones constitucionales y cuestiones políticas con matiz de constitucionalidad. Por eso, esta sección no pretende ofrecer un posicionamiento en cuanto a la constitucionalidad de la CICIÉS o su formación;<sup>525</sup> en cambio, solo busca señalar los procesos y competencias afectadas por cuestiones de constitucionalidad. Cada una de las siguientes críticas subraya la lección más importante que se puede destilar de la CICIÉS: un estudio de la constitucionalidad de tal colaboración es primordial. Tal estudio constitucional debería realizarse en el periodo de planificación para diseñar un modelo que se adecue plenamente dentro del marco constitucional.

Segundo, la legitimidad de la CICIÉS es criticada por la falta de transparencia y claridad durante el proceso de su instrumentación. Sin necesidad de especular sobre los motivos reales de Bukele, es preciso resaltar que el abandono de las fases trazadas en el Plan Cuscatlán

521. Gabriel Campos Madrid, “Comienza la instalación de auditores de CICIÉS”, *La Prensa Gráfica*, 21 de marzo de 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Comienza-la-instalacion-de-la-mision-de-auditores-de-CICIÉS-20200320-0101.html> (consultado el 30 de octubre de 2020).

522. *Idem*.

523. Aaron Fagoaga, “CCR controla gastos del ejecutivo por emergencia de coronavirus”, *La Página*, 23 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.lapagina.com.sv/general/ccr-controla-gastos-del-ejecutivo-por-emergencia-de-coronavirus/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

524. *Idem*.

525. Para una profundización del tema, Manuel E. Escalante Saracais, “Posibilidades normativas para la creación y el funcionamiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIÉS)”, *op. cit.* nota 473.

a favor de un proceso apresurado llevó muchos a pensar que Bukele buscaba una victoria política sin importarle los sacrificios a la eventual capacidad de la comisión de combatir la corrupción en El Salvador.<sup>526</sup> En concreto, la afirmación incongruente de Bukele en septiembre de que la CICIÉS ya investigaba casos antes de que se firmara el Acuerdo Marco provocó dudas sobre la transparencia del proyecto, su independencia y, sobre todo, si la búsqueda de una victoria política expedita hubiera reemplazado el compromiso con la formación de una CICIÉS fuerte.<sup>527</sup>

El proceso de planificación y puesta en marcha de un proyecto como la CICIÉS debería priorizar la comunicación transparente y clara. La transparencia es esencial no solo para facilitar la colaboración de la sociedad civil y su capacidad de fortalecer el proyecto con críticas constructivas, sino también para evitar la politización del proyecto.

Tercero, el proceso apresurado de creación de la CICIÉS no solo provocó incertidumbre sino también debilitó permanentemente la eficacia de la CICIÉS como herramienta en la lucha contra la corrupción en El Salvador. Por expedir la instrumentación de la CICIÉS, Bukele no ha involucrado lo suficiente a actores esenciales, sobre todo la Asamblea Legislativa, la ONU y la sociedad civil,<sup>528</sup> y ha optado por realizar un acuerdo de colaboración y no un tratado, que habría requerido ratificación legislativa conforme con la Constitución.<sup>529</sup>

Cabe señalar la forma que la CICIÉS pudiera haber asumido si el proceso consultivo hubiera durado hasta realizar la CICIÉS propuesta en el Plan Cuscatlán y desarrollada en más detalle por la ONU. A principios de noviembre la ONU planteó una CICIÉS que se creara a través de un tratado con ratificación legislativa con la finalidad de efectuar las reformas legislativas necesarias para asegurar máxima independencia y alcance para la CICIÉS dentro del marco constitucional.<sup>530</sup> La propuesta se basaba en el modelo de la CICIG e incluía competencias para llevar a cabo investigaciones y de actuar como querellante adhesivo.<sup>531</sup> El Salvador nunca contestó la oferta. Bukele explicó que la propuesta de OEA era más rápida de realizarse.<sup>532</sup>

De la experiencia de la CICIÉS se puede tomar como lección que el desarrollo de un proyecto de este tipo debería contar con una fase de planificación suficientemente amplia para negociar acuerdos adecuados y para fomentar el apoyo popular y político necesario. Aunque realidades políticas puedan implicar avenencias, apresurar el lanzamiento de una comisión internacional contra la corrupción no debería justificar medidas innecesarias y dañinas a la eventual capacidad de la comisión.

