

**LIBROS**

¿Una iniciativa demasiado exitosa? El legado y las lecciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

Formando parte de un proyecto del Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos (CLALS, por sus siglas en inglés) de la American University, en Washington D.C., durante la primera quincena de enero de 2020 se publicó el estudio *¿Una iniciativa demasiado exitosa? El legado y las lecciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, realizado por el Dr. Charles Call y Jeffrey Hallock.

A manera de reseña de este trabajo académico, publicamos el resumen ejecutivo de la versión en español a la cual puede accederse en el siguiente enlace: <https://ssrn.com/abstract=3516775>

Resumen ejecutivo

Cuando se iba acercando el fin de la operación de paz de las Naciones Unidas después del acuerdo de paz de 1996 que puso fin a la guerra civil en Guatemala, el gobierno le pidió a las Naciones Unidas que creara una comisión que apoyaría la lucha contra cuerpos clandestinos que amenazaban los derechos

humanos y el proceso de paz. En diciembre de 2006, el gobierno y las Naciones Unidas firmaron un acuerdo para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, conocida como la CICIG. Las funciones principales de la CICIG: (1) investigar y dismantelar aquellos “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS)” que tenían vínculos a agentes del estado, o podían generar su propia

impunidad, y socavaban el goce pleno de los derechos políticos y civiles;¹ (2) colaborar con el estado en la desarticulación de los CIACS; y (3) recomendar políticas para erradicar los CIACS y prevenir su reaparición, incluyendo propuestas de reformas judiciales e institucionales.²

La CICIG representa un esfuerzo innovador para contener las amenazas de tipo criminal al gobierno democrático que se diferencia de las formas predominantes de asistencia técnica, capacitación y asesoría. Bajo la autoridad derivada de un tratado internacional, esta misión “híbrida” combinó las capacidades internacionales y nacionales que operan por medio de las leyes y los tribunales guatemaltecos. Aunque la misión internacional podía investigar libremente los casos que seleccionara, los procesos judiciales requerían colaboración con el Ministerio Público de Guatemala y otras dependencias del estado, tales como la policía, trabajando en conjunto por medio de un sistema nacional de justicia que adolecía de una grave corrupción.

La CICIG resultó ser una iniciativa compleja, a menudo una proyección de la personalidad del comisionado que la encabezaba. El primer comisionado, Carlos Castresana, dejó un fundamento para el desarrollo institucional de la Comisión mientras que tuvo una presencia mediática, a veces criticando los nombramientos o las decisiones del sector de justicia. Por el contrario, el liderazgo poco entusiasta de Francisco Dall’Anese creó preocupaciones acerca de la viabilidad de la misión. El último comisionado, Iván Velásquez, le inyectó a la CICIG un aire de confianza al proporcionar una visión clara de priorizar a los juicios y una determinación de que se llevaran a término los casos de alto perfil. Resulta irónico que los éxitos sin par de Velásquez contribuyeron, en parte, a la caída de la Comisión.

Bajo Velásquez, las investigaciones de la CICIG culminaron en el hasta entonces inusitado arresto de un presidente de turno corrupto y su vice-presidenta. Con el apoyo de miles de guatemaltecos que protestaban en las calles semanalmente, los cargos bien armados y documentados

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

2. <https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/>



contra el presidente Otto Pérez Molina y la vice-presidenta Roxana Baldetti los obligaron a renunciar en 2015. Sin doblegarse bajo el peso de perseguir a las personas más poderosas del país, las investigaciones bajo Velásquez y la Fiscal General, Thelma Aldana, terminaron acusando a ex presidentes, antiguos ministros y jefes de oficinas de gobierno, a ex oficiales militares, a miembros de las poderosas familias acaudaladas, así como a decenas de legisladores y alcaldes.

Sin embargo, el rol provocador de la CICIG y sus éxitos desataron una reacción entre la élite del país que terminó en controversias y el cierre de la CICIG. En 2017, el

hermano y el hijo del entonces presidente Jimmy Morales fueron acusados de fraude en un caso que se derivó de una investigación de la CICIG. Estas detenciones – además de una investigación en contra del mismo presidente por financiamiento ilegal de campaña – distanciaron al presidente de su anterior apoyo a la CICIG.

