# COMENTARIOS AL BORRADOR DE LA OBSERVACIÓN GENERAL N.º 38 DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

El siguiente informe es resultado de un taller realizado en Ciudad de Guatemala, Guatemala, el día 22 de julio de 2026 sobre la Observación general número 38 del Comité de Derechos Humanos y contó con los aportes de las siguientes organizaciones:

- Plataforma Internacional contra la Impunidad
- Comisión Internacional de Juristas
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF por sus siglas en inglés)
- Abogados Sin Fronteras Canadá
- Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala
- Red Nacional por la Defensa de la Soberanía en Guatemala (REDSAG)
- Misión Internacional de Solidaridad
- Wendy Geraldina de los Angeles López Rosales
- Movimiento de Mujeres Indígenas

El Centro para los Derechos Civiles y Políticos y por el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (ISHR por sus siglas en inglés) facilitaron el taller y dieron ayuda técnica para la elaboración del informe.

## 1. Introducción: aplicación del borrador a las experiencias vividas en el contexto guatemalteco

El borrador parte del supuesto de que los Estados funcionan para garantizar derechos, y no para impedirlos. Sin embargo, Guatemala atraviesa un proceso de cooptación del Estado por redes políticas y económicas que buscan perpetuar privilegios e impunidad. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[1] el Ministerio Público ha sido cooptado, usando el sistema penal como herramienta de criminalización generalizada contra operadores de justicia, defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, periodistas, comunidades campesinas y estudiantes. Se identifican varios patrones donde el Estado no solo no protege el derecho a la libertad de asociación, sino que participa activamente en prácticas perjudiciales contra ella, de manera directa e indirecta.

Esta dinámica afecta de forma diferenciada a los pueblos indígenas: el aparato estatal se ha usado históricamente para reprimir, despojar y criminalizar sus formas de organización y autogobierno, en dinámicas estrechamente ligadas a la corrupción y a la defensa del territorio frente a megaproyectos. El borrador describe las prácticas represivas que un Estado puede ejercer contra las asociaciones, pero no contempla el escenario en que el propio aparato estatal está capturado por intereses particulares, ni el patrón diferenciado que esta captura genera para los pueblos indígenas.

Un efecto adicional de esta captura que el borrador tampoco reconoce es que denunciar la propia cooptación del Estado se ha convertido en uno de los temas más perseguidos del país: quienes señalan la captura de instituciones suelen ser, a su vez, blanco de la misma maquinaria que denuncian.

## 2. Patrones de vulneración documentados en Guatemala

### Asociación gremial: jueces y colegios profesionales

El borrador usa categorías genéricas de asociación, como “ONG, partidos, sindicatos, movimientos sociales”, pero no nombra formas de asociación que en Guatemala tienen un peso institucional propio y distinto: lo gremial, lo académico, lo estudiantil y lo colegial, como los colegios profesionales, que combinan naturaleza asociativa privada con función pública constitucional. En Guatemala, ser juez o abogado y pertenecer a una organización de este tipo se ha convertido en sí mismo en una condición de vulnerabilidad. Como consecuencia directa de participar en estas asociaciones, muchos de sus fundadores y dirigentes están hoy en el exilio, y enfrentan condiciones de represión que van más allá de la persecución penal: exclusión de cursos de formación, limitación de espacios para cambiar de puesto o ascender, y restricciones de facto al ejercicio pleno de sus funciones. El resultado es un temor tan extendido que muchas personas optan por no sumarse a este tipo de asociaciones, precisamente para evitar quedar expuestas.

**Casos concretos:**

- La Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad (AGJI) se creó en 2015, cuando un grupo de jueces decidió organizarse para apoyarse mutuamente frente a los ataques que empezaban a recibir por llevar casos de alto impacto contra la corrupción, en el marco de las investigaciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público de esa época. Desde su creación, sus integrantes han enfrentado amenazas, campañas de desprestigio y procesos penales en su contra por las resoluciones que emiten. Al menos cuatro miembros de la junta directiva de la AGJI se encuentran actualmente en el exilio, y la propia asociación ha señalado recibir poco respaldo institucional de la Corte Suprema de Justicia frente a estos ataques.

- El Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG) es la entidad gremial obligatoria que agrupa y regula a todos los abogados y notarios del país. El CANG ilustra una violación distinta pero relacionada: el derecho de una asociación a decidir su propia composición y liderazgo sin injerencia externa, agravado porque el CANG tiene además función constitucional, ya que por ley participa en la conformación de la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y, de forma indirecta, la elección del Fiscal General. Esto convierte sus elecciones internas en un punto de disputa política de alto impacto. En 2025-2026 se documentaron intentos de cooptación del CANG por parte de grupos

[1] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en Guatemala, comunicado de prensa 245/2025, Washington D.C., 1 de diciembre de 2025 (basado en visita in loco realizada del 22 al 26 de julio de 2024, con actualizaciones hasta 2025).

afines a magistrados de la Corte de Constitucionalidad y a la Fiscal General Consuelo Porras, con el objetivo de influir en la elección de sus propios aliados para cargos clave del sistema de justicia a través del control del Colegio. Un informe de la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, tras su visita a Guatemala en 2025, señaló explícitamente estos intentos de cooptación como parte de un patrón más amplio de erosión de la independencia judicial en el país. En febrero de 2025, el abogado Eduardo Masaya, candidato a las elecciones del CANG, fue detenido justo antes de la primera vuelta. Los ganadores de esa elección participarían en la selección del nuevo Fiscal General y de magistrados de la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, por lo que el caso muestra cómo se usó una detención penal para remover a un candidato de una contienda interna, vulnerando el derecho de una asociación a decidir su propio liderazgo sin injerencia del Estado.

### Asociación académica

El borrador tampoco nombra la asociación académica como una categoría propia, pese a que en Guatemala la universidad pública del país participa en la conformación de instituciones de control del Estado, lo que convierte a su gobierno interno en un espacio de disputa política de alto impacto. Quienes cuestionan la legitimidad de una autoridad universitaria o defienden el respeto a procesos electorales internos enfrentan represalias que van desde la exclusión académica hasta la persecución penal. Mientras el órgano llamado a garantizar ese derecho es, al mismo tiempo, señalado de estar cooptado.

**Caso concreto:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, única universidad pública del país y con autonomía constitucional desde 1944, atraviesa desde 2022 una crisis en torno al rector Walter Mazariegos, quien se mantiene en el cargo gracias a que el Consejo Superior Universitario (CSU, órgano de gobierno mayoritariamente alineado con él) descalificó a los cuerpos electorales de oposición y modificó el reglamento para prolongar indefinidamente su mandato. En abril de 2026, Mazariegos fue reelecto en una votación cuestionada, realizada a puerta cerrada, en medio de tomas del campus y enfrentamientos violentos, mientras la OEA advertía que la autonomía universitaria no puede usarse como pretexto para que el Estado omita actuar frente a hechos delictivos. Apenas semanas después, más de 30 estudiantes denunciaron que sus fichas académicas y administrativas fueron eliminadas como represalia por criticar al rector, entre ellos representantes ya electos ante el CSU a quienes se les impide tomar posesión de su cargo, sumándose a expulsiones y procesos penales previos contra quienes se organizaron para defender el respeto al voto estudiantil. La violación viene de vulnerar la autonomía de la comunidad universitaria organizada desde dentro de la propia institución.

Las obligaciones negativas del artículo 22 no deberían aplicarse solo al Estado central, sino también a autoridades universitarias con función pública, ya que la USAC participa en comisiones de postulación para magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y otras instituciones de control. El borrador no resuelve la tensión entre proteger la autonomía de una asociación y la obligación estatal de actuar cuando dentro de ella se cometen hechos delictivos o se vulneran derechos fundamentales de sus miembros.

### Pueblos indígenas

El borrador no incluye a los pueblos indígenas como una categoría con un tratamiento propio, los menciona solo de forma genérica en la lista de grupos afectados del párr. 9, pero no desarrolla cómo su relación con el Estado guatemalteco difiere de la de otras asociaciones, en particular en cuanto a marco legal, registro, y criminalización.

1. *Marco legal vigente*

Los artículos 66 a 69 de la Constitución guatemalteca ya reconocen los derechos de los pueblos indígenas y la obligación estatal de respetar sus formas propias de organización, dando desarrollo interno al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento ratificado y vigente en el país. No se requiere, por tanto, una ley específica adicional para su aplicación, contrariamente a lo que con frecuencia argumenta la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, que ha invocado la ausencia de dicha ley para juzgar casos indígenas bajo normas genéricas, como la Ley de Minería. El borrador no aborda en ningún punto esta tensión entre un marco constitucional ya vigente y la interpretación restrictiva que hacen de él los tribunales nacionales.

2. *Registro*

El borrador reconoce, en el párr. 18, el derecho individual a no afiliarse a una asociación ya existente, y en el párr. 13 trata el acceso al registro como algo positivo que el Estado debe facilitar. Lo que no contempla es la dimensión colectiva del primer derecho: que un pueblo indígena decida no organizarse bajo una estructura creada por el Estado porque ya cuenta con la suya propia, ni que en ciertos contextos registrarse ha sido una decisión riesgosa y no protectora. Hace más de una década, distintas comunidades realizaron consultas propias bajo sus propias formas de organización, que el Estado desconoció, sin reconocer ni su resultado ni la legitimidad de la forma en que fueron organizadas. De forma similar, durante los años 50 y 90 en Guatemala, la mayoría de movimientos sociales (no sólo indígenas) optaron deliberadamente por no registrarse, para no ampliar el catálogo de personas y estructuras que el Estado podía perseguir; en esos mismos contextos, incluir la sola palabra "indígena" en el nombre o los estatutos de una organización bastaba para asociarla con la subversión o el terrorismo.

A esto se suma la creación, a partir de los Acuerdos de Paz, de estructuras estatales paralelas, como los Consejos Comunitarios de Desarrollo, que en la práctica han suplantado o competido con las formas ancestrales de gobierno comunitario en lugar de reconocerlas, un patrón similar al que ocurre con los partidos políticos, cuya estructura no siempre corresponde a las formas propias de representación indígena y termina fragmentando su participación en vez de canalizarla. El borrador no contempla este fenómeno de sustitución institucional, solo protege a las asociaciones existentes de la disolución o injerencia directa, no de que el Estado cree alternativas paralelas que terminan por desplazarlas.

Esta misma lógica limita el acceso a la justicia: comunidades que buscan recuperar tierras comunales por la vía civil ordinaria enfrentan la exigencia de acreditar personalidad jurídica bajo criterios estatales, como una municipalidad indígena formalmente reconocida o una asociación registrada, para poder ser parte en el juicio, y cuando se presentan bajo su propia forma de organización, los tribunales han llegado a negar su capacidad procesal para demandar. El borrador reconoce, en los párrs. 39-40, el derecho a un recurso judicial efectivo, pero no contempla que ese acceso pueda bloquearse por esta vía específica.

En algunas municipalidades, como en San Pedro Carchá, Alta Verapaz, se han exigido requisitos no previstos en ninguna norma antes de otorgar reconocimiento a una organización o autoridad indígena, como acreditaciones lingüísticas o antropológicas, prolongando el trámite de forma indefinida. El borrador no contempla este tipo de exigencia informal y discrecional, que no aparece en ninguna ley pero que en la práctica funciona como un obstáculo tan efectivo como una restricción legal explícita. Este mismo patrón de discrecionalidad se repite cuando distintas instancias del Estado (como en mesas de diálogo con el Organismo Ejecutivo o en resoluciones judiciales) deciden qué autoridades indígenas reconocer como interlocutoras legítimas, excluyendo a otras. El caso de Santiago Atitlán ilustra esto, puesto que solo se convoca a determinadas autoridades y se niega esa condición a otras. El borrador reconoce, en el párr. 15, que la autonomía y el autogobierno implican que cada asociación decide su propia composición y liderazgo. Lo que no contempla es que sea el propio Estado quien, en la práctica, decida quién cuenta como autoridad legítima para efectos de reconocimiento oficial.

*3. Criminalización de autoridades y liderazgo indígena*

El borrador reconoce, en el párr. 30, que el uso indebido de leyes antiterrorismo constituye una práctica prohibida, pero no contempla que este patrón se aplique de forma diferencial contra el liderazgo indígena, revelando una visión estatal que sigue tratando las estructuras de autogobierno indígena como si fueran organizaciones criminales.

**Caso concreto**: En 2023, ante el intento del Ministerio Público de anular los resultados del proceso electoral, autoridades indígenas de los 48 Cantones de Totonicapán, junto con otros pueblos originarios, encabezaron una movilización pacífica exigiendo la renuncia de la Fiscal General y de los operadores de justicia señalados de vulnerar la voluntad popular. Dos años después, en abril de 2025, dos de los líderes que encabezaron dicha movilización, Luis Pacheco y Héctor Chaclán, fueron detenidos bajo cargos de terrorismo y permanecen desde entonces en prisión preventiva más allá del plazo máximo previsto por la legislación nacional.

## 3. Obligaciones positivas y negativas de los Estados

### Cooptación institucional e independencia judicial como condición de reparación real

Las instituciones que deberían fiscalizar al Estado, sancionar los abusos o garantizar procesos limpios son, al mismo tiempo, el objeto de la disputa por captura, como muestran los casos del CANG y la USAC descritos arriba. Los mismos actores que buscan capturar una institución también controlan el mecanismo que decidiría si esa captura

fue ilegítima. El borrador (párrs. 39-40) plantea el acceso a la justicia y el recurso efectivo como la respuesta a una violación, pero ese diseño asume que el tribunal ante el cual se recurre es independiente del actor que cometió la violación, condición que en Guatemala no siempre se cumple. Todas las violaciones descritas en este documento (criminalización de operadores de justicia, captura de asociaciones gremiales y académicas, uso indebido del derecho penal) comparten, en el fondo, este mismo límite: solo pueden repararse de forma efectiva si existe independencia judicial. Cuando el poder judicial está capturado o sujeto a las mismas redes de interés que cometen la violación, el recurso efectivo deja de ser una garantía real y se convierte en una promesa vacía.

*Recomendaciones*:

- Añadir, junto a la lista de prácticas prohibidas del párr. 30, una mención explícita a la captura o cooptación de órganos estatales y de asociaciones gremiales con función pública como forma de obstaculizar indirectamente la libertad de asociación, distinta de la represión directa.
- Incluir en las obligaciones positivas (párrs. 33-38) el deber del Estado de mantener la independencia de las instituciones que supervisan y remedian violaciones al artículo 22, reconociendo que no basta con que el Estado se abstenga de reprimir: también debe proteger la arquitectura institucional de la cual depende que el remedio sea real.
- Reconocer expresamente que la obligación positiva del Estado no se agota en ofrecer una vía de recurso, sino que incluye garantizar cortes justas e independientes como condición previa para que ese recurso tenga sentido práctico.

### "Entorno propicio" formal y su funcionamiento real

El borrador reconoce, en su párr. 15, los principios de independencia, autonomía y autogobierno de una asociación, y en los párrs. 33-38 exige al Estado crear un "entorno propicio" para su ejercicio, definido principalmente en términos de registro, incentivos fiscales y acceso a financiamiento, es decir, condiciones para la existencia legal de una asociación. Sin embargo, en la práctica muchas de estas garantías existen en el papel, pero no se ejercen ni se cumplen una vez que la asociación ya funciona. El caso de la AGJI ilustra esta brecha con claridad: legalmente, a sus miembros no se les restringe el derecho a asociarse, y en ese sentido el Estado cumpliría con la obligación negativa del párr. 30. Pero en la práctica operan mecanismos que el borrador no contempla: exclusión de cursos de formación, bloqueo de traslados o ascensos, ausencia de respaldo institucional real frente a amenazas. Hay apariencia de legalidad y garantía formal del derecho, mientras que, por otras vías, se ejerce presión suficiente para desincentivar su ejercicio. Los casos descritos no enfrentan obstáculos para registrarse, la disputa ocurre después, en el día a día de su funcionamiento, cuando la propia junta directiva, el liderazgo o los procesos internos de elección se convierten en el objetivo de una cooptación que ocurre desde dentro del propio aparato estatal.

*Recomendaciones:*

- Que las obligaciones positivas de la Sección IV no se limiten a la ausencia de restricciones legales explícitas, sino que incorporen mecanismos idóneos para identificar formas indirectas de obstaculización, donde el derecho está garantizado en el texto legal pero neutralizado en la práctica por vías administrativas o informales que el párr. 30 no nombra.
- Ampliar el concepto de "entorno propicio" para incluir explícitamente lo que hace posible el funcionamiento sostenido de una asociación en el tiempo: Estado de derecho, instituciones fuertes y condiciones democráticas reales, no solo registro y financiamiento.
- Precisar que esta obligación no recae en un solo actor estatal (por ejemplo, el registro civil o mercantil), sino que el Estado debe canalizarla a todas las instituciones involucradas en la vida de una asociación: entes registradores, órganos electorales, de fiscalización y de justicia.

### Revisión proactiva de normativa represiva vigente

En Guatemala, el Decreto 4-2020 otorga al Ministerio de Gobernación la potestad discrecional de cancelar el registro de una ONG sin necesidad de proceso judicial ni mecanismo de defensa, facultad que la Corte de Constitucionalidad confirmó en 2021 pese a los amparos presentados por la sociedad civil. La actual administración no ha ejercido esta facultad de forma represiva, pero tampoco ha dado pasos para reformarla o derogarla, de modo que la norma sigue vigente y disponible para cualquier futuro gobierno. El párr. 40 del borrador contempla la reforma legislativa únicamente como garantía de no repetición tras una violación ya establecida, pero deja sin

resolver el problema de fondo: una ley que permite este tipo de abuso sigue siendo un riesgo aunque nadie la haya usado todavía para violar el derecho.

*Recomendaciones:*

- Añadir una obligación positiva más amplia: que el Estado debe revisar su propia legislación por iniciativa propia, identificar las leyes que otorgan a funcionarios este tipo de poder discrecional sin control judicial, y reformarlas o derogarlas, sin necesidad de esperar a que ocurra primero una violación y a que esta sea reconocida formalmente.

### Pueblos indígenas

*Recomendaciones:*

- Aclarar que el derecho de acceso a la justicia y al recurso efectivo (párrs. 39-40) incluye la obligación del Estado de reconocer la capacidad procesal de los pueblos indígenas y sus autoridades conforme a sus propias formas de organización, sin condicionarla a su previa adecuación a figuras jurídicas estatales, habilitando vías y criterios probatorios culturalmente pertinentes para acreditar representación y legitimación en juicio.

- Reconocer que la aplicación de leyes de delincuencia organizada y terrorismo contra autoridades indígenas que ejercen funciones de mediación o defensa territorial constituye una forma agravada y racializada de criminalización, distinta de los supuestos ya previstos en el párr. 30. El borrador tampoco contempla que delitos como la instigación a delinquir puedan usarse para confundir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y asociación con la incitación a un delito (párr. 51).

- Detallar, dentro del párr. 13, que la imposición de requisitos formalistas no previstos en la ley (lingüísticos, antropológicos u otros no exigidos de forma general a otras asociaciones) a pueblos indígenas constituye una restricción incompatible con el artículo 22.

- Extender el párr. 13 para reconocer que el Estado no debe incentivar ni presionar el registro cuando existan razones fundadas de riesgo, y que decidir no registrarse puede ser una forma legítima de autoprotección, y no solo una opción neutral.

- Incluir explícitamente, en la Sección II, las formas propias de organización de los pueblos indígenas como objeto protegido del artículo 22, en conexión con su derecho a la libre determinación (párr. 2), y precisar que corresponde a los propios pueblos indígenas y no al Estado determinar quiénes son sus autoridades legítimas.

## 4. Palabras clave que faltan en el borrador

- Gremial, académica, estudiantil, colegial: el borrador usa categorías genéricas de asociación (ONG, partidos, sindicatos, movimientos sociales) que no nombran formas de asociación con peso institucional propio en Guatemala, como los colegios profesionales o el gobierno universitario, que combinan naturaleza asociativa privada con función pública constitucional.

- Cooptación, captura institucional, autoritarismo: el término "criminalización" que usa el borrador describe bien el uso indebido de leyes penales contra individuos u organizaciones, pero no incorpora el vocabulario que la propia CIDH ya usa para nombrar el fenómeno completo en Guatemala: instituciones capturadas que instrumentalizan el derecho penal.

- Formas propias de organización y autoridad de los pueblos indígenas / libre determinación aplicada al reconocimiento de autoridades: el borradoor menciona la libre determinación en el párr. 2, pero no la conecta con el derecho de los pueblos indígenas a decidir, sin injerencia estatal, quiénes son sus propias autoridades legítimas, ni incluye estas formas de organización en la lista de asociaciones protegidas de la Sección II.

- Riesgo de exposición por registro: falta un concepto que nombre el riesgo que puede generar el propio registro, distinto del "efecto disuasorio" que el borrador sí menciona en el párr. 39 para otras prácticas: en ciertos contextos, formalizarse no protege, expone.