Cuarto, una CICIÉS sin la competencia de efectuar investigaciones propias e independientes no cuenta con máxima capacidad para luchar contra la corrupción en El Salvador.<sup>533</sup>

526. Ricardo Avelar y William A. Hernández, “Nayib Bukele dice que CICIÉS se implementará sin aval de la Asamblea”, 21 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/nayib-bukele-dice-que-cicies-se-implementara-sin-ir-a-la-asamblea/632226/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

527. Enrique Anaya, “CICIÉS... ya ven que era paja”, *El Salvador.com*, 18 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/opinion/editoriales/cicies-ya-ven-que-era-paja/669677/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020). Véase también, Ricardo Avelar, “Experta anticorrupción: ‘Ya estamos presenciando un uso mediático de la CICIÉS’”, *El Salvador.com*, 30 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/experta-anticorrupcion-ya-estamos-presenciando-un-uso-mediatico-de-la-cicies/664001/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

528. Acción ciudadana y otras organizaciones de la sociedad. Comunicado de Prensa, *Piden al Gobierno de la República abrir diálogo político en torno a la CICIÉS*, 3 de octubre de 2019, disponible en: <https://accion-ciudadana.org/comunicado-de-prensa-accion-ciudadana-y-otras-organizaciones-de-la-sociedad-civil-realizan-conferencia-de-prensa/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

529. Jimmy Alvarado, “La ONU propuso una Cicies como la de Guatemala y Bukele prefirió la de la OEA”, *El Faro*, 29 de enero de 2020, véase nota 501.

530. *Idem*.

531. *Idem*.

532. *Idem*.

533. Jaime Quintanilla y Gabriela Cáceres, “¿Qué hará en realidad la Cicies que no investiga?”, *El Faro*, 22 de diciembre de 2019, disponible en: [https://elfaro.net/es/201912/el\\_salvador/23897/?Qué-hará-en-realidad-la-Cic%C3%ADes-que-no-investiga.htm](https://elfaro.net/es/201912/el_salvador/23897/?Qué-hará-en-realidad-la-Cic%C3%ADes-que-no-investiga.htm) (consultado el 30 de octubre de 2020).

Basándose en la experiencia de la CICIG en Guatemala, tanto la ONU como activistas contra la corrupción de la sociedad civil propugnaban la competencia para investigar posibles delitos.<sup>534</sup> Por motivos ya explicados, el gobierno de El Salvador optó por una CICIES cuyas competencias se limitan a la de realizar “audiencias forenses” y la de ofrecer apoyo técnico a la Fiscalía, si la Fiscalía lo solicita.

La competencia investigadora limitada de la CICIES socava su capacidad de investigar casos de incidencia en una manera independiente y eficaz. La comisión es entonces vulnerable a la injerencia de actores nacionales que tienen motivos para frustrar la justifica.

Asimismo, miembros de la sociedad civil proponentes de una comisión internacional han expresado su decepción con los débiles poderes de investigación de la CICIES;<sup>535</sup> no se pueden ignorar sus críticas. El apoyo extendido de parte de la sociedad civil es preciso no solamente para encender cambios sociales contra la práctica de la impunidad, sino también para asegurar frente a las resistencias inevitables que surgirán al tocar asuntos delicados que impliquen personas con influencia política.

Con base en la experiencia de la CICIES se puede afirmar que futuros proyectos deberían garantizar tanta independencia y fortaleza de capacidades investigadoras como sea posible dentro del marco constitucional. Sin tal competencia, hay riesgos de que se debilite la posibilidad de realizar su mandato y que aleje a posibles aliados importantes para generar un cambio social con respeto a corrupción.

La quinta crítica de la cual futuros proyectos deberían aprender es que la CICIES no cuenta con la competencia para participar en juicios como querellante adhesivo. Según el Acuerdo Marco, el gobierno debería proponer y promover las reformas legislativas para lograr esa competencia, sin embargo, no se han realizado las reformas necesarias y la CICIES sigue sin tal capacidad.<sup>536</sup>

Actuar como querellante adhesivo amplifica el papel de una comisión internacional en los procesos jurídicos y contribuye a su capacidad de lograr su mandato. Futuros proyectos deberían priorizar la inclusión de la competencia para querellar para fomentar la eficacia de su comisión en la lucha contra la corrupción.