De cara a las investigaciones de financiamiento ilícito de campañas, el Congreso y los partidos políticos también se unieron para limitar las acciones de la CICIG. Aprobaron una ley que redujo de manera significativa las penas por corrupción, pero se retractaron cuando miles de personas se volcaron a las calles protestando contra la impunidad. Morales y otras élites políticas y económicas acusaron a Velásquez y la CICIG de montar un golpe de estado, de violar la soberanía y de constituir una amenaza a la seguridad nacional. Una campaña de relaciones públicas en Estados Unidos organizada por empresarios guatemaltecos erosionó lo que había sido un apoyo constante y bipartidista a la Comisión.

En septiembre de 2018, el presidente Morales impidió que Velásquez regresara a Guatemala y más tarde anunció el cierre de la CICIG. Estas medidas fueron

anuladas por la Corte de Constitucionalidad en una puja dramática del orden constitucional. En última instancia, la Comisión siguió trabajando hasta que venció su período en septiembre de 2019, pero Velásquez ya no volvió al país y siguió dirigiendo la misión desde el exterior.

A pesar de su final contencioso, el legado de la CICIG merece una reflexión. Su legado más importante es demostrarle a una ciudadanía guatemalteca hastiada que las personas más poderosas en el país pueden ser obligadas a rendir cuentas por sus actos criminales. Numerosas entrevistas, incluyendo a opositores de la CICIG, destacan este logro. Los casos revelaron al público cómo los individuos de alto perfil eran parte de redes ilícitas diseñadas para estafar al gobierno y distorsionar a menudo el gobierno democrático. En doce años de trabajo, las investigaciones de CICIG llevaron a 1,540 personas judicializadas en 120 casos que abarcaron a más de 70 redes ilícitas que fueron dañadas o desmanteladas. La Comisión costó US\$209 millones durante sus aproximadamente 12 años de operación, y su costo por acusación fue menos de la centésima parte de la de los tribunales internacionales (incluyendo el Tribunal Penal Inter-

nacional para la ex-Yugoslavia, el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Corte Penal Internacional).

La CICIG también demostró que las instituciones nacionales pueden funcionar cuando se les proporcionan los espacios adecuados. La misión contribuyó a fortalecer el marco legal para mejorar la eficiencia de los juicios y la capacidad institucional del Ministerio Público y los juzgados. Las reformas legales iniciales propuestas por la CICIG y adoptadas por el Congreso sentaron las bases incontrovertibles para que se lograran unas investigaciones penales efectivas. La creación de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) y los juzgados especiales de alto riesgo, apoyados fuertemente por la CICIG y por gobiernos clave como el de Estados Unidos, fueron indispensables para alcanzar sus éxitos judiciales y se constituyeron en un punto de apoyo estratégico en el sistema judicial donde la ciudadanía podía tener confianza de que no había penetrado la corrupción. Aunque la CICIG pudo haber hecho más para desarrollar las capacidades nacionales, lo cierto es las capacitaciones, la colaboración y el apoyo político proporcionado por la CICIG mejoraron la calidad del trabajo del Ministerio Público

y la confianza pública en dicha dependencia.

Aunque la misión fue concebida principalmente como un instrumento para mejorar el estado de derecho, y a pesar de su compromiso de operar en términos apolíticos, la Comisión tuvo un rol y un impacto político desde sus inicios. Los comisionados sucesivos tuvieron que navegar por aguas políticas complicadas para lograr el éxito jurídico, que tuvo a su vez un impacto político. El comisionado Castresana, por ejemplo, jugó un papel clave en la remoción de un Fiscal General cuestionado y para abrirle paso a la selección de la independiente y agresiva Claudia Paz y Paz como Fiscal General. La colaboración de la CICIG con su sucesora, Thelma Aldana, le infundió aún más confianza al Ministerio Público como una entidad del gobierno dispuesta a defender el estado de derecho. La CICIG disfrutó de niveles de aprobación pública en los sondeos de opinión cercanos o superiores al 70% en sus últimos años.

La misión internacional también dejó un legado en la “primavera guatemalteca” de 2015, un momento que inyectó optimismo e inspiración a todo el país, especialmente a los jóvenes. Las

investigaciones de la CICIG resultaron en acusaciones que provocaron las mayores protestas callejeras en décadas, las cuales llenaron de valor a los activistas cuando se vieron recompensados por unas manifestaciones que condujeron a la renuncia del presidente después de meses de protestas. La misión también tuvo una influencia importante al develar la naturaleza corrupta del estado y el sistema político. El líder de una de las organizaciones de alto perfil que surgió de las protestas, Álvaro Montenegro de la agrupación Justicia Ya, dijo que “la CICIG reveló prácticamente todo – como el poder está configurado en el país. Reveló el sector militar, el sector político, las cortes, el congreso, etc.” El saber que los más poderosos pueden ser obligados a rendir cuentas es, por supuesto, crucial para la calidad de la democracia.

Sin embargo, cuando la misión llegó a su fin, una nube ensombreció su legado. A pesar de haber seguido sus investigaciones y su acompañamiento al Ministerio Público en judicializar casos, la Comisión se había convertido en una fuente de división y controversias. Su líder, el comisionado Iván Velásquez, había sido declarado persona non grata y se le había negado el permiso para ingresar al país durante el

último año de la Comisión. El presidente Morales invirtió mucha de su energía política de 2016 en adelante en criticar a la Comisión y a las Naciones Unidas. Desde el podio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2019, declaró que la CICIG había puesto “en riesgo la paz social y desafió la gobernabilidad de la Nación”, y culpó directamente al Secretario General de las Naciones Unidas por haber polarizado a la sociedad guatemalteca y haber violado “nuestros principios democráticos de autodeterminación.” A continuación acusó a la CICIG de ser ella misma una estructura criminal que había cooptado la justicia en el país, por lo que solicitó una investigación de la Comisión que estaba tratando de “desacreditar a mi país” al proponer “intereses políticos e ideológicos”.

Una letanía de quejas de la élite puso en tela de juicio el modelo de una misión internacional contra la corrupción. Los funcionarios y legisladores que habían sido arrestados se enfurecieron ante las sentencias fuertes que se dictaron por delitos vinculados a la corrupción y a la imposición de detenciones preventivas en vez de libertad condicional. Los jueces se quejaron de interferencias indebidas por la CICIG

que afectaban la independencia del poder judicial. Y las élites económicas denunciaron que la CICIG violaba su propio mandato cuando investigaba a redes corruptas que no tenían vínculos con las CIACS de su mandato inicial. Cuando la Corte de Constitucionalidad citó el tratado que dio vida a la Comisión para impedir que el presidente Morales la cerrara antes del plazo fijado, la clase político intensificó sus acusaciones de que la Comisión representaba una violación de la soberanía del estado.

Muchas de estas acusaciones – en realidad, casi todas – eran espurias, generalmente un reflejo de las leyes, las decisiones o las prácticas del sistema de justicia de Guatemala. Eran una manifestación más bien de los éxitos de la Comisión al amenazar a un sistema político corrupto que había sido capturado por redes criminales poderosas que de los fracasos de la misión o de su modelo. Aunque la CICIG operaba sin sesgos ideológicos o partidistas, pudo haber actuado de maneras que hubieran mitigado las repercusiones políticas negativas. La misión asumió un liderazgo público desproporcionado en la campaña para reformar la constitución, y su perfil alto en los medios puede que la haya convertido innecesaria-

mente en un blanco político fácil. Sin embargo, las acciones de la misión reflejan una determinación ferviente por transformar un estado cooptado por actores corruptos y no una agenda ideológica. El impacto político de la CICIG refleja más un compromiso con la justicia sin importar las consecuencias políticas que una politización de la justicia.

De relevancia crucial para el legado y cierre de la misión fue la pérdida del apoyo incondicional de Estados Unidos. Los empresarios guatemaltecos contrataron a poderosas compañías de cabildeo en Washington para montar una campaña de desprestigio contra la CICIG. El presidente Morales presionó para que se removiera al embajador Todd Robinson, quien se había pronunciado fuertemente a favor de la CICIG. Las críticas sobre las incursiones de la misión que afectaban la soberanía tuvieron eco en el gobierno de Trump, y su embajadora en las Naciones Unidas, Nikki Haley, expresó en 2018 tanto su apoyo para la misión como también sus críticas por haberse extralimitado. Es más, el Congreso frenó el desembolso de US\$6 millones para la CICIG

en 2018 debido a la supuesta cooptación de la misión por el gobierno ruso que quería castigar a una familia de ciudadanos rusos – los Bitkov – quienes habían sido judicializados junto con otras personas por haber comprado pasaportes falsos. Eventualmente, cuando no se presentaron pruebas de influencia rusa o malversación por parte de la CICIG, los fondos fueron liberados.

Pero durante la disputa pública entre Morales y la CICIG en 2018, el secretario de estado Pompeo comunicó su apoyo a la soberanía guatemalteca y su inclinación por una comisión “reformada”.³ Morales también se ganó el favor del gobierno de Estados Unidos por ser el primer país que trasladó su embajada a Jerusalén. En última instancia, la misión y sus partidarios subestimaron el impacto de los pronunciamientos del gobierno de Trump en envalentonar a los opositores de la CICIG.

La campaña contra la CICIG provocó una reacción contra la rendición de cuentas que tuvo un impacto real. Una nueva Fiscal General no quiso cooperar de

3. <https://www.latimes.com/nation/la-na-pol-us-guatemala-human-rights-20180912-story.htm>

cerca con la CICIG desde 2018, y se cuestiona su compromiso a llevar adelante los casos investigados de la Comisión. Los dos candidatos que llegaron a segunda vuelta, Alejandro Giammattei y Sandra Torres, habían sido investigados en el pasado por corrupción por la CICIG y eran vistos como parte del sistema político tradicional corrupto. Hay aumento en las amenazas de violencia y cargos falsos dirigidos contra los abogados que tuvieron vínculos con la CICIG y los defensores de los derechos humanos. Los dirigentes de organizaciones no gubernamentales se preguntan si estas reacciones, cargadas de acusaciones de intervención, politización y sesgos ideológicos a la CICIG y sus aliados, anuncian un período de impunidad criminal que dejará al país peor que antes.

Al final de cuentas, el legado de la CICIG solamente se conocerá en los años que vienen. Su impacto en la confianza hacia las instituciones nacionales y su desarticulación de redes ilícitas puede que resulte efímera. Las protestas populares contra los gobiernos corruptos siguen extendiéndose por todo el mundo. Sin embargo, también lo hacen las respuestas duras que desestiman y criminalizan a los críticos de los gobiernos corruptos

que se envuelvan en el principio de soberanía.

La CICIG inspiró otras misiones en contra de la impunidad que han sido iniciadas por gobiernos latinoamericanos. Tres países – Honduras, Ecuador y El Salvador – han adoptado algún tipo de entidad internacional contra la corrupción que se ha nutrido de la experiencia de la CICIG. A pesar de los deseos de los activistas anticorrupción de que se repita el mandato de la CICIG con la participación de las Naciones Unidas, cada uno de estos gobiernos ha modificado el modelo de maneras importantes.

La CICIG proporciona algunas lecciones que pueden resultar útiles al adaptarse a otras misiones contra la impunidad o la corrupción. En primer lugar, la selección de los comisionados fue fundamental. En segundo lugar, la independencia del comisionado de la CICIG fue vital para asegurar su éxito en los procesos de casos delicados que tocaron los más altos niveles del poder. Sin embargo, esa independencia expuso a la estructura de la misión a críticas justificables en el sentido de que ninguna organización internacional debe operar sin rendirle cuentas a una entidad representativa.

En tercer lugar, la dependencia exclusiva en fuentes de financiamiento externo en vez del presupuesto del gobierno contribuyó a asegurar la independencia de influencias indebidas. En cuarto lugar, a pesar del carácter consensuado y su incorporación de capacidades nacionales, el trabajo de CICIG generó más resistencia puntual basada en la “soberanía” que otras operaciones de paz de las Naciones Unidas cuyos poderes son mucho más injerencistas. Una comprensión adecuada de la causa de esta reacción es vital para cualquier misión futura. Y finalmente, el

perfil público y las relaciones con los medios y la sociedad civil fueron vitales para la CICIG.

En Guatemala, al terminarse la misión de la CICIG, la sociedad civil será muy probablemente un factor determinante en la sobrevivencia de un sentimiento popular de intolerancia hacia la corrupción y en el empoderamiento de los operadores de justicia dedicados a seguir erradicando a las redes poderosas ilícitas.