

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: morir de éxito

Daniel Haering Keenan | Escuela de Gobierno, Guatemala.

Tema

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala ha desaparecido dejando 12 años, especialmente los últimos cinco, de grandes éxitos en persecución penal. Cierra a pesar de los logros, o quizá precisamente por los mismos. Esta paradoja obliga a hacer una reflexión sobre el modelo y desempeño de esta Comisión, con la intención de especular sobre qué modificaciones habría que proponer para que sea perdurable y exportable a otros países que padecen males similares.

Resumen

La literatura que versa sobre la evaluación de comisiones *ad hoc* para la lucha contra la corrupción no es muy alentadora. Con honrosas excepciones, la mayoría de las experiencias en el mundo tienen resultados que oscilan entre la irrelevancia y la instrumentalización política.

No es el caso de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La Comisión de Guatemala, original en su modelo por tratarse de un Acuerdo Internacional entre la nación centroamericana y Naciones Unidas, dio en 12 años unos resultados extraordinarios. En un país del que muchos autores consideran que su Estado se encuentra capturado por estructuras de crimen organizado mediante la corrupción, logró el encarcelamiento de un presidente y una vicepresidenta, el procesamiento de tres expresidentes y varios importantes diputados, empresarios y alcaldes, y la desarticulación de decenas de grupos criminales. A su vez, la aprobación ciudadana en relación a la CICIG osciló en los últimos cinco años entre el 85 y 65%, cifra inusitadamente alta en un país donde se desconfía, por lo general, de las instituciones públicas.

Pese a todo, la Comisión ha dejado de existir al no ser requerida su renovación por el presidente Jimmy Morales (bajo investigación en uno de sus casos), dando por terminado su mandato el pasado 3 de septiembre. ¿Cómo se puede perecer con semejantes resultados? Este análisis intentará contestar esa pregunta contextualizando la muy particular crisis política que se vivió en el país en los últimos años, al tiempo que explorará las lecciones que el desempeño y modelo de la CICIG, con sus fallas estratégicas y sus contundentes aciertos, deja para futuros esfuerzos en otros países, con el mismo tipo de corrupción endémica que padece Guatemala.

Análisis

El Estado capturado

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue la institución sobre la que orbitó la mayor parte de debate político en Guatemala en los últimos cinco años. Se convirtió en un breve espacio de tiempo en el gran inquisidor, el que decidía quién quedaba fuera del juego político a través de un señalamiento, letal dada su credibilidad. Presentó casos penales contra prácticamente todas las figuras políticas relevantes de las últimas décadas, sin que quedaran demasiados referentes morales entre la dirigencia del país.

Para contextualizar la historia de CICIG hay que empezar antes. En 2006 unos diputados del Parlacén (equivalentes a eurodiputados en Centroamérica) salvadoreños fueron asesinados después de ser interceptados en su camino a Ciudad de Guatemala. Días después un grupo de policías fue capturado como sospechosos del crimen. No pasó mucho tiempo hasta que los supuestos asesinos fueron a su vez asesinados dentro de prisión. Todo bajo la tutela del Estado.

Ese caso abrió una ventana de oportunidad política para presionar por la aprobación de una idea que ya rondaba desde los Acuerdos de Paz de 1996 en importantes espacios de discusión en el país y que ya llevaba a esas alturas un intento fallido: la de promover una institución de investigación que pudiera, de manera autónoma, perseguir penalmente a las redes de crimen organizado que capturaban al Estado desde la clandestinidad, el tipo de redes que podían matar a personas dentro de una cárcel para procurarse impunidad.

Las elites políticas del momento, asociadas a elites empresariales, percibían que no tenían control del Estado. “Intentabas virar la nave y te dabas cuenta de que no obedecía a ti, de que otras fuerzas movían el sistema”, vino a decir en su momento (palabras más, palabras menos) el vicepresidente Eduardo Stein (2004-2008). Es por eso que se generó un consenso que diagnosticaba que el país necesitaba ayuda internacional y, finalmente, permitió que la CICIG fuera aprobada en 2007.

Todo bajo la lógica de la “captura del Estado”, idea que pertenece a la línea teórica que intenta explicar la influencia desmedida en la toma de decisiones de lo público por redes criminales, a través de sobornos, cooptación institucional y violencia, en democracias jóvenes de baja calidad. La captura es, en esencia, antidemocrática, pues no es a través de escuchar las demandas del pueblo que se toman decisiones, sino por intereses particulares y espurios. Hay que entender que el proceso de negociación política está mediado casi exclusivamente por negociaciones corruptas, como bien se dedicó a documentar y exponer en juzgados la CICIG a partir de 2015.

En esa época, el debate en torno a la Comisión era uno muy vinculado a cuerpos clandestinos. Una suerte de “fuerzas ocultas”, como algunos textos las llamaban, que cooptan “infiltrándose” al Estado. Es por eso que en el [Acuerdo de la CICIG](#) se habla del combate de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). La Comisión no fue pensada primordialmente para luchar contra la corrupción de la manera en la que lo terminó haciendo. La interpretación de CIACS en los últimos cinco años

mutó. En eso consistía su autonomía: su misión y visión estaban sujetas a reinterpretaciones por parte de los distintos comisionados que ocuparon el cargo y, por qué no decirlo, a los vaivenes del contexto.

El modelo CICIG

La literatura en torno a Comisiones *ad hoc* anticorrupción reconoce algunos principios básicos de buen funcionamiento. Para que este se dé –y la inmensa mayoría, como ya se mencionó, son intentos fallidos–, deben ser duraderas (de preferencia permanentes), autónomas, con recursos financieros y con capacidad legal (legislación anticorrupción que haga viable la sanción a los corruptos).

El modelo de la CICIG, dentro de esa clase de Comisiones, es un experimento muy novedoso. No pertenecía al Estado de Guatemala, ni pertenecía a Naciones Unidas. Surgía de un acuerdo entre ambas. Una vez el secretario general de la ONU elegía al comisionado, su autonomía dentro de sus competencias era casi absoluta. La Comisión se encargaba de recaudar sus propios fondos y de administrarlos. También el comisionado estructuraba su organización (muy poco a ese respecto se decía en el Acuerdo) y orientaba las investigaciones sin que hubiera una directriz institucional específica de fuera.

La CICIG fue muy exitosa a la hora de acaparar fondos. EEUU, Suecia, la UE y Noruega, entre otros, figuraban entre sus donantes. Esa diversificación permitió a la CICIG gastar 17 millones de dólares al año, cifra modesta en comparación con las grandes comisiones de Hong Kong o Singapur, sin depender de un presupuesto controlado por autoridades de Guatemala. En los primeros años de la CICIG, además, avanzaron muchas iniciativas de ley que permitieron darle a la Comisión la capacidad legal que le faltaba.

Quedaba entonces el modelo sometido a pocos controles externos, pero no menores. El primero fue que requería de un Ministerio Público que colaborase con la CICIG a través de una Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) creada a raíz del acuerdo, así como asistencia de otras fiscalías. Toda presentación pública, que no investigación, de un caso era autorizada en última instancia por el fiscal general. Además, como no podía ser de otra manera, los casos estaban sometidos al sistema de Justicia. Eran, en última instancia, los distintos niveles del sistema los que decidían si un caso entraba a ser juzgado o no.

El segundo gran control de la CICIG era que el presidente del país debía pedir a través de un intercambio de cartas la renovación del mandato cada dos años. Es decir, estaba en la sola voluntad de un sujeto hacer que continuara la Comisión con un simple acto administrativo. Cada dos años estaba sometida a una “evaluación”, por tanto, de naturaleza política.

En última instancia, y aunque esto no estuviera explícitamente considerado en el Acuerdo, era muy importante tener el beneplácito del gran veto externo en Guatemala: EEUU. El hegemón norteamericano tiene un poder superlativo ya que la pequeña república centroamericana depende completamente del comercio con la superpotencia

y de las remesas que los migrantes del país envían a sus familiares, que en 2020 supondrán más del 12 % de su PIB. Que el último año de la CICIG haya sido el año en el que EEUU lo apoyara de manera más laxa es muy significativo.

Las tres etapas de la CICIG

La autonomía que el modelo de la CICIG permitía trajo como consecuencia que fuera la personalidad y visión del comisionado la que marcara en buena medida su período. Su actuar se daba, claro está, bajo las circunstancias políticas complejas de un país complejo, en pleno proceso de profundo cambio. Las etapas, por tanto, se corresponden con cada uno de los mandatos de los tres comisionados que tuvo la CICIG.

La primera etapa corresponde a los años del comisionado español Carlos Castresana, de 2007 a 2010, y que fue la etapa inicial en la que se generaron los protocolos de actuación, estructura y estrategia. Los principales éxitos se dieron a la hora de promover en el Congreso –estaba dentro de sus funciones proponer reformas al sector judicial– los cambios legales que hicieran posible el trabajo posterior. La ley de Crimen Organizado y la legislación de escuchas (lo crean o no, en Guatemala no se podían intervenir teléfonos hasta 2008) encajan en ese proceso. Los casos fueron de relativa relevancia pero no afectaron las relaciones macro de poder y no parecen haber molestado de manera profunda al crimen organizado.

La segunda etapa, en la que la CICIG tuvo como comisionado al costarricense Francisco Dall’Anese, de 2010 a 2014, fue uno de los momentos de más bajo perfil de la CICIG, tanto en actividad como en relevancia. Ni en relación a grandes reformas ni en cuanto a la cantidad e importancia de los casos se consiguieron avances en esta etapa. La CICIG parecía una entidad que no molestaba a las grandes redes de crimen organizado, que en lo que respecta a un Estado cautivo equivale a las redes de poder en general. La interpretación de qué eran las CIACS durante estos dos mandatos parecía vinculada exclusivamente a redes que operaban a través de la violencia, dentro del Estado, es decir, sicarios con placa.

El comisionado colombiano Iván Velásquez, de 2014 a 2019, abrió la tercera etapa, donde vino a cambiar radicalmente el enfoque y alcance. En este período se redefine el concepto de los CIACS así como el tipo de casos que se investigan y su dimensión. En vez de dedicar esfuerzos y recursos a grupos de sicarios que, desde dentro del Estado, o en conexión con autoridades, llevaban a cabo acciones ilícitas de naturaleza violenta, se redirige la mirada a la macrocorrupción desde las más altas esferas del poder. La frase “usted es acusado de pertenecer a una organización criminal llamada Partido Patriota” (PP), como famosamente le dice el fiscal del caso “La Línea” (corrupción en aduanas) a Otto Pérez Molina, ya en el banquillo de los acusados como expresidente, representa el cambio de paradigma. La CIACS pasa a ser el partido en el poder y eso lo cambia todo.

Se puede hablar de dos subperíodos dentro de esta fase definitiva. En primer lugar, está el apogeo de la CICIG que se da entre 2015 y 2016. La presentación del caso “La Línea” supone un antes y un después, no para la CICIG, sino para la historia reciente de Guatemala. Antes de abril de 2015, justo antes del comienzo de esta etapa, ocurría una

dinámica de centralización de la corrupción. Hoy sabemos (a raíz de las investigaciones de los fiscales) que la vicepresidenta Roxanna Baldetti administraba sobresueldos mensuales a los diputados para disciplinar sus votos en el Congreso. Si se quería que una ley fuera aprobada, se debía acudir a ella. El caso que desveló estas prácticas tiene el inequívoco nombre de “Subordinación del Legislativo al Ejecutivo”.

Una situación similar es la de las Altas Cortes de 2014, cuando el control político de la Justicia en Guatemala llegó a niveles irrisorios. Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Apelaciones son directamente elegidos en el Congreso. Los diputados eligen a los que potencialmente podrían acabar viendo sus casos de corrupción. En ese 2014, justo antes de la aparición en escena de Iván Velásquez, su conformación también fue pactada de manera centralizada. El círculo de la impunidad tenía así un cierre perfecto. De hecho, uno de los descubrimientos más chocantes de la CICIG fue constatar que quien ocupaba el segundo lugar en las encuestas electorales, Alejandro Sinibaldi, Ministro de Comunicaciones (Infraestructura) del gobierno de Pérez Molina y fundador del mencionado PP, financiaba la campaña del que iba primero en las encuestas, Manuel Baldizón, del partido Líder. El caso “Odebrecht” en Guatemala lo demostró. El pacto corrupto para gobernar las siguientes elecciones quedaba así conformado y se avecinaba como una nueva etapa en la historia de la captura del crimen organizado al Estado de Guatemala.

La CICIG de Iván Velásquez acabó con esa centralización de la corrupción en los dos proyectos de crimen organizado disfrazados de proyectos políticos. Hoy los partidos Líder y PP han sido cancelados y los grandes actores políticos están o en prisión o prófugos de la justicia. A raíz del caso “La Línea” las tendencias de voto cambiaron, se generó un movimiento ciudadano inusitado para Guatemala, con la Plaza Mayor de la Capital poblándose un fin de semana tras otro. Todo en plenas elecciones de 2015.

El proceso llevó a que un *outsider* del sistema, un comediante del estilo de Pajares y Esteso, creciera en las encuestas. Era el único al que la ciudadanía no asociaba al sistema. Es así que, sin estructura partidaria, sin gastarse mucho dinero y con una campaña más bien anodina, el votante urbano (Guatemala sigue teniendo el 50% de población rural) canalizó sus esperanzas en este personaje.

En este período la CICIG contó con apoyo popular –cerca de la universalidad–, apoyo presidencial y apoyo de EEUU y un Ministerio Público totalmente alineado. La fiscal general Thelma Aldana, elegida por Otto Pérez Molina y considerada en 2014, año de su elección, como una operadora tradicional del sistema, se convirtió en una entusiasta luchadora contra la corrupción.

Durante esta etapa la CICIG marcaba el paso de la política guatemalteca. La sensación de poder de la pequeña entidad era casi absoluta. El presidente presentaba la iniciativa de reforma a la Constitución, ante el Congreso, elaborada por la CICIG y pocos cuestionaban la actuación de la Comisión, que contaba con el respaldo total de EEUU. Parecía que el cambio era inevitable y tenía como motor fundamental la voluntad de un colombiano.

La crisis de 2017-2019 rompió este equilibrio y supuso, dentro de la etapa de Iván Velásquez, el declive de la Comisión. La CICIG en buena parte de su actuación se dedicó a tirar de los hilos a donde le llevaban las declaraciones de colaboradores y las pruebas. Es así como un caso llevó a otro y así sucesivamente. “La Línea” comenzó con la investigación de una red considerada menor y acabó con el encarcelamiento del presidente y la vicepresidenta, en plenas elecciones y antes de que terminaran su mandato. De la misma manera, una vez que la CICIG adquirió el halo que le acompañó esos años, se limitó en gran medida a seguir las pistas sin que hubiera mucha estrategia detrás. Tan enredadas estaban las redes de corrupción que sólo tirando de los hilos se acabó llegando a todo un sistema.

Diputados, grandes empresarios, contratistas del Estado, ministros, poderosos alcaldes y un largo etcétera de actores relevantes fueron acusados. Empezaron a afectar a todos los poderosos, casi sin excepción. Se llegó, de manera sorprendente, incluso al presidente Morales, primero con un caso menor de su hijo y su hermano, apenas una nimiedad, y después con un caso de financiación electoral ilícita del partido FCN, del cual era secretario general en la época del supuesto delito. La pérdida del apoyo presidencial hizo que el panorama cambiara por completo. Las instituciones de Seguridad con las que colaboraba la CICIG pasaron a ser hostiles. El Ministerio de Gobernación, la Política Exterior, la Procuraduría... todo se orientó hacia la salida de Iván Velásquez y de la Comisión.

En 2018, año en el que terminó el mandato de Thelma Aldana, fue elegida por el presidente Morales, Consuelo Porras. Sin ser un personaje asociado a redes criminales, claramente no quiso entrar en colisión con el sistema político. La elección de Trump también supuso, *a posteriori*, una ruptura de los consensos en Washington y un debilitamiento del interés. Un cambio de embajada a Jerusalén cuando EEUU lo hacía, y una sumisión a los intereses migratorios de Trump en 2019, más una buena cantidad de dinero invertido en caros *lobbies*, fue suficiente para debilitar el apoyo a la CICIG (algo que, dado el rechazo a Naciones Unidas de la actual Administración estadounidense, tampoco ayudó a la Comisión).

Sin un MP y EEUU entusiastas y con Presidencia, Congreso y buena parte de las fuerzas vivas del país completamente en contra, sólo quedaba no firmar la carta de renovación para que la CICIG se extinguiera. El apoyo popular se mantuvo firme (bajó de la casi universalidad del 85% a rondar la todavía alta cifra de más de un 70%) pero una poderosa máquina de propaganda no ha dejado de intentar ensuciar el trabajo de la CICIG. El apoyo en la opinión pública no bajó sustantivamente, pero la defensa abierta a la Comisión si se fue retrotrayendo en determinados actores. Los medios más claramente pro CICIG, por ejemplo, empezaron a sufrir claros boicots publicitarios.

Las acciones a partir de entonces son fáciles de documentar: intento de expulsar a Iván Velásquez en 2017, intento descarado de cambio del código penal ese mismo año en el Congreso para procurar un gran manto de impunidad (que provocó masivas manifestaciones por todo el país), no dejar entrar a Velásquez tras un viaje en 2018, intentos de dinamitar el trabajo de la Comisión en 2019... La tensión fue constante.

Un último episodio se volvió a unir con lo político-electoral. En 2019, año de elecciones, Thelma Aldana se presentó como candidata. Dada su popularidad, adquirida en su labor como fiscal, era una de las tres candidatas punteras y con serias posibilidades de llegar a la Presidencia. Huelga decir que si hubiera llegado al poder el estado de la CICIG sería muy distinto. Sin embargo, esa última esperanza se cerró en el momento en que todo el sistema se puso en su contra e impidió su participación.

El resultado de toda esta batalla deja a los actores, de uno y otro lado, desgastados por la tensión, y en el poder a un actor secundario hasta ese momento. El nuevo presidente electo, Alejandro Giammatei, fue procesado en uno de los casos de la CICIG, pero no desarrolló un mensaje anticomisión durante la campaña. Su estrategia se ha basado en proponer una alternativa, al plantear una Comisión de naturaleza presidencial para sustituirla. De lo que no hay duda es que con ello el futuro cercano de Guatemala será sin la CICIG.

En el Congreso, 105 de los 158 diputados no lograron la reelección, en parte como una forma de castigo a los partidos más beligerantes con la CICIG. Todo bajo un proceso electoral enrarecido y con una de las participaciones más bajas de la historia. La renovación que pudo ser, sin embargo, no parece haber llegado. El voto urbano se dispersó y el legislativo se ve más fragmentado que nunca.

Conclusiones

Ideas para la mejora de un modelo exitoso

La CICIG fue un fracaso porque no logró perdurar en el sistema judicial de Guatemala por razones de autonomía política. Una simple inacción (no firmar la renovación) por parte del presidente fue suficiente para que hoy no exista. Sin embargo, en la descripción de su subida y ocaso están algunas respuestas a cómo se podría replantear para hacerla funcionar.

La duración no puede estar sometida a negociación política con el Ejecutivo cada dos años. El año 2015 fue una excepción pues la Presidencia estaba presionada por el apoyo de la comunidad internacional, de la fiscal general del momento y de la ciudadanía activa para aprobar la renovación de la Comisión. Pensar en un modelo permanente o con un período de mayor duración pudiera ser una solución a este problema. También contemplar períodos fijos de comisionados para que el desgaste político se pueda predecir y planificar, en un estilo parecido a cómo funciona la rotación de diplomáticos.

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden mejorar creando instituciones que evalúen el trabajo de la Comisión. El sistema político parece no tolerar que simplemente se vaya tirando de los hilos. Se llegó a demasiados poderes a la vez, lo cual consiguió que todos trabajaran en contra de la CICIG. Tradicionales fuerzas antagónicas se unieron para procurarse impunidad. Esta es posiblemente la tragedia más profunda de esta historia. No quedó en la elite una masa crítica que pudiera contrarrestar a los que dentro del ámbito político, económico y judicial se vieron amenazados por las investigaciones de la Comisión. Con la exfiscal Thelma Aldana fuera de la contienda, los esfuerzos se dispersaron y el cambio no llegó.

La existencia de una estrategia penal que delimite criterios de persecución (cuándo seguir con un caso, cuándo no) y los mecanismos de investigación pudieran ser una buena solución para la reedición de ese modelo. Se podría, incluso, establecer un sistema externo, al estilo de las mesas de contrapeso del modelo de Hong Kong, donde se evalúe, aconseje y valide esa estrategia.

Si se pudieran plantear esos cambios estaríamos ante un modelo muy exitoso que consiguió cambiar las reglas políticas de un país seguramente para siempre. Nada en Guatemala volverá a ser como antes de la CICIG de 2015 a 2019. El sistema se desnudó de tal manera que las nuevas autoridades se verán obligadas a llenar el vacío que deja. No parece viable seguir tirando de los hilos sin la autonomía de la CICIG, ya con la FECI (la ya mencionada Fiscalía Especial Contra la Impunidad), integrada como una fiscalía en el Ministerio Público, sin el estatus que el Acuerdo de la CICIG le daba, si bien detener y revertir los procesos penales contra grandes actores llevaría a una mayor deslegitimación. El nuevo equilibrio queda por ahora en suspenso y se verá a partir de la toma de posesión de las nuevas autoridades en 2020.

El futuro incierto de la lucha contra la corrupción no tardará en dilucidarse, pero una lección es segura. Una pequeña comisión, con todos sus defectos, fue capaz de poner en jaque a todo un sistema y casi consiguió una radical renovación de la clase política. La esperanza para Guatemala es que la Comunidad Internacional vuelva a presionar para que continúe la lucha contra la corrupción. Las consecuencias de regeneración de las viejas prácticas –la vieja pero vigente política– como se les conoce en Guatemala, hoy están más atomizadas (roto el pacto entre el Partido Líder y el Partido Patriota antes explicado), llevaría a un mayor desprestigio de un sistema ya muy desprestigiado y sería peligroso para el futuro de la frágil democracia guatemalteca caer en populismos que propongan cambios radicales. Falta, del lado reformista, crear un movimiento de cambio con fuerza, que no dependa tanto de la voluntad política de EEUU y que pueda ganar elecciones por sí solo. El tiempo dirá.