## 5.5. SÍNTESIS: ELEMENTOS PARA UN MECANISMO INTERNACIONAL DE SUPERVISIÓN EFICIENTE

Como se puede observar en los cuatro casos concretos revisados con detalle en esta sección, los tipos específicos de mecanismos de supervisión internacional de la justicia ante las crisis de impunidad que se han establecido en México y Centroamérica varían en cuanto a su diseño institucional y sus resultados. Para acercarnos a un ejercicio que busque identificar buenas prácticas o los factores que puedan estar relacionados con un mayor impacto partimos de dos supuestos.

Primero, los mecanismos de supervisión internacional no van a solucionar completamente y por sí mismos los problemas de procuración y administración de justicia en nuestros países,

534. *Ibidem*. Véase también Tomás Guevara, “Roberto Rubio: ‘Una CICIES solo con la OEA parece una papa sin sal’”, *ElSalvador.com*, 7 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/roberto-rubio-una-cicies-solo-con-la-oea-parece-una-papa-sin-sal/666323/2019/> (consultado el 30 de octubre de 2020).

535. *Idem*.

536. Jimmy Alvarado, “La ONU propuso una Cicies como la de Guatemala y Bukele prefirió la de la OEA”, véase nota 501.

aunque planteamos que sí pueden hacer contribuciones importantes en procesos internos que comiencen a erosionar el círculo de impunidad imperante. En este sentido, el plantear como posible opción la puesta en práctica de un mecanismo de esta naturaleza en cualquier país no implica renunciar a impulsar una agenda de reforma profunda y fortalecimiento de los aparatos nacionales de justicia. Vemos a ambas estrategias (la participación internacional y la promoción de cambios internos) no solamente como compatibles entre sí, sino como estrechamente relacionadas.

Segundo, no debemos reducir el impacto de cualquier mecanismo de supervisión internacional de la justicia (incluidos los que hemos abordado en este análisis) dentro de una lógica dicotómica de “fracaso absoluto” o “éxito absoluto”. Estos mecanismos actuaron dentro de países marcados por la impunidad generalizada e intervinieron en casos que destacan por su complejidad. Por tanto, resulta inadecuado, simplista e incluso punitivista medir su éxito con base en la investigación y sanción de todos los responsables. Esta comprensión binaria del éxito o fracaso de un mecanismo internacional esconde cómo estos son capaces de detonar un conjunto de procesos profundos en la mejora del acceso a la justicia en un país, que impactan mucho más allá que en un conjunto de casos. La pregunta relevante para analizar los efectos de estas instituciones es de grado: *¿qué tanto* las distintas experiencias descritas en las páginas anteriores lograron contribuir a la lucha contra la impunidad en los países en que operaron? ¿Qué factores podemos identificar como vinculados con *mayores niveles de impacto o mejores resultados*?

En la tabla 3 buscamos sintetizar nuestro análisis. Por un lado, identificamos que, de las cuatro instancias revisadas, la CICIG fue la que tuvo mejores resultados o la que alcanzó mayor impacto. A pesar de que finalmente la voluntad del estado para aceptar su presencia en Guatemala se agotó y su mandato llegó a su fin, durante su existencia la CICIG logró impulsar procesos de investigación efectivos que culminaron con sentencias condenatorias para personajes o figuras políticas del más alto nivel. En este sentido, la CICIG sí contribuyó a disminuir la impunidad en Guatemala. Por otro lado, impulsando reformas legislativas, contribuyó también al desarrollo del aparato normativo interno para la procuración de la justicia en el país.

A pesar de este mayor grado de impacto de la CICIG, el resto de las instancias incluidas en este informe también tuvieron logros o hicieron contribuciones destacables a los procesos de lucha contra la impunidad. La MACCIH no solamente logró impulsar procesos investigativos de alto perfil que culminaron de manera exitosa en sentencias condenatorias, sino que contribuyó al desarrollo de la maquinaria institucional interna para la investigación de la corrupción y el enjuiciamiento de los responsables. El GIEI logró también hacer contribuciones notables a los procesos jurídicos y —quizá sobre todo— políticos internos en México en torno al caso Ayotzinapa y más allá. Su presencia y sus acciones fueron clave para impedir que se concretaran los esfuerzos del gobierno por “cerrar el caso” mediante una cadena de mentiras. En otras palabras, sin duda, el GIEI contribuyó a detener e incluso a erosionar el esquema de impunidad activa que impulsó el gobierno de Enrique Peña Nieto. En este sentido, esta instancia, si bien también en su momento fue cancelada —temporalmente— por decisión gubernamental, logró ampliar los espacios políticos para la denuncia de la impunidad en México. Por otro lado, tanto la CICIG como el GIEI y la MACCIH fueron víctimas de sus propios logros: conforme fueron teniendo resultados positivos en contra de la impunidad, aumentó la oposición a su permanencia en sus respectivos países. La CICIGES,

para concluir, es ciertamente el mecanismo que menores efectos ha tenido hasta el momento. Aunque quizá sea aún muy pronto para saberlo con certeza.

¿Qué factores de diseño institucional pueden estar vinculados con los mayores logros de la CICIG y el impacto parcial de la MACCIH y el GIEI, así como la probable baja efectividad que tendrá la CICES? En la tabla 3 enfatizamos varios factores que parecen estar asociados con el nivel de impacto que podrán tener los mecanismos internacionales de supervisión de la justicia:

- El instrumento legal que da origen a la instancia correspondiente.
- Los actores (internos e internacionales) que se involucraron en su creación.
- La independencia o autonomía del mecanismo de cara al estado (lo cual depende en buena medida de su independencia financiera y del papel del gobierno en el nombramiento de los oficiales del mecanismo internacional).
- Sus funciones (en particular su capacidad para iniciar y realizar por sí mismo investigaciones penales).

En este sentido, identificamos un mayor impacto en la medida en que:

- El mecanismo sea establecido mediante un instrumento jurídico internacional vinculante, ratificado por el Congreso.
- Un amplio consenso entre distintos actores nacionales e internacionales con respecto a la creación del mecanismo.
- Independencia del mecanismo de cara al estado.
- Facultades y capacidad para iniciar y realizar investigaciones penales por sí mismo.

**TABLA 3. FACTORES DE ANÁLISIS**

Organismo	Categoría jurídica del instrumento	Actores involucrados en su creación	Independencia o autonomía	Facultades	Logros	Límites
Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)	Acuerdo (no requirió ratificación del Congreso).	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), estado y familiares de víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dependencia financiera del estado.</li> <li>Integrantes electos por acuerdo entre las partes con decisión final de la CIDH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia técnica para la búsqueda.</li> <li>Análisis técnico de las investigaciones de las autoridades.</li> <li>Asistencia técnica para la atención a las víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examinación autónoma del expediente judicial.</li> <li>Impacto en la investigación de otros hechos.</li> <li>Cuestionamiento convincente de la veracidad de la versión del gobierno.</li> <li>Documentación de las fallas del sistema de justicia mexicano y de la impunidad en el país.</li> <li>Ampliación de los espacios para la denuncia y la rendición de cuentas en México.</li> <li>Influencia sobre la opinión pública y las dinámicas políticas alrededor del tema en México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No logró influir en las decisiones investigativas de la PGR.</li> <li>No logró influir sobre la voluntad política del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).</li> <li>Víctima de su propio impacto: sus logros e influencia alimentaron la oposición en su contra.</li> </ul>
Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)	Tratado, con ratificación del Congreso.	ONU y gobierno de Guatemala (con apoyo de la Unión Europea), la CIDH; fuerte y creciente apoyo de la sociedad civil con el tiempo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisionado nombrado por secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).</li> <li>Independencia del comisionado para seleccionar al personal.</li> <li>Fondos provenientes de contribuciones voluntarias internacionales.</li> <li>Mandato bianual y facultad del gobierno de Guatemala de reautorizarlo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciar investigaciones criminales independientes y presentar cargos ante el MP y la PGN.</li> <li>Participar como fiscal complementario (querellante adhesivo).</li> <li>Hacer recomendaciones de política pública y de reformas jurídicas e institucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribución a disminuir la impunidad.</li> <li>Contribución a la adopción de reformas legislativas para mejorar el sistema de persecución penal.</li> <li>Construcción de capacidad institucional propia.</li> <li>Emisión de más de 1,500 acusaciones y obtención de 400 sentencias condenatorias.</li> <li>Realización de investigaciones exitosas, en contra de autoridades del más alto nivel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muchos de los casos en que trabajó no llegaron a juicio o no prosperaron.</li> <li>Víctima de su propio impacto: sus logros e influencia alimentaron la oposición en su contra.</li> </ul>
Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)	Convenio (no requirió ratificación del Congreso).	OEA y gobierno de Honduras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder de veto del gobierno sobre el nombramiento del vocero.</li> <li>La Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) no es autoridad acusatoria independiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer recomendaciones de política pública.</li> <li>Asesorar, supervisar, evaluar y colaborar activamente con la nueva UFECIC y con los jueces de la nueva jurisdicción anticorrupción.</li> <li>Plantear el traslado de casos a la nueva jurisdicción anticorrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación y supervisión de la UFECIC y de la jurisdicción anticorrupción.</li> <li>Determinación de qué casos serían trasladados a la UFECIC.</li> <li>Obtención de sentencias condenatorias para funcionarios de alto nivel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Víctima de su propio impacto: sus logros e influencia alimentaron la oposición en su contra.</li> </ul>

**TABLA 3 . FACTORES DE ANÁLISIS (CONTINUACIÓN)**

Organismo	Categoría jurídica del instrumento	Actores involucrados en su creación	Independencia o autonomía	Facultades	Logros	Límites
Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES)	Decreto del Ejecutivo; Carta de Intención; Acuerdo de Cooperación y Acuerdo Marco (ninguno requirió ratificación legislativa).	OEA y gobierno de El Salvador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia operativa del Poder Ejecutivo.</li> <li>• Vocero nombrado por el secretario general de la OEA, con el "visto bueno" del presidente.</li> <li>• Contratación de personal operativo controlada por el Poder Ejecutivo.</li> <li>• Dependencia financiera de contribuciones voluntarias internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar asesoría técnica a la Fiscalía de El Salvador (a petición de esta).</li> <li>• Sin competencia para realizar investigaciones propias ni para actuar como querellante adhesivo.</li> <li>• Formulación de recomendaciones.</li> <li>• Realización de "auditorías forenses" de casos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de la asistencia técnica en investigaciones de casos de alto impacto.</li> <li>• Auditoría del uso de fondos de salud pública en la crisis de covid-19.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin resultados en casos específicos hasta finales de 2020.</li> <li>• Dudas y críticas sobre su constitucionalidad y legitimidad.</li> </ul>

## **6. Resumen y recomendaciones**

Resulta claro que México enfrenta una severa crisis en materia de derechos humanos. El papel de la impunidad en esta crisis es particularmente grave y desempeña un papel central en la reproducción de la violencia y las violaciones a derechos humanos. La ausencia de esclarecimiento, responsabilización y sanción ante los crímenes y abusos establece un contexto institucional en el cual el delito y las violaciones a los derechos humanos se reproducen, incentivando así su repetición sistemática.

El fenómeno de la impunidad en México no solo se explica por la falta de desarrollo en las capacidades de las instituciones mexicanas de administración e impartición de justicia. Existe una impunidad *activa* resultado de una serie de acciones desarrolladas con la finalidad explícita de socavar las investigaciones y no generar resultados. A partir de una serie de casos paradigmáticos (pero no representativos de la totalidad de violaciones graves a derechos humanos en México), identificamos una serie de mecanismos de la impunidad activa:

- La alteración de la escena de los hechos y la siembra de evidencia falsa.
- La negativa de recibir denuncias e iniciar investigaciones.
- La intimidación y amenazas a víctimas, familiares y testigos.
- La presentación de cargos contra las víctimas.
- La reticencia de las autoridades civiles a investigar a elementos de las fuerzas armadas.
- La reticencia de las autoridades a investigar casos de narcopolítica.
- El intento de manchar la reputación de las víctimas.

Como respuesta a este contexto de impunidad activa, una alternativa para contribuir a propiciar investigaciones independientes, imparciales y profesionales es la creación de un mecanismo de supervisión externa de la justicia. Este tipo de intervenciones pueden hacer contribuciones importantes en países como México, en los cuales los propios actores estatales cometen las violaciones a los derechos humanos y por lo tanto tienen un interés directo en garantizar su propia impunidad o son aquiescentes en la comisión de estos delitos al ser presa del poder fáctico de actores no estatales extremadamente poderosos.

A partir de la experiencia del GIEI, la CICIG, la MACCIH y la CICIES, podemos identificar un conjunto de lecciones relevantes, resaltadas en las páginas previas, que a su vez nos permiten elaborar las siguientes recomendaciones para la creación de una comisión internacional contra la impunidad en México:

- Previo a la creación de una comisión internacional, es necesario poner en marcha una etapa de planeación en la cual participe una organización internacional (sea la ONU o la OEA), la sociedad civil y el propio estado. La fase de planeación debe ser lo suficientemente amplia para negociar acuerdos adecuados y satisfactorios para todas las partes y fomentar el apoyo tanto social como político necesario. Será indispensable también asegurarse de que el modelo institucional y el mandato correspondiente se apeguen a la Constitución

de México. Este proceso de planeación, por otro lado, debe caracterizarse por la transparencia y la comunicación entre todos los actores participantes y, por supuesto, de la sociedad en su conjunto.

- Crear la comisión mediante de un tratado internacional, que por lo tanto requiera de la aprobación del Senado de la República. Posteriormente, en caso de ser necesario, el tratado podrá ser acompañado por acuerdos complementarios.
- Garantizar la independencia y autonomía de la comisión a partir de mecanismos como:
  - ♦ Establecer un esquema de financiamiento a partir de aportaciones internacionales voluntarias, no del presupuesto del estado mexicano;
  - ♦ Dotar a la comisión de la inviolabilidad de instalaciones y documentos; darle exenciones fiscales, y otorgar inmunidad diplomática a su personal;
  - ♦ Establecer un procedimiento de selección de los integrantes de la comisión en el cual el gobierno no tenga poder de veto y que dé prioridad a la formación técnica, independencia, integridad y experiencia de los funcionarios en el combate a la impunidad.
- Otorgar las siguientes facultades a la comisión:
  - ♦ Recomendar la adopción de reformas jurídicas e institucionales para el fortalecimiento del sistema de justicia;
  - ♦ Iniciar procedimientos penales y coadyuvar o proveer asistencia técnica en procedimientos penales ya iniciados por el Ministerio Público en cualquier etapa de la investigación penal;
  - ♦ Suscribir acuerdos complementarios con autoridades federales y estatales, como la Corte Suprema, la Fiscalía de la República o las fiscalías de los estados.

En suma, sugerimos crear una comisión internacional que cumpla con todas estas características para que pueda contribuir a superar al menos parcialmente algunos de los obstáculos a la justicia y al respeto de los derechos de las víctimas que genera la impunidad activa y para debilitar el círculo de impunidad vigente en México.

## ***Sobre los coordinadores***

**Alejandro Anaya Muñoz** es profesor del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Paz del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. Es doctor en Gobierno y Maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Ha sido Fulbright Scholar en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota, y Mexico Public Policy Scholar, en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, DC. Es autor de tres libros y coeditor de otro, así como de decenas de artículos en revistas especializadas y capítulos de libro. Sus libros más recientes son *Mexico's Human Rights Crisis*, coeditado con Barbara Frey (University of Pennsylvania Press, 2018) y *Derechos humanos en y desde las relaciones internacionales* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014). Es editor asociado del *International Journal of Human Rights* y fundador del proyecto de elaboración de la base de datos “Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos” (<http://www.recomendacionesdh.mx/>).

**James Cavallaro** es director ejecutivo de la University Network for Human Rights. Ha impartido clases sobre el derecho y la práctica de los derechos humanos por cerca de 25 años; más recientemente en las escuelas de derecho de la Universidad de Stanford y la Universidad de Harvard. Tanto en Harvard como en Stanford estableció y dirigió clínicas de derechos humanos y encabezó centros de derechos humanos. Ha coordinado docenas de proyectos con numerosos estudiantes en más de veinte países. En junio de 2013 fue electo como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la cual fue presidente entre 2016 y 2017. Durante su mandato, actuó como relator para México entre 2014 y 2016. Ha dedicado sus tres décadas de carrera profesional a la defensa de los derechos humanos. Obtuvo la licenciatura en la Universidad de Harvard y el Juris Doctor (JD) en la Universidad de Berkeley, así como el doctorado en Derechos Humanos y Desarrollo en la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla, España. En 1994 puso en marcha y dirigió una oficina conjunta para Human Rights Watch y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional en Río de Janeiro, Brasil, donde coordinó la investigación, la elaboración de informes y el litigio ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. En 1999 fundó el Centro Global para la Justicia, una organización de derechos humanos líder en Brasil. Ha publicado docenas de libros, reportes y artículos sobre temas de derechos humanos.

**Patricia Cruz Marín** estudió derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Maestría en Derecho en Yale Law School. Se desempeñó como coordinadora legal de la Clínica de Interés Público contra la Trata de Personas del ITAM y asistente de investigación en temas

relacionados con derecho internacional y derecho internacional de los derechos humanos desde la Coordinación de Humanidades de la UNAM. Actualmente, es Bernstein Fellow en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, con el apoyo del Orville H. Schell Center for International Human Rights de Yale, así como candidata a Doctora en Derecho por Yale Law School.



ITESO, Universidad  
Jesuita de Guadalajara



UNIVERSITY  
NETWORK  
FOR HUMAN  
RIGHTS