

Open Society Justice Initiative

CONTRA TODOS LOS PRONÓSTICOS

LA CIGIG

EN GUATEMALA

YO  CIGIG

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue redactado por Patrick Gavigan, un consultor contratado por la Open Society Justice Initiative. Fue editado por Eric Witte y David Berry.

La Open Society Justice Initiative desea agradecer a Carlos Arrazola por su contribución en Guatemala, así como a las Naciones Unidas, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala y el Ministerio Público de Guatemala por el generoso acceso brindado y la información suministrada durante el desarrollo del presente informe.

La Open Society Justice Initiative asume la total responsabilidad por cualquier error o falsa representación en el presente informe.

Copyright © 2016 Open Society Foundations.

Esta publicación está disponible como documento en pdf en el sitio web de *Open Society Foundations* en virtud de una licencia de *Creative Commons* que permite copiar y distribuir la publicación, solo en su totalidad, mientras se atribuya a *Open Society Foundations* y se utilice con fines no comerciales, sino educativos o de políticas públicas. Las fotografías no pueden usarse separadas de la publicación.

ISBN: 9781940983592

PUBLICADO POR
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

224 West 57th Street
New York, New York 10019 USA
www.OpenSocietyFoundations.org

**PARA MÁS INFORMACIÓN ENTRE
EN CONTACTO CON**

Eric Witte
Gerente del Proyecto, *National Trials of Grave Crimes*
Open Society Justice Initiative
Eric.Witte@OpenSocietyFoundations.org

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN DE
AHLGRIM DESIGN GROUP

IMPRESO POR GHP MEDIA, INC.

FOTO DE PORTADA © JOHAN ORDONEZ/GETTY

RECONOCIMIENTOS

3 RESUMEN EJECUTIVO

15 INTRODUCCIÓN

19 EL VÓRTICE DE LA POLÍTICA GUATEMALTECA

- 19 Antecedentes: Un Estado formal con el control informal de las elites
- 21 La transición de la oligarquía guatemalteca
- 22 Los acuerdos de paz y el desafío al viejo orden
- 25 Nueva competencia y nueva inestabilidad
- 26 Portillo y la nueva política

28 DE LA CICIACS A LA CICIG

- 29 Las ONG de derechos humanos buscan ayuda
- 30 La propuesta alternativa de la ONU
- 31 Negociación de la CICIACS entre Guatemala y las Naciones Unidas
- 32 El Congreso y la Corte rechazan la propuesta
- 33 Una reactivación lenta
- 33 La negociación para un nuevo modelo
- 36 Presentación ante el Congreso para su ratificación
- 37 El ave fénix finalmente renace

38 LA CICIG EN GUATEMALA: 2008-16

- 39 La era Castresana
- 54 Dall'Anese y el declive de la CICIG
- 70 Iván el Terrible y la resurrección de la CICIG

87 CICIG: UNA EVALUACIÓN

- 88 El desafío de la estrategia
- 96 Estructura y fiscalización
- 100 Trabajar con el despacho del Ministerio Público
- 103 Superar obstáculos en el sistema judicial
- 103 Reforma legislativa y constitucional
- 104 El rol de la comunidad internacional
- 105 La fragilidad del éxito

109 EL MODELO DE LA CICIG Y SUS DESAFÍOS

- 111 Comprender el problema
- 112 Resolver las cuestiones constitucionales
- 113 Hacer lo correcto con el mandato
- 113 Hacer lo correcto con la estructura
- 115 Garantizar el compromiso gubernamental y una coalición nacional
- 116 Encontrar una forma de trabajar con instituciones nacionales
- 117 Prepararse para los obstáculos
- 119 En busca de un rol más amplio para la comunidad internacional

120 CONCLUSIONES

122 NOTAS FINALES



YO ❤️ CICIG

RENUNCIAR
LA VO
HUNDI
CIA DE PLE
NUTR-ÓN. E
MEDA ANA
MO ARES LA
DE ALQU
JUSTIA DE
RATADO

SE MAJISTROS
DE LOS JESUITAS
SUPERIOR
CORPUS
PRO
PA
TITULO
PRO

Renunci

SO ME RRA
Y SU HOGAR

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) nació a propósito de una propuesta de la sociedad civil guatemalteca en 2002 en la que se solicitaba la presencia de una comisión internacional que investigara las amenazas de los remanentes de las redes contrainsurgencia de los cuerpos de inteligencia militar en contra de las organizaciones que investigaban los crímenes cometidos durante el conflicto interno que afectó al país durante 36 años. Naciones Unidas transformó la propuesta en una Fiscalía Internacional con potestades para investigar y enjuiciar causas bajo las leyes de Guatemala. Lo hizo de esta manera pues veía amenazas más amplias y graves que se cernían sobre la estabilidad del Estado producto del acelerado crecimiento de los grupos del crimen organizado nacionales y trasnacionales que superaban a las frágiles, y a menudo éticamente cuestionables, instituciones del Estado. El gobierno de Alfonso Portillo firmó un acuerdo para crear la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) en 2003. Sin embargo, el Congreso y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala rechazaron el acuerdo; el Congreso se oponía a la intervención internacional, mientras que la Corte consideraba que los poderes procesales deberían corresponderle únicamente al Ministerio Público.

No obstante, un año después, la preocupación sobre el continuado crecimiento del crimen organizado llevó al nuevo gobierno liderado por el conservador Óscar Berger a solicitar una vez más la ayuda de las Naciones Unidas. Nuevamente, trabajando junto a la sociedad civil guatemalteca, se negoció una nueva versión de la CICIACS sin poderes procesales independientes que coartaran los principios de soberanía. Esta versión, conocida como CICIG, también tuvo que hacer frente a una fuerte oposición política en el Congreso, pero finalmente fue aprobada después de un agitado proceso de ratificación hacia fines de 2007. La CICIG comenzó a trabajar a principios de 2008.

CICIG tenía por delante una tarea monumental en Guatemala. Desde tiempos coloniales, una pequeña elite -cuya riqueza, procedente de la agricultura y otras fuentes industriales más incipientes, se había sustentado en el trabajo de la población mayoritariamente indígena- había dominado los poderes del Estado. Sin embargo, este dominio había sido desafiado con frecuencia, especialmente por parte del poder militar, incluido el periodo que abarcó el conflicto de 1960 hasta 1996. Desde la década de 1990, tanto el crimen organizado como las elites emergentes lograron acumular una significativa influencia política apoyándose en las herramientas de la democracia electoral y otras prácticas del clientelismo establecidas para tratar de influir en las instituciones del Estado. Las fracturas generadas por este encuentro entre pasado y presente -la competencia política y económica centrada en la captura del Estado y la ausencia de incentivos para que los principales actores políticos y económicos brindaran respaldo a las reformas políticas estructurales- dejaron a la CICIG sin bases sólidas para trabajar.

LOS PRIMEROS OCHO AÑOS

LA COMISIÓN LLEGÓ A GUATEMALA AL FINAL DE 2007, HACIENDO FRENTE A UNAS

EXPECTATIVAS BASTANTE MODERADAS. La CICIG era un experimento novedoso sin una hoja de ruta definida y su capacidad para promover el cambio en el sector judicial era incierta dada la imposibilidad de procesar causas de manera independiente. La Comisión tuvo dificultades para organizar e implementar una estrategia que le permitiera responder a la resistencia generalizada a su labor, una resistencia procedente del sector judicial, el Congreso, y diferentes actores políticos y económicos que protegían intereses que ahora se verían amenazados por las investigaciones de la CICIG. No obstante, la Comisión ha tenido resultados importantes, si bien crónicamente irregulares y a menudo aislados, durante gran parte de sus ocho años de existencia en Guatemala. Estos resultados mejoraron de modo drástico en 2015, cuando el tercer comisionado de la CICIG, Iván Velázquez, reunió todas las corrientes del legado de sus predecesores y lanzó una serie de investigaciones de corrupción que sirvieron como el catalizador de unos cambios políticos importantes.

El primer comisionado de la CICIG, Carlos Castresana, afrontó unos enormes desafíos cuando comenzó a construir la Comisión desde cero. Asimismo, tuvo que hacer frente a la resistencia de fiscales y jueces mientras orientaba la Comisión hacia sus primeras investigaciones. En respuesta a esta situación, descubrió lo eficaz que era cultivar una personalidad pública potente, aprovechando los medios de comunicación para arrojar luz sobre los casos de impunidad y desafiar a aquellos que impedían la labor de la Comisión. La resolución espectacular del caso Rosenberg por parte de la CICIG salvó al gobierno del Presidente Álvaro Colom de cargos por asesinato que hubieran producido su eventual colapso. La CICIG también participó en la condena del ex Presidente Portillo por casos de corrupción y también descubrió una operación de seguridad ilegal que realizaba ejecuciones específicas, así como maniobras de limpieza social lideradas por el ministro del Interior del Presidente Berger, Carlos Vielmann. Guatemala nunca antes había sido testigo de este tipo de batallas contra la impunidad realizadas tan públicamente y de semejante escala. Castresana centró las prioridades de la CICIG en las investigaciones, incluso si tenían un perfil más oportunista que estratégico; estableció un modelo

para trabajar con el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia; obtuvo las herramientas necesarias para llevar a cabo investigaciones eficaces; lanzó un amplio conjunto de iniciativas de reforma legal; y abrió las puertas para el nombramiento de la notable fiscal general, Claudia Paz y Paz. Sin embargo, la combinación de su estilo beligerante, sus alianzas oportunistas, la creciente lista de opositores y la falta de cooperación del gobierno finalmente le pasaron factura y a mediados de 2010 renunció frustrado por la situación.

El sustituto de Castresana, Francisco Dall'Anese, adoptó un enfoque diferente para el trabajo de la CICIG. En virtud de contar con una fiscal general fuerte, independiente y orientada a las reformas, el nuevo comisionado rehuyó al protagonismo que había buscado su predecesor y redujo el perfil mediático de la CICIG en deferencia del Ministerio Público. Pese a ello, la controversia de 2012 sobre el manejo del escándalo *Vielmann* y la frustración generada por una serie de reveses judiciales en causas propuestas por la CICIG lo obligaron a entrar a la palestra pública. Las escaramuzas con el poder judicial -escenificadas en los medios- comprometieron su posición, por lo que redujo su énfasis en los casos independientes de la CICIG, se retiró de las actividades públicas y se concentró en la planificación del cierre de la Comisión en 2013. En este contexto, la CICIG deambuló sin relevancia, huérfana de cualquier estrategia. Cuando la carta de la CICIG que defendía la integridad del juicio Ríos Montt le dio al gobierno la excusa que necesitaba para proponer su destitución, a Dall'Anese ya le quedaban pocos amigos y carecía de apalancamiento político en Guatemala y Nueva York. Todo ello lo obligó a renunciar en 2013.

En sus seis años de existencia la CICIG tenía en su haber un record ambiguo. Contaba con logros notables, como los casos importantes, la presión sobre las redes de impunidad en el poder judicial y la agenda de reformas. Sin embargo, la CICIG no había logrado avances visibles en la descripción o el

El primer comisionado de la CICIG, Carlos Castresana, afrontó unos enormes desafíos cuando comenzó a construir la Comisión desde cero. Asimismo, tuvo que hacer frente a la resistencia de fiscales y jueces mientras orientaba la Comisión hacia sus primeras investigaciones.

mapeado de las redes criminales y estructuras del crimen organizado, que eran aspectos centrales de su mandato. Una serie de casos tangenciales, como las extorsiones a los buses, las adopciones ilegales y diversos casos de malversación la habían distraído de sus cometidos fundamentales. Las ONG, la prensa y la comunidad internacional habían alabado la participación de la CICIG en el proceso de elección de jueces como muestra de su contribución a la transparencia, pero en demasiadas ocasiones la Comisión se había apoyado en evidencias opacas para fundamentar sus casos y había perdido parte de su capacidad para interactuar de modo productivo con los tribunales.

Puede que Iván Velázquez haya heredado el mando de la CICIG en su punto más bajo. El Presidente Otto Pérez Molina insistía en que el comisionado debía concentrarse en el fortalecimiento de las instituciones nacionales, y no en nuevas investigaciones, en tanto la Comisión se preparaba para cesar en sus funciones. Al mismo tiempo, las elites tradicionales y emergentes, junto a sus redes clientelistas, se estaban organizando para garantizar el control sobre el resultado de las elecciones del sector judicial de 2014, justo antes de las elecciones presidenciales y legislativas que se celebrarían en 2015. Velázquez superó los traspés iniciales, especialmente una propuesta para organizar una conferencia nacional sobre la reforma del poder judicial que el presidente había repudiado, y evitó cualquier confrontación directa con el gobierno hasta que él mismo también se vio obligado a responder públicamente -eventualmente sin consecuencias- ante la manipulación patente de la selección de jueces en 2014, incluida la destitución de Claudia Paz y Paz como fiscal general.

No obstante, Velázquez se enfocó en enderezar el rumbo incierto de la CICIG y desarrolló una nueva estrategia en la que atacó de manera proactiva los nexos entre la corrupción política y la actividad criminal en las instituciones de integridad cuestionable del Estado guatemalteco. La CICIG desveló una serie de asombrosos casos de corrupción en los que estaban implicados el presidente, vicepresidente y funcionarios de alta jerarquía de la administración, así como un informe sobre el financiamiento ilegal de las campañas, lo que tuvo consecuencias explosivas. El Presidente Pérez Molina y la Vicepresidenta Roxana Baldetti renunciaron y de inmediato fueron procesados y encarcelados. Los casos provocaron un rechazo generalizado y un movimiento de protesta nacional cuya escala e intensidad carecían de precedentes en la historia guatemalteca, una "Primavera Guatemalteca" que transformó las elecciones presidenciales de 2015 y suscitó esperanzas de un cambio político fundamental.

DESAFÍOS Y RESPUESTAS

SI BIEN EL MANDATO DE LA COMISIÓN HA ABARCADO CUATRO PRESIDENCIAS EN GUATEMALA, sus tres comisionados tuvieron que enfrentarse a un conjunto de desafíos similares al instrumentar el mandato de la Comisión y responder a los obstáculos institucionales y políticos: (i) desarrollar una estrategia, (ii) enfrentar la oposición del sector judicial; (iii) trabajar con el Ministerio Público, y (iv) promover las reformas legales y judiciales en el Congreso. Cada uno de los comisionados adaptó el perfil de la CICIG para enfrentar estos desafíos de distintas maneras y con resultados mixtos.

Evolución de las tácticas y estrategias

Cada uno de los comisionados tuvo que producir una estrategia coherente para implementar el mandato de la CICIG, tomando casos a medida que surgían o desarrollando líneas de investigación estratégicas, así como definiendo los objetivos de la Comisión con mayor o menor amplitud. La ausencia de claridad sobre el propósito y alcance de la CICIG tuvo resultados diversos y a menudo discordantes. ¿Debería

centrarse en mapear la influencia de las redes criminales y políticas, o ayudar al gobierno a enfrentarse a los grupos del crimen organizado? ¿Debería priorizar algunos casos clave y paradigmáticos o provocar una reforma de amplio alcance? Carlos Castresana esperaba enfocarse en las estructuras ilegales dentro de las instituciones de seguridad, las mafias políticas en el sector judicial y el vínculo entre la corrupción política y el crimen organizado, pero daba la impresión de que sus objetivos eran demasiado dispersos. Las investigaciones paradigmáticas de los casos *Vielmann* y *Portillo* estuvieron acompañadas de casos de violencia orquestada por el crimen organizado, extorsiones a los buses y esquemas de adopciones ilegales; casos que respondían a una lógica oportunista impulsada por la necesidad de obtener tanto experiencia como visibilidad, además de demostrar los avances logrados en el marco de un estrecho mandato de dos años. Francisco Dall'Anese continuó con los casos de su antecesor, pero no aportó grandes novedades a la vez que redujo el perfil de la CICIG en deferencia al liderazgo de la fiscal general, optando por priorizar la construcción de capacidades y la transferencia de destrezas al Ministerio Público.

Si bien el enfoque estratégico de Castresana era ambiguo, era en cierto sentido entendible teniendo en cuenta la urgencia de los desafíos iniciales de la CICIG, el choque con las estructuras de impunidad en el poder judicial, las exigencias del caso *Rosenberg* y el revuelo político que culminó con su renuncia. Sin embargo, quizás el desplazamiento estratégico de Dall'Anese sea menos entendible. Sin duda, el nuevo comisionado heredó las repercusiones del mandato de Castresana y se encontró con la controversia *Vielmann* entre manos, pero también contaba con mejores herramientas, investigadores experimentados, una reputación establecida y, a diferencia de su predecesor, una fiscal general ideal. Podría haber sido el momento oportuno para replantear los objetivos estratégicos de la CICIG a la luz de la experiencia y los conocimientos acumulados durante los tres años de Castresana. Estaba claro en ese momento que, junto a la actitud cooperadora de la fiscal general, la CICIG podría descubrir y dismantelar grupos y redes criminales que operaban junto a funcionarios estatales corruptos. Sin embargo, también era evidente que las prácticas sistémicas que sustentaban la impunidad se mantenían, a grandes rasgos, inalteradas.

Por su parte, Iván Velásquez cambió el enfoque de la CICIG, alejándose de la colección de casos que había heredado y centrándose en un conjunto de investigaciones sobre las fuentes de corrupción política en el gobierno, el Congreso, y las municipalidades rurales, así como en los vínculos entre la malversación de los recursos del Estado, el financiamiento ilegal de las campañas políticas y el crimen organizado en un contexto caracterizado por la debilidad del sistema judicial y de seguridad. La eficacia de este nuevo enfoque estratégico quedó de manifiesto cuando se produjo una convergencia imprevista de acontecimientos -casos de corrupción emblemáticos, sólido respaldo de EE. UU., y una población hastiada de la corrupción- que propició el terremoto político de 2015.

La evolución del mandato de la CICIG y de sus objetivos estratégicos desde 2003 -desde la amenaza de las estructuras de inteligencia militar del período de la guerra hasta las redes político-criminales, el crimen organizado y la corrupción política- no era algo predecible ni posible de planificar, sino que más bien respondía a la mutación y fragmentación de las establecidas redes entre militares y criminales que dieron paso a una amplia gama de actividades del crimen organizado y los poderosos clanes del narcotráfico. La Comisión también evolucionó como respuesta a su entendimiento más depurado de las conexiones entre la corrupción política -el pegamento que mantenía unido al orden político clientelista de Guatemala- y las instituciones del sistema judicial y de seguridad del Estado, crónicamente debilitadas. Bajo el mando de Dall'Anese, la CICIG había analizado estos cambios, aunque no logró reorientar su labor de manera acorde. Nuevamente, fue Velásquez el que de modo abierto reconoció el cambio al describir a las nuevas redes militares-criminales como "redes político-económicas ilícitas", básicamente, "grupos de personas que colaboran en secreto para ejercer el control político y generar negocios rentables". En concreto, lo que había hecho era describir el sistema político neo patrimonial de Guatemala.

Las labores de la CICIG en 2015 sugieren que la priorización de las fuentes de corrupción política -junto con o como alternativa a una variedad más amplia de casos de distintos sectores- quizás sea una manera mucho más efectiva de abordar la impunidad que los enfoques tradicionales de reforma al poder judicial. Si bien las primeras iniciativas de la CICIG en contra de las fuentes de corrupción política tuvieron éxito en 2015, aún es demasiado temprano como para medir el impacto que pudieran tener en el proceso de reforma política a largo plazo.

Gestión y supervisión

Si bien en términos nominales la Comisión es un órgano creado por las Naciones Unidas, rápidamente ha evolucionado para convertirse en una organización totalmente independiente, gestionada por un comisionado que prácticamente no está sujeto a supervisión alguna. Aunque esta libertad para actuar sin la evaluación y supervisión de las Naciones Unidas se ha traducido en grandes ventajas para la CICIG -incluyendo el hecho de verse librada de los onerosos procesos presupuestarios y administrativos de la organización, el aletargado proceso de contratación, la falta de familiaridad (y clara incomodidad) con las técnicas habituales de la investigación procesal, y la capacidad de los actores guatemaltecos para presionar a la CICIG a través de Nueva York- también ha planteado una serie de preocupaciones.

La primera de ellas, y quizás la más importante, se vincula con el principio de supervisión legal y política de la discrecionalidad procesal, un mecanismo que pretende garantizar que el afán de un fiscal no invada los límites aceptados ni viole la normativa que rige la conducta de los funcionarios de las Naciones Unidas. En segundo lugar, los comisionados de la CICIG tienen la potestad de modificar la estructura

Casestrana recurrió a todos los métodos a su disposición: le pidió al presidente que destituyera al fiscal general y otros funcionarios no alineados con su causa, solicitó el nombramiento de un nuevo fiscal general que destituiría a los fiscales poco colaboradores, denunció a jueces y fiscales en la prensa, y usó el mandato de la CICIG para presentar quejas y posteriormente procesar a funcionarios del sistema judicial acusados de actos ilícitos o corrupción.

y el personal de la CICIG sin ningún tipo de supervisión, así como determinar la estrategia política y procesal de la Comisión sin participación de las Naciones Unidas, gastar el presupuesto de 15 millones de USD de la Comisión con tan solo satisfacer las restricciones internas, y continuar las negociaciones con Guatemala y otros gobiernos sin la participación de las Naciones Unidas. Por último, aunque las Naciones Unidas no tenía control sobre las actividades de la CICIG, y prácticamente ninguna influencia sobre su labor, sí tenía que manejar las fallas o crisis operativas o de gestión. Los problemas vinculados a las renuncias de Castresana y Dall'Anese fueron los ejemplos más visibles de los riesgos de supervisión que podrían afectar la credibilidad y capacidad de funcionamiento efectivo de la Comisión en Guatemala.

Enfrentando un poder judicial complicado

Cada comisionado debía determinar el modo en que superaría la resistencia y los obstáculos interpuestos por jueces y fiscales recalcitrantes, los socios obligatorios de la CICIG. Casestrana recurrió a todos los métodos a su disposición: le pidió al presidente que destituyera al fiscal general y otros funcionarios no alineados con su causa, solicitó el nombramiento de un nuevo fiscal general que destituiría a los fiscales poco colaboradores, denunció a jueces y fiscales en la prensa, y usó el mandato de la CICIG para presentar quejas y posteriormente procesar a funcionarios del sistema judicial acusados de actos ilícitos o corrupción. Asimismo, se unió a organizaciones de la sociedad civil para abordar el proceso opaco y politizado de selección de funcionarios de alta jerarquía en el poder judicial, criticando los procesos y las evaluaciones de los candidatos. Aunque Castresana fue criticado por sus métodos (muchos se quejaron de que había denunciado a jueces, fiscales y otros funcionarios sin las pruebas necesarias), sus esfuerzos esclarecieron las prácticas clientelistas que apuntalaban las estructuras de impunidad, mientras que en varios casos también mejoró la calidad de los candidatos designados.

Por el contrario, tanto Dall'Anese como Velázquez optaron por moderar el perfil de la CICIG en la evaluación de los candidatos a la judicatura, recopilando información objetiva para los informes de evaluación de los comités de nombramiento del sistema judicial, pero con poco éxito a la hora de cambiar los resultados de las elecciones. Finalmente, las frustraciones de Dall'Anese con las decisiones judiciales que socavaban los casos de la CICIG llegaron a oídos de los medios de comunicación y se convirtieron en conflictos públicos y a menudo excesivos con los tribunales. Asimismo, produjo un informe con fuentes poco exhaustivas en la que se acusaba a 18 jueces de apoyar la cultura de impunidad.

Velázquez optó por reducir la confrontación con los tribunales y también proporcionaba evaluaciones de candidatos al sistema judicial basados en datos disponibles al público y en información de la CICIG. No obstante, en vista de que venía adoptando un papel menos visible que no arrojaba mejoras, Velázquez decidió asumir una posición más pública al solicitar la suspensión de las controvertidas elecciones del poder judicial en 2014, pero sus esfuerzos fueron infructuosos. Sin duda, Velázquez reconocía la validez de las críticas que sus predecesores habían hecho a los procesos de evaluación de la judicatura, pero no veía ningún beneficio en una confrontación pública con los tribunales. Respondió a los casos de actos ilícitos y corrupción en el poder judicial abriendo casos junto al Ministerio Público y promoviendo destituciones a través de los canales legales formales.

En conclusión, los ocho años de disputas sobre las elecciones del sistema judicial arrojaron resultados insignificantes y frustrantes. Los esfuerzos de la CICIG y la sociedad civil para mejorar el proceso de nombramiento no lograron alterar las prácticas clientelistas de los acuerdos negociados para el nombramiento de nuevos jueces, y las medidas para destituir a jueces corruptos siguieron siendo muy engorrosas. La creación de los tribunales de alto riesgo para los casos de la CICIG ayudó a reducir los problemas en los juicios más importantes, pero solo un juez fue destituido por actos ilícitos.

Aprendiendo a trabajar con el Ministerio Público

La CICIG tenía que encontrar una manera de trabajar con su principal socio, el Ministerio Público, institución que también había sido permeada por las redes dedicadas al tráfico de influencias. Castresana estableció las bases, allanando el camino para el establecimiento de un vínculo con el Ministerio Público, al obligar al Presidente Colom a designar un fiscal general con quien pudiese trabajar, estableciendo conjuntamente una unidad independiente dentro de la institución dedicada a trabajar con la CICIG, además de crear competencias de análisis, seguridad y unidades de escucha telefónica. La unidad de la CICIG establecida dentro del Ministerio Público fue un componente crítico para la Comisión, permitiéndole trabajar con un equipo con credenciales contrastadas, de manera confidencial, aislado del resto del ministerio.

La Fiscal General Claudia Paz y Paz se convirtió en la socia ideal de la CICIG. Al actuar con independencia de las mafias tradicionales del sistema judicial, Paz y Paz inició un proceso limitado pero bien concebido de reformas que transformaron al Ministerio Público, convirtiéndolo en una institución más independiente y cuya directora llegó a opacar al comisionado de la CICIG. Si bien la deferencia de Dall'Anese hacia el liderazgo guatemalteco complació a aquellos que se sentían incómodos con la tendencia de su predecesor de sentarse a la cabeza de la mesa, la CICIG perdió cierto dinamismo público bajo la tutela de Dall'Anese. Ciertamente, el foco de su labor cambió al dejar de un lado los casos relacionados con su mandato y priorizar la ayuda institucional al Ministerio Público.

Por su parte, Velásquez tuvo que afrontar un desafío diferente con la sustituta de Paz y Paz, Thelma Aldana, cuyo nombramiento ocurrió bajo la sospecha de un acuerdo político con el Presidente Pérez Molina, despertando así preocupaciones sobre la continuación de la alianza entre la CICIG y el Ministerio Público. No obstante, la nueva fiscal general fue tanto cuidadosa como políticamente astuta, respaldando los casos de la CICIG y manteniendo el proceso de reformas de Paz y Paz a medida que se intensificaba el conflicto sobre la extensión del mandato de la CICIG a principios de 2015. Aunque la Comisión fue cuidadosa en su trabajo conjunto en materia de investigaciones políticas sensibles, Aldana brindó su respaldo absoluto en los casos de corrupción de mayor relieve que culminaron en el arresto de Pérez Molina; de hecho, el Ministerio Público realizó gran parte de la investigación una vez anunciadas las imputaciones. En lo que supuso otra ruptura con el enfoque de Dall'Anese, Velásquez redujo ostensiblemente los programas de transferencia de competencias y los seminarios de conocimientos y prefirió realizar la transferencia de capacidades a través de las investigaciones conjuntas.

Reformas pendientes en lo legislativo y constitucional

La CICIG presentó cuatro paquetes de propuestas de reformas legislativas y constitucionales al Congreso entre 2008 y 2010, urgiendo al cuerpo legislativo a adoptar cambios procesales y normativos que le otorgarían al Ministerio Público y a la CICIG una mayor capacidad para combatir el crimen organizado y la corrupción política. La Comisión añadió una serie de reformas constitucionales en 2011 destinadas a fortalecer la independencia de jueces y el Ministerio Público.

Aunque el Congreso ha aprobado una serie de medidas para incrementar la capacidad investigativa y litigante del Ministerio Público (incluidos los tribunales de alto riesgo, acuerdos judiciales para sospechosos colaboradores, confiscación de bienes, fortalecimiento de las normas contra el crimen organizado y la ley contra el enriquecimiento ilícito), las aprobaciones fueron lentas y dificultosas. La legislatura se ha mantenido obstinadamente reticente a abordar las reformas que podrían fortalecer la independencia del Ministerio Público y el poder judicial.

EL TRABAJO VISTO EN SU TOTALIDAD

EL ÉXITO DE LA CICIG EN ESCLARECER LAS ESTRUCTURAS Y PRÁCTICAS DE LA CORRUPCIÓN ha eclipsado los desafíos organizacionales, las cuestionables elecciones estratégicas, los errores en la gestión de casos, y las renunciadas de los comisionados durante ocho años de trabajo. No obstante, los resultados generales de la CICIG han sido sumamente positivos, principalmente debido a los casos de 2014-15.

La resolución del asesinato *Rosenberg* por parte de la CICIG y la acusación al ex Presidente Portillo y al ex Ministro del Interior Vielmann demostraron que una fiscalía grande, bien financiada, bien equipada y bien asegurada podría obligar a los “intocables” a rendir cuentas. Por si solos, estos resultados hubieran sido suficientes para justificar el presupuesto anual promedio de 15 millones de USD asignado a la CICIG. Además, la Comisión desafió públicamente la elección de jueces que consideraba inadecuados para ocupar posiciones en los tribunales superiores de Guatemala, orquestó la destitución de dos fiscales, facilitó el nombramiento de una notable fiscal general, y presionó con éxito para la destitución de unos 1700 oficiales de la policía. La CICIG se preparó y abogó por un extenso conjunto de reformas constitucionales y legislativas. El uso de técnicas de escucha telefónica y de sofisticadas tecnologías periciales demostraron el potencial para incrementar drásticamente las capacidades de investigación criminal en Guatemala.

En este sentido, la CICIG ha expuesto redes criminales y bandas de asesinos que trabajaban dentro de la policía nacional, en algunas oportunidades bajo la dirección de funcionarios de alta jerarquía. Las investigaciones de la Comisión sobre la estructura criminal liderada por Byron Lima (el antiguo capitán del ejército condenado por asesinar al activista y obispo, Juan Gerardi), la corrupción a gran escala en el servicio de aduanas (que llevó a la formulación de cargos contra el presidente y vicepresidente en funciones), y la malversación de fondos de diputados y alcaldes, eran logros inimaginables diez años atrás.

La continua pugna con el poder judicial ha significado que los aspectos más desagradables del clientelismo político siguen en la palestra pública, un poderoso recordatorio del trabajo pendiente para redimir el estado de los tribunales. El Ministerio Público, que durante casi cinco años ha disfrutado de un sólido liderazgo, ha mejorado de manera notoria sus capacidades de investigación. El marco legal de Guatemala ha mejorado, el número de homicidios ha bajado, y las unidades de policías y fiscales, pequeñas y selectas, han demostrado la capacidad de trabajar eficazmente en casos de alto perfil con la CICIG, y cada vez más, de manera independiente.

Las presiones acumuladas de las intervenciones de la CICIG, a menudo junto a un Ministerio Público de renovado dinamismo, y una ciudadanía lo suficientemente hastiada de la corrupción como para manifestarse en las calles, se han combinado para ayudar a la población guatemalteca a alcanzar una coyuntura en que una reforma política de amplio alcance de hecho es una posibilidad real por primera vez desde la firma de los Acuerdos de Paz hace 20 años.

Sin embargo, los logros de la CICIG no han sido fáciles de alcanzar, y cualquier evaluación del trabajo de la CICIG hubiera sido mucho más ambigua si la Comisión hubiese cerrado en 2013. La Comisión superó una serie de desafíos iniciales, tuvo dificultades para manejar una relación polémica con los tribunales, afrontó críticas (algunas veces válidas) por el excesivo celo con que criticaba a los jueces y por el manejo poco uniforme de sus casos, perdió visibilidad y dinamismo durante períodos en que estuvo estratégicamente a la deriva, no logró organizar unos programas de capacitación coherentes y tuvo que sobrevivir a la salida forzada de dos de sus tres comisionados.

Pese a todo, la CICIG encontró la manera de sobrevivir durante el tiempo suficiente para llegar a la encrucijada crítica de 2015 con el equipo apropiado para aprovechar los acontecimientos imprevistos que le permitieron desempeñar un papel clave y propiciar el cambio político.

LA FRAGILIDAD DEL ÉXITO

LOS ÉXITOS DE LA CICIG EN 2015 PONEN DE RELIEVE LA NATURALEZA CONTINGENTE DE SUS LOGROS. Aunque es probable que los casos emblemáticos y de alto impacto de la CICIG hayan sacudido a las mafias políticas y estructuras político-criminales de Guatemala, las viejas conductas siguen presentes en un aparato estatal incapaz de ocupar los espacios temporalmente rectificadas debido a las actividades de la CICIG y el Ministerio Público. El personal de la CICIG destaca el hecho de que las redes corruptas siguen actuando en los servicios de aduana, la organización de Byron Lima continúa operando desde el sistema carcelario, los nuevos grupos del crimen organizado se mueven rápidamente para ocupar los vacíos dejados por los arrestos del Ministerio Público, y los contratistas privados con conexiones gubernamentales todavía se aprovechan de los contratos estatales. Las redes de grupos de interés clientelistas siguen operando de manera habitual, repuntando de alguna forma, por ejemplo, después de siete años de enjuiciamientos de la CICIG y del Ministerio Público lograron la destitución de Claudia Paz y Paz del Ministerio Público, controlaron las elecciones judiciales de 2014, y obstaculizaron las reformas importantes antes del final de las elecciones nacionales de 2015.

Pese a ello, la Comisión tendrá al menos otros cuatro años para trabajar junto a un Ministerio Público popular y revitalizado para desarticular las redes político-criminales clientelistas que están sofocando

El modelo de la CICIG surgió después de cinco años de difíciles negociaciones que involucraron a dos gobiernos, y su configuración final vino determinada por la confluencia de acontecimientos locales en lo político, constitucional e histórico.

las instituciones guatemaltecas y promover agresivas agendas reformistas en los planos judicial, político y de seguridad. La CICIG cuenta con el amplio apoyo y confianza del público. Cuenta con un gran listado de expedientes producto de dos años de investigaciones. Su personal y sus contrapartes en el Ministerio Público están dedicados a atacar los problemas de financiamiento ilegal de las campañas, la manipulación de los recursos estatales por parte del Congreso y los municipios, así como la corrupción en los servicios de aduana. Y todo esto debe ocurrir al mismo tiempo que buscan enjuiciar a Pérez Molina, Baldetti, y las docenas (o quizás cientos) de actores estatales y privados implicados en los casos de corrupción de 2015.

Debido a la naturaleza profundamente enraizada de las prácticas políticas clientelistas en Guatemala, los desafíos son enormes. Las tareas inmediatas consisten en mantener el impulso de los casos de corrupción de 2015, llevar las investigaciones a su término y organizar procesos sólidos. La Comisión deberá presionar para que se produzcan las reformas pendientes del poder judicial, un nuevo partido político, las leyes de financiamiento de campañas, y la mayor capacidad de supervisión de los ministerios. Las posibilidades de esta agenda de reformas siguen siendo inciertas: la combinación de un presidente nuevo, inexperto y con una estrecha base política, junto con un Congreso nuevo y fragmentado, podría generar un punto muerto que podría ser aprovechado por grupos de interés sumamente organizados.

Sin embargo, el desafío más importante sigue siendo el más difícil, y el menos comprendido: ¿Cómo comenzar a cambiar los intereses que determinan el comportamiento clientelista en todas las instancias del Estado (y gran parte del sector privado)? En el contexto de una amenaza común de poderosas redes de políticos corruptos y del crimen organizado, ni las elites terratenientes tradicionales ni las empresariales han demostrado un interés en formar coaliciones con otros sectores para fortalecer las instituciones de seguridad y justicia o someterse completamente al estado de derecho. Alentar a las elites para que acepten el mando del Estado es un desafío paralelo que requiere el tipo de pensamiento innovador que propició el nacimiento de la CICIG hace una década. En concreto, se trata de un desafío para los actores en Guatemala, aunque los socios internacionales, en particular EE. UU., también deberán desempeñar un papel.

LA CICIG COMO MODELO PARA OTROS ESTADOS

LA CICIG HA SIDO UN MODELO OBJETO DE DISCUSIÓN PARA OTROS ESTADOS QUE HAN TENIDO PROBLEMAS PARA CONTROLAR LA VIOLENCIA SOCIAL Y CRIMINAL con instituciones judiciales y de seguridad frágiles y a menudo corruptas. Actores de tres vecinos de Guatemala -México, Honduras y El Salvador- han expresado su interés, y Estados Unidos y varios gobiernos centroamericanos han asomado la posibilidad de crear una CICIG regional para enfrentar el crimen organizado.

Sin embargo, la experiencia guatemalteca sugiere que es necesario tener precaución, así como una dosis de realismo para evaluar las condiciones necesarias para una entidad al estilo de la CICIG que pudiera contribuir a un cambio significativo. El modelo de la CICIG surgió después de cinco años de difíciles negociaciones que involucraron a dos gobiernos, y su configuración final vino determinada por la confluencia de acontecimientos locales en lo político, constitucional e histórico. Una vez establecida, la Comisión tuvo que hacer frente a obstáculos de distintas áreas, y fue solo su capacidad de aprovechar una serie de acontecimientos políticos fortuitos, junto con el apoyo de Estados Unidos, lo que le permitió trabajar de manera eficaz.

La modesta capacidad de apalancamiento de la CICIG responde a su capacidad para investigar y co-procesar causas en el marco de las leyes de Guatemala. Este tipo de apalancamiento requiere la

existencia de una constitución nacional cuya normativa penal permita a una organización internacional ejercer un poder cuasi procesal; en el caso de la CICIG, el uso efectivo de esta autoridad requirió la actitud cooperadora de la fiscal general. Emplear el modelo de la CICIG en otros países también necesitaría un marco normativo moderno (incluidas leyes para combatir la corrupción y el crimen organizado), así como herramientas apropiadas de investigación (escucha telefónica, tribunales especiales, protección de testigos y acuerdos judiciales). También requeriría de aliados nacionales y de un sólido apoyo internacional, como el que Estados Unidos ha brindado a Guatemala. Por otro lado, el modelo de la CICIG podría mejorar si su mandato abarcara varios años -a diferencia del doloroso ciclo de dos años de la CICIG- junto con un presupuesto de entre 10 y 15 millones de USD.

Si se pudiera crear otra versión de la CICIG con estas características el esfuerzo bien podría valer la pena. Sin duda, esta es la lección de la experiencia en Guatemala. Sin embargo, es poco probable que los funcionarios en países como Honduras -que con razón verían como una amenaza a sus posiciones políticas y económicas cualquier entidad internacional interventora con el poder de dismantelar estructuras clientelistas- acepten crear este tipo de institución. De hecho, puede que el propio éxito de la CICIG -ejemplificado por el encarcelamiento de un ex presidente de Guatemala- endurezca este tipo de posiciones.

Por lo tanto, el principal desafío de cualquier CICIG futura es hallar una manera creativa de adaptar la experiencia guatemalteca a la historia y dinámica política de un país diferente sin que se pierdan los elementos centrales de la eficacia de la CICIG, vale decir, su capacidad para investigar y asistir de manera independiente en el procesamiento de casos. Si bien la propia CICIG luchó durante meses y en algunos casos años para obtener el apoyo institucional y las herramientas legales necesarias para llevar a cabo investigaciones efectivas, cualquier nueva identidad debería tratar de minimizar estos obstáculos y lograr el compromiso del gobierno desde el principio para que este ofrezca un marco operativo básico. Esto podría consistir, por ejemplo, en una introducción por etapas, con un equipo que asista al gobierno en establecer el marco necesario antes de la puesta en marcha de la capacidad investigativa en pleno.

INTRODUCCIÓN

El Triángulo Norte de Centroamérica ha sido víctima de unos terribles niveles de violencia social y política desde el final de las guerras civiles del siglo XX. Las instituciones judiciales y de seguridad después de los conflictos fueron ineficaces a la hora de contrarrestar las acciones de bandas (*maras*) y los poderosos grupos del crimen organizado. Los gobiernos, presos de una dinámica política clientelista a favor de las elites que había sobrevivido los conflictos regionales prácticamente intacta, no tuvieron la voluntad o fueron incapaces de instrumentar los cambios políticos necesarios para manejar de modo efectivo las amenazas político-criminales contra la autoridad del Estado. La trinidad maldita de drogas, corrupción política e instituciones frágiles golpea de manera inclemente a la población más pobre y socava la estabilidad política en toda la región.

Guatemala se encuentra precisamente en el centro de esta vorágine. Su conflicto de 36 años fue el más largo y mortífero de la región con un saldo de 200.000 muertos. Los acuerdos de paz firmados en el país exigían reformas políticas de largo alcance para cambiar las estructuras elitistas, exclusivas y represivas que habían sido causales subyacentes de la guerra. En 1994, la ONU creó una misión para la paz con el fin de ayudar a poner fin a la guerra y después asistir al gobierno en la reestructuración del Estado. No obstante, ni la presencia de la ONU, ni las cuantiosas inversiones de donantes ni la intensa presión política de Estados Unidos, Europa y América Latina

podieron evitar los reveses sufridos por las reformas al acuerdo de paz en 2000. Cuando la ONU cerró su misión para la paz al final de 2004, las reformas judiciales y de seguridad seguían entorpecidas, mientras que la violencia se acentuaba y los grupos del crimen organizado expandían su influencia ya de por sí extensa. Las fuentes de ayuda tradicional resultaron ser ineficaces puesto que los donantes demostraron mucho más interés en el proceso de reforma que las elites políticas y económicas de Guatemala.

En 2002, un grupo de organizaciones de derechos humanos de Guatemala solicitaron a la ONU participar en una comisión nacional para investigar las amenazas de los remanentes más turbios de las redes de inteligencia contrainsurgencia del Estado de la época de la guerra civil. La ONU se mostró escéptica en cuanto a la eficacia de una comisión de investigación, pero aprovechó la oportunidad para proponer un fiscal internacional con la autoridad para investigar y enjuiciar causas bajo las leyes de Guatemala. La ONU deseaba el apoyo de un estado de derecho que tuviera fuerza pues veía la presencia emergente del crimen organizado y su capacidad de penetrar el Estado como una amenaza a la estabilidad. Sin embargo, la propuesta para una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) colapsó en 2004 debido a la oposición generalizada y una revisión constitucional que no le fue favorable. El modelo propuesto era demasiado poderoso, demasiado invasivo, pisoteaba el orgullo nacional y la soberanía, y suponía una amenaza para demasiados intereses.

Sin embargo, el orgullo nacional y los diversos intereses no podían detener el auge del crimen organizado, y el gobierno de Guatemala acudió nuevamente a la ONU al final de 2005 en busca de un modelo más apetecible en términos políticos y constitucionales. Se eliminaron del plan aquellos componentes legalmente impugnados (que también eran los más potentes), se replanteó el mandato, y la CICIACS volvió a nacer al final de 2006 como la CICIG, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en

La ONU se mostró escéptica en cuanto a la eficacia de una comisión de investigación, pero aprovechó la oportunidad para proponer un fiscal internacional con la autoridad para investigar y enjuiciar causas bajo las leyes de Guatemala.

Guatemala. Esta nueva versión, si bien menos amenazante que la propuesta original, también tuvo que afrontar un tórrido proceso de ratificación, pero la violencia, un escándalo de corrupción y la campaña electoral para la presidencia generaron las presiones necesarias para que se diera la ratificación.

La CICIG comenzó su fase preparatoria en Guatemala al final de 2007, y aunque era menos robusta de lo que hubiera sido la CICIACS, la CICIG atrajo mucha atención internacional debido a que representaba una nueva manera de abordar los problemas del sector de justicia y seguridad. Después de varios años en la que fue objeto de críticas mixtas y de ciclos en que se presentaron casos importantes, y a menudo espectaculares, seguidos por periodos de controversia y torpeza, la CICIG finalmente materializó las esperanzas de sus fundadores con una serie notable de investigaciones de corrupción en 2015. Alabada en general como un “caso exitoso” poco común en un área llena de fallidos proyectos de asistencia técnica, la CICIG se ha convertido en un modelo potencial para otros Estados.

Este informe evalúa el impacto de la CICIG en Guatemala desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar, evalúa a la Comisión como instrumento de ayuda internacional para Estados frágiles desafiados por la violencia criminal. Este análisis recurre a reflexiones actuales sobre las fuentes de debilidad institucional y las condiciones históricas que están impulsando el cambio hacia la consecución de Estados más robustos y estables. Se apoya en este marco para indagar acerca de la teoría del cambio que subyace al mandato de la CICIG: ¿De qué manera se esperaba que la Comisión pudiese contribuir a controlar la violencia y fortalecer las instituciones estatales en el frágil entorno de Guatemala?

La segunda perspectiva analiza el desempeño de la CICIG bajo sus propios términos, a la luz de su mandato, sus metas estratégicas, y su experiencia en el terreno; es decir, su capacidad para ser un catalizador del cambio en el sector judicial y su impacto en las estructuras de impunidad y el crimen organizado. El material descriptivo es bastante detallado y comprende el grueso de la primera mitad del informe. Este nivel de detalle es importante porque por un lado destaca las complejidades y ambigüedades del rol de la CICIG, y por otro aporta reflexiones importantes para las Naciones Unidas y otros formuladores de políticas que se proponen replicar esta organización en otros contextos.

Estas dos perspectivas se fusionan en la sección de evaluación que comprende la segunda mitad del informe. Aunque gran parte del trabajo analítico sobre la CICIG se ha enfocado en las distintas dinámicas que han sido provocadas por las prácticas y políticas de sus tres comisionados, los patrones estructurales propios de la política guatemalteca han determinado una gran parte de las actividades de la Comisión. El informe enfatiza la interacción entre las limitaciones impuestas por estos rasgos estructurales y las elecciones tácticas y estratégicas de la CICIG.

El informe se organiza en seis capítulos. La Sección II describe el escenario cuando llegó la CICIG y ofrece una interpretación del mundo político de Guatemala, las fuentes y la naturaleza de las prácticas que incorporan las estructuras de impunidad a la urdimbre de la contienda política entre los diversos sectores y grupos de interés. Estas estructuras, que en su mayoría tienen un profundo arraigo histórico, han moldeado las limitaciones de la capacidad de maniobra de la CICIG. La Sección III describe los orígenes de la CICIG y su largo camino hasta la ratificación. La cuarta sección se concentra en lo ocurrido después de la ratificación y destaca con cierto grado de detalle el trabajo de la Comisión a partir de 2008. Hace un seguimiento de sus desafíos internos para organizar y desarrollar su estrategia, la selección de casos y su gestión, además de relatar las dificultades con el poder judicial. Se propone plasmar el auge de la Comisión durante el periodo de los casos *Rosenberg* y *Portillo* y el descubrimiento de Carlos Castresana del poder de los medios de comunicación para ejercer presión; el tumulto provocado por la renuncia de Castresana y el asombro y escándalo generados por los casos Vielmann;

los controversiales esfuerzos del segundo comisionado de la CICIG, Francisco Dall'Anese, para retirar gradualmente a la Comisión de la palestra pública en deferencia hacia el trabajo del Ministerio Público; el problemático fin del mando de Dall'Anese que culminó con su renuncia y la CICIG alcanzando su punto más bajo a mediados de 2013; y la recuperación imprevista de la mano de su tercer comisionado, Iván Velázquez, cuando las investigaciones de la Comisión desvelaron varios casos importantes de corrupción que llevaron a la renuncia y el procesamiento del presidente y un movimiento de protesta nacional que dio un vuelco a las elecciones legislativas y presidenciales de 2015.

La sección V consiste en una evaluación en la que se examina la evolución de los planes y tácticas de la CICIG, sus decisiones legales y políticas de cara a los persistentes obstáculos, y la medida en que sus investigaciones han arrojado luz sobre el alcance y naturaleza del problema de la impunidad y destacado las estrategias para atacar la raíz del problema. Estas observaciones se contrastan posteriormente con nuestro conocimiento actual acerca del proceso de construcción del Estado, los factores que podrían alentar el cambio en Estados frágiles como Guatemala, cómo se podría alentar a las elites económicas y actores políticos para aceptar en mayor medida el estado de derecho a fin de mejorar la seguridad humana, y la medida en la cual el trabajo de la CICIG podría contribuir a este proceso. Esta sección también analiza el papel de los socios internacionales de la CICIG, especialmente Estados Unidos, en la consecución de sus logros.

La sección VI se separa del caso guatemalteco y mira a la CICIG de manera más abstracta, como un posible modelo para otros estados a la luz de la experiencia de Guatemala.

EL VÓRTICE DE LA POLÍTICA GUATEMALTECA

La CICIG nació como una iniciativa para ayudar a un Estado en crisis, un Estado incapaz de controlar la violencia y las amenazas contra la estabilidad democrática procedentes de la corrupción política y el crimen organizado. La crisis tiene su origen en la estructura de las instituciones de Guatemala que, a su vez, son el resultado de un largo y complejo proceso histórico configurado por los intereses e incentivos de los actores más poderosos del país en la arena política, militar y económica.¹

ANTECEDENTES: UN ESTADO FORMAL CON EL CONTROL INFORMAL DE LAS ELITES

GUATEMALA ES UN ESTADO CON INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICO-DEMOCRÁTICAS formales que funciona según una lógica de redes informales basadas en intereses.² La estabilidad política se mantiene mediante el trabajo mancomunado de redes de grupos de elites para restringir el acceso a los recursos económicos y políticos del país.³ Estos recursos sostienen las relaciones entre patronos y clientes, y permiten que la coalición de la elite gobernante premie a los miembros de sus grupos para así garantizar su compromiso con el sistema político. Estas redes de elites se basan en criterios de identidad y estatus: sus miembros vienen de un conjunto definido de familias y de grupos étnicos o socioeconómicos cuyos líderes se conocen entre sí y pueden garantizar el compromiso de su grupo con los términos de los acuerdos entre las elites. Para mantener su estabilidad, esta coalición debe ser capaz de limitar el crecimiento y poder de las organizaciones que están fuera del control de la coalición.

En este contexto, el papel del Estado consiste en garantizar la distribución de la renta económica a los aliados del régimen, controlar los grupos de oposición, y bloquear las amenazas legales o de otro tipo contra los miembros de la coalición. La afiliación a la coalición a menudo se desplaza dependiendo de las exigencias de actores internos que desean una mayor participación de la renta (debido a cambios en las fuerzas relativas de los miembros de la coalición en lo económico, político o militar) o de los desafíos

precedentes de nuevos actores externos. La estabilidad depende de la capacidad de la coalición de elites para controlar estos desafíos.

Este tipo de orden político cuenta con tres rasgos estructurales característicos que influyen en la estabilidad política. En primer lugar, es sumamente personalista: el acceso a los bienes económicos o políticos, sea que procedan de las instituciones del Estado o del sector privado, a menudo depende de las afiliaciones personales, familiares, religiosas o partidistas. El Estado no es visto como una entidad neutral -no trata a todos los ciudadanos por igual- lo que aumenta la importancia de las conexiones con redes que puedan influir en las instituciones públicas.

En segundo lugar, las posibilidades de cambio político son limitadas porque las instituciones políticas (desde partidos políticos hasta ministerios del gobierno), organizadas en torno a determinados individuos y un grupo de leales funcionarios de alta jerarquía, producen políticas cortoplacistas que probablemente cambien después de que se elija un nuevo conjunto de actores.

Tercero, el control de los recursos económicos por parte del Estado (incluidos puestos de trabajo que responden a criterios clientelistas, contratos con el gobierno, concesiones, monopolios, acceso a entidades estatales acaudaladas, exenciones tributarias y préstamos), actúa como el pegamento que mantiene unida a la coalición gobernante de las elites.

La combinación de estos tres factores deviene en “corrupción con impunidad”,

que se manifiesta de diversos modos. En la cima, esto se manifiesta a través de la extracción de fondos gubernamentales, el uso de influencia política para ganar y conceder favores, la aceptación de sobornos, y el fraude electoral. Los servidores públicos se otorgan contratos a ellos mismos (por ejemplo suministrando artículos de oficina, computadoras y vehículos a sus ministerios) y administran negocios privados con recursos públicos. Muy a menudo las entidades paraestatales privatizadas, los terrenos públicos liberados y las nuevas oportunidades de Internet y comunicación son dominados por personas cercanas al poder. En los niveles más bajos, los docentes pueden aceptar dinero de estudiantes a cambio de las respuestas a los exámenes, el personal de mantenimiento puede aceptar sobornos a cambio de conectar líneas telefónicas, mientras que la policía acepta sobornos de los conductores atrapados en las redes de tránsito. La corrupción se ha democratizado de arriba hacia abajo.⁴

Esta manera de organizar las relaciones políticas y económicas excluye a la mayor parte de la población del país, a pesar de la existencia de instituciones democráticas formales, lo que incluye unas elecciones razonablemente justas. Aunque sea cierto que los pobres voten, el acceso limitado a la educación, el empleo y los servicios sociales implica que la mayoría tiene muy pocos recursos para organizarse o influir en la vida política. Por lo tanto, son vulnerables a estas formas de control social establecidas por las elites poderosas (a menudo en una época anterior a la democracia).

Estos sistemas han perdurado porque fueron relativamente exitosos a la hora de controlar la violencia a medida que las sociedades humanas iban creciendo en tamaño y complejidad, desde los clanes y redes tribales hasta los enormes Estados multigrupales del presente. A menudo son descritos como ineficientes, represivos o corruptos, pero operan según una lógica que no obstante brinda estabilidad. Conforme a esta lógica, la corrupción es un componente inherente del orden social. Las instituciones robustas e independientes y la política democrática competitiva nos son compatibles con esta modalidad de vida política. De hecho, al levantar las barreras del acceso a los recursos económicos controlados por las redes patrimoniales, pueden amenazar la estabilidad si las elites se sienten obligadas a recurrir a la violencia para proteger sus rentas.⁵

LA TRANSICIÓN DE LA OLIGARQUÍA GUATEMALTECA

GUATEMALA NUNCA IBA A SER UN PAÍS FÁCIL PARA LA CICIG.

La organización llegó en un momento en que el viejo orden político, dominado por un pequeño grupo de elites económicas y políticas junto al poder militar, estaba bajo un estrés severo. Durante más de 300 años, una pequeña oligarquía de terratenientes y sus aliados militares controlaron una fuerza de trabajo mayoritariamente indígena que era necesaria para la extracción de rentas oligopólicas generadas por la economía agroexportadora. Las elites empresariales se ocultaron detrás de la fachada del Estado para establecer monopolios, explotar los recursos naturales, obtener contratos estatales para suministrar bienes y servicios, y recibir créditos de exportación favorables y otras formas de financiamiento.⁶

A principios del siglo XX, las fuerzas armadas consolidaron su monopolio sobre la violencia y reclamaron su posición en la hegemonía política como el guardián de los intereses nacionales.⁷ Su control de las zonas rurales facilitaba la extracción de renta de las tierras del Estado, las aduanas y el contrabando, incluido el tráfico ilícito, y les permitió establecer sus propios negocios, lo que en ese momento supuso una competencia directa con los emprendimientos de la elite tradicional. Estos sectores generaron “un Estado agrícola con un mercado interno débil, una población fundamentalmente rural, una pequeña burocracia central que gravaba modestamente a las elites a través de aranceles comerciales, un Estado que ofrecía pocos servicios sociales y contribuciones marginales a la economía pues los gobiernos municipales también estaban en manos de las elites locales.”⁸

La depresión de 1929 y las exigencias políticas de la creciente clase media provocaron una apertura liberal democrática entre 1944 y 1954. Sin embargo, las reformas laborales y de propiedad de la tierra que favorecían a la mayoría indígena amenazaban los intereses de la oligarquía terrateniente y las multinacionales agroindustriales de EE. UU., lo que provocó un golpe de Estado respaldado por Estados Unidos y el consiguiente establecimiento de un “Estado contrainsurgente” represivo controlado por las fuerzas armadas a fin de contener a la guerrilla insurgente de principios de la década de 1960.⁹ Los sectores agrícolas e industriales respaldaron el “Estado de desarrollo autoritario” controlado por las fuerzas armadas que se extendió desde principios de la década de 1960 hasta principios de la década de 1980. Sin embargo, ese apoyo se resquebrajó a medida que las fuerzas armadas se desplazaron hacia nuevos sectores de negocios.¹⁰ La oligarquía creó una organización para representar sus intereses: Del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)—que en términos prácticos sirvió como su “Estado Mayor” para la formulación de la política económica del Estado.¹¹ En el seno del ejército, los conflictos se acentuaron y dieron pie a una seguidilla de golpes de Estado a principio de la década de 1980 cuando se produjo la brutal campaña de tierra arrasada en el altiplano indígena, donde se concentró la mayor parte de las 200.000 muertes, principalmente de civiles, durante la guerra.

Las tendencias políticas internacionales cambiaron en la década de 1980 en tanto la Guerra Fría comenzaba a desarticularse y la liberalización económica, marcada por los procesos de privatización, apertura de mercados y desregulación, comenzaba a marginar el rol del Estado. La política guatemalteca también experimentó un cambio, desplazándose hacia una transición democrática controlada por las fuerzas armadas y finalmente las negociaciones de paz. Aunque la oligarquía terrateniente tradicional establecida se resistió a la liberalización política y las negociaciones de paz, el sector industrial exportador ayudó a empujar a las fuerzas armadas hacia un proceso de democratización controlada a principios de la década de 1980.¹² El poder militar en sí pretendía mantener el control, pero sin protagonismo político y adhiriéndose a la doctrina de una “democracia electoral supervisada”, en la que la contienda

política estaría limitada y el partido “oficial” de las fuerzas armadas tendría garantizada la victoria en las elecciones presidenciales.¹³ Pese a ello, el proceso de paz gradualmente alejó a los militares del centro de la vida política y, para mediados de la década de 2000, su tamaño y presupuesto fueron reducidos a la mitad y sus tropas retiradas de gran parte del interior del país que habían dominado durante más de un siglo.

LOS ACUERDOS DE PAZ Y EL DESAFÍO AL VIEJO ORDEN

LOS ACUERDOS DE PAZ DIERON PASO A UN PERIODO DE CAMBIOS ACELERADOS, coronando una transición política que ya llevaba un tiempo desarrollándose impulsada por el período de apertura democrática posterior a 1985 (elecciones y una nueva constitución), el final de la Guerra Fría y la globalización económica.¹⁴ Más importante aún, el péndulo volvió a inclinarse a favor de las elites terratenientes y empresariales, que recuperaron muchos de los espacios económicos que habían perdido ante el ejército en la década de 1980.¹⁵ De hecho, los acuerdos no afectaron directamente sus intereses económicos. En este sentido, lograron bloquear las reformas laborales y de propiedad de la tierra, así como las medidas para que la población indígena que había sido marginalizada durante tanto tiempo pudiera participar en la vida económica y política del país, así como los aumentos de impuestos diseñados para expandir los servicios sociales.¹⁶ No obstante, las nuevas reglas democráticas trasladaron la determinación formal del liderazgo político a las manos de electores impredecibles, lo que constituía una novedad para las elites dominantes ya que por primera vez “era posible que podían perder.”¹⁷

Aunque las fuerzas armadas se mantuvieron como un actor importante en la década de 1990, su control institucional se fue deteriorando a medida que se reducían sus filas, perdían el control del interior del país y cedían su rol en la política social y económica a los actores de la esfera civil. Las principales preocupaciones del poder militar eran gestionar su reorganización, proteger la mayor cantidad de sus privilegios que le fuera posible, y evitar cualquier responsabilidad judicial por los crímenes de guerra. Sin embargo, la institución mantuvo su influencia puesto que muchos oficiales retirados se trasladaron a la esfera política, creando alianzas con partidos políticos existentes u otros nuevos, ocupando escaños en el Congreso, y asumiendo carteras ministeriales importantes en todos los gobiernos posteriores a los acuerdos de paz. Muchos militares también comenzaron a participar en actividades ilícitas, incluido el narcotráfico. Las preocupaciones sobre la “remilitarización” hicieron sonar las alarmas cuando el Presidente Alfonso Portillo incorporó a varios oficiales de alta jerarquía, muchos con pasados turbios, a su gobierno de 2000-2004, y llegaron a su punto más álgido en 2010, cuando el general retirado Otto Pérez Molina ganó la presidencia.

La transición democrática abrió las puertas para el surgimiento de dos nuevos grupos de actores capaces de desafiar los intereses económicos y políticos de las elites tradicionales. El primero fue un grupo que se originó en las clases bajas y medias, y que en los últimos 20 años comenzó a ocupar posiciones en las profesiones, los negocios y la política, lo que comúnmente se conoce como el “capital emergente”; y el segundo fueron los grupos nacionales y transnacionales del crimen organizado.¹⁸ A esto se ha sumado el impacto más difuso de la mayor participación electoral de la población indígena (que por ejemplo proporcionó el margen decisivo para la victoria presidencial de Álvaro Colom en 2007) y la mayor actividad de los sindicatos, los grupos de campesinos y otros actores de la sociedad civil, muchos de los cuales se caracterizan por sus posturas anti-elitistas.

Si bien los perfiles sociológicos del llamado “capital emergente” siguen estando poco definidos, sus miembros pertenecen a uno de tres grupos más amplios: Emprendedores exitosos que han construido empresas capaces de competir en los sectores dominados por los grupos empresariales tradicionales, empresarios-

políticos que construyen empresas y capital a través de su acceso a contratos con el Estado, y el crimen organizado. La mayoría ascendió desde sus orígenes de clase trabajadora para obtener títulos profesionales de universidades no pertenecientes a la elite, y muchos son los primeros de sus familias en tener acceso a la educación superior. Muchos vienen de las provincias y son los hijos de comerciantes y de familias con pequeños negocios; algunos se han hecho ricos gestionando una gama de empresas medianas.¹⁹ Trabajan como abogados, notarios, contadores, maestras y empleados estatales, incluidos algunos fiscales y jueces.²⁰ En la nueva era democrática, estos actores han sido capaces de competir con las elites tradicionales para elegir presidentes y diputados, y posteriormente influir en los nombramientos de gobiernos y en la distribución de contratos. A su vez, la eficacia de su acceso depende de su capacidad para influir en los actores clave del sistema judicial para poder defender intereses comerciales y políticos, obstaculizar las maniobras legales de los sectores elite, y desviar el curso de las investigaciones de corrupción.²¹ Por lo tanto, ellos tampoco tienen interés en unas instituciones estatales más fuertes e independientes y menos permeables al tráfico de influencias. Semejante cambio hacia un “estado de derecho” mejorado tan solo reduciría su influencia y consolidaría la enorme ventaja económica que disfrutaban las elites tradicionales.²²

El crimen organizado adopta muchas formas en Guatemala.²³ Julie López sugiere mirar al crimen organizado como una “silla de tres patas” compuesta por redes superpuestas de clanes criminales nacionales, carteles internacionales que buscan socios locales, y funcionarios gubernamentales corruptos.²⁴ Estas estructuras incluyen “redes de extorsión y secuestro sumamente organizadas con infraestructuras más pequeñas que las del crimen organizado, pero con la capacidad para participar en múltiples operaciones”. Dependen de la corrupción de funcionarios del gobierno de nivel bajo y medio sin tener que “depender necesariamente de la cooperación abierta de funcionarios gubernamentales

El crimen organizado adopta muchas formas en Guatemala. Julie López sugiere mirar al crimen organizado como una “silla de tres patas” compuesta por redes superpuestas de clanes criminales nacionales, carteles internacionales que buscan socios locales, y funcionarios gubernamentales corruptos.

de alto nivel”.²⁵ Todos participan en diversas formas de lavado de dinero para transferir el dinero ilícito hacia el mercado inmobiliario o la propiedad de empresas, o para sacar fondos del país.

Las familias del crimen organizado más grandes de Guatemala se hicieron más fuertes en las décadas de 1980 y 1990 en tanto los carteles de la droga de la región andina aumentaban sus envíos a través de Centroamérica. La relación que mantienen con el Estado sigue siendo compleja y opaca. Parece probable que las fuerzas armadas hayan aprovechado el narcotráfico como fuente de recursos extrapresupuestarios durante el conflicto interno, complementando así los fondos de las arcas estatales, especialmente cuando Estados Unidos comenzó a recortar la ayuda militar en la década de 1980.²⁶ Sin embargo, a medida que las fuerzas armadas se retiraron de las zonas rurales después de 1996, dejando atrás un vacío de seguridad y reduciendo aún más los servicios estatales para la población rural, pobre y principalmente indígena, el dominio local de varias familias criminales guatemaltecas se hizo cada vez más patente. Los Mendoza en Izabel y Petén; los Lorenzano en Zacapa, El Progreso, Jalapa, y Chiquimula en Petén; los Ponce en el Oriente; los Zarceno en la costa del Sur Pacífico; y la red Chamale en el Suroccidente, constituyen las “cinco familias” que en general son consideradas como las fuerzas predominantes del crimen organizado del país.²⁷

Las familias criminales locales operaban siguiendo un patrón similar: minimizar la violencia, imponer el control mediante una combinación de intimidación y la provisión de servicios sociales y de seguridad, y financiar candidatos para cargos locales, regionales y nacionales.²⁸ Estas prácticas generaban acuerdos políticos locales en que la población aceptaba a regañadientes la influencia de las familias criminales a cambio de unos niveles de violencia manejables.²⁹ Hay una estadística bastante reveladora acerca del grado de aceptación en torno a estos acuerdos: ningún líder de una familia criminal importante llegó a ser procesado en una corte guatemalteca antes de 2014.³⁰

Las familias criminales locales operaban siguiendo un patrón similar: minimizar la violencia, imponer el control mediante una combinación de intimidación y la provisión de servicios sociales y de seguridad, y financiar candidatos para cargos locales, regionales y nacionales.

NUEVA COMPETENCIA Y NUEVA INESTABILIDAD

DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE PAZ, LOS NUEVOS ACTORES, LAS ELITES TRADICIONALES Y LOS REMANENTES DEL PODER MILITAR CONFLUYERON EN EL CENTRO DE UN SISTEMA POLÍTICO muy vulnerable e incapaz de controlar la creciente competencia ante los abrumadores desafíos de las reformas y una violencia criminal y social en auge. Esta vulnerabilidad se debía principalmente a tres fuentes. Primero, los Acuerdos de Paz hicieron poco para cambiar el poder de facto que disfrutaban las elites tradicionales para poder bloquear cualquier amenaza significativa a su hegemonía económica y política. Segundo, las reglas democráticas posteriores a 1996 se alzaron sobre un terreno baldío. La Constitución de 1985 fue redactada por representantes de los partidos conservadores que esperaban mantener un Estado pequeño y estable que fuera impermeable a cualquier concentración de poder que podría desafiar el orden político imperante. Esto se tradujo en una receta para la inestabilidad: una presidencia de un solo período (demasiado corto para cualquier proyecto de reforma); partidos políticos débiles (solo un 25% de los diputados eran elegidos a partir de las listas nacionales de los partidos); protecciones al debido proceso constitucional que limitaban los poderes investigadores del Estado y que facilitaban largas demoras a los juicios; y procedimientos electorales corporativos para el sistema judicial y la fiscalía general (exponiendo la selección de los rangos superiores de los tribunales a dos niveles de negociación política).

Finalmente, el poder militar había reprimido los partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil –especialmente las de izquierda– durante sus tres años de mandato, y con ello habían impedido el desarrollo de una cultura de competencia política centrada en organizaciones políticas robustas. Los partidos políticos que disputaron la presidencia y el Congreso durante el período de transición dirigido por las fuerzas armadas entre 1984 y 1996 estaban estrictamente controlados y además eran aliados de las elites tradicionales y del propio ejército.³¹

El resultado es una fórmula para una gobernabilidad limitada. Los partidos políticos no son más que cascarones para la elección de individuos ambiciosos. Sin una maquinaria partidista estable ni una base social estable, tanto los candidatos presidenciales como los legislativos se ven obligados a recaudar fondos para sus campañas para el proceso electoral más caro (en términos per cápita) del continente americano.³² Las tres cuartas partes de los legisladores elegidos desde los departamentos, no las listas partidistas nacionales, están obligados a buscar apoyo financiero y político local, con lo que su principal lealtad yace con los financistas y personas influyentes locales, y no con el partido bajo cuya bandera se postulan.³³ Los candidatos a la presidencia y el congreso han sido acusados de recibir donaciones ilegales a sus campañas de las elites empresariales tradicionales, contratistas del Estado, y el crimen organizado, y estos fondos funcionan como el pegamento que mantiene unido a las redes de corrupción política.³⁴

Una vez elegidos, los legisladores tienen la libertad de cambiar alianzas, o votar de modo independiente de sus partidos en cualquier instancia. Cuentan con todos los incentivos para ofrecer puestos de trabajo y contratos en el sector público a cambio del respaldo en sus distritos locales. Debido a que los presidentes rara vez pueden contar con el pleno respaldo de sus propios partidos, incluso si cuentan con una mayoría en el Congreso, están obligados a negociar para formar mayorías funcionales en todos los proyectos de ley importantes. Muy a menudo la moneda que se ofrece a cambio en este proceso de negociación es la de un puesto de trabajo en el gobierno –especialmente en las áreas que regulan sectores económicos importantes con grandes nóminas y presupuestos– o una participación más grande en el presupuesto de infraestructura. La alternativa es una agenda gubernamental paralizada o la pérdida de una mayoría nominal para gobernar.³⁵ Como lo señaló un experto, la sólida relación entre los “grupos corporativos con enormes recursos financieros y los partidos políticos con enormes necesidades financieras es la principal limitante a la representación genuina de los intereses de las clases económicas más bajas.”³⁶

PORTILLO Y LA NUEVA POLÍTICA

LAS CONSECUENCIAS DE LAS DIVERSAS FUENTES DE INESTABILIDAD EN GUATEMALA SE HICIERON MUY CLARAS POCO DESPUÉS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ.

Las elites tradicionales se resistieron a reformas como la reestructuración de las fuerzas armadas, la redistribución de la tierra, y los aumentos de impuestos para financiar los programas socioeconómicos y de reparaciones. Álvaro Arzú, el presidente conservador cuyo Partido de Avanzada Nacional (PAN) había firmado el acuerdo de paz final, fue incapaz de cohesionar la interacción con el poder legislativo, dividido entre los partidos de centro-derecha y el partido populista y anti elitista, Frente Republicano Guatemalteco (FRG). El líder del FRG, Efraín Ríos Montt, no estaba dispuesto a arriesgar la base política de derecha de su partido y acceder a presiones para la implementación de reformas socioeconómicas y tributarias. De manera incluso más flagrante, Arzú había visto como la disposición más importante de los Acuerdos de Paz, a saber, el referendo que buscaba anclar los cambios estructurales a la constitución, había fracasado en las encuestas. Los dieciocho meses de negociaciones con las facciones del Congreso habían tenido como resultado una colección de intereses especiales incoherentes recogidos en 50 enmiendas, todas las cuales fracasaron después de una seguidilla de ataques de las elites empresariales.

La sensación de consternación continuó al alza en tanto Arzú gestionaba de muy mala manera la creación de una nueva policía civil nacional, dotando a las primeras generaciones con oficiales sénior y muchos oficiales de línea procedentes de las agencias policiales militares, incompetentes y represivas. La nueva fuerza policial resultó ser ineficaz, corrupta y abusiva. De hecho, nunca ha recuperado la confianza de los ciudadanos.³⁷ El proceso de organizar una maquinaria de reforma judicial extensa fue

Su período de cuatro años fue turbulento; se vio atrapado entre las luchas internas de los políticos en un Congreso incapaz de generar las mayorías necesarias para aprobar las reformas económica, agraria y fiscal, además de padecer una crisis de seguridad sin cuartel, la perturbación económica provocada por el descenso del precio del café y otras materias primas, la feroz resistencia de la elite económica y las ONG, y los escándalos de corrupción.

más fluido, pero el desempeño del Ministerio Público y los tribunales no mejoró de manera notoria, muy a pesar del desarrollo de unos estándares profesionales y unos criterios abiertos y basados en la meritocracia para la selección y promoción de jueces, la modernización de los códigos penales y procesales, y la creación de decenas de nuevos tribunales en las zonas rurales.³⁸

Los esfuerzos de Arzú para calmar a la base política de su partido, y frenar el desafío del FRG, no tuvieron efecto entre los electores. En las elecciones nacionales de 1999, el candidato presidencial del FRG, Alfonso Portillo, se postuló con un mensaje populista y anti elitista, aprovechando la sensación de estupefacción de la población ante la creciente ola de violencia y criminalidad, para derrotar de manera aplastante a Óscar Berger, sucesor de Arzú como líder del PAN. Por primera vez en la era post-militar, las elites tradicionales perdieron tanto la presidencia como gran parte de su influencia en el Congreso.

Portillo abrió las puertas del Estado a nuevos actores “emergentes” ansiosos por obtener acceso a los recursos económicos y políticos que iban de la mano con el control del gobierno. Portillo y Ríos Montt incorporaron a una serie de ex oficiales de las fuerzas armadas (algunos conectados con la inteligencia militar y las campañas de contrainsurgencia de la década de 1980) a los puestos de gobierno. Varios ex oficiales de las fuerzas armadas formaron sus propios partidos políticos (o se unieron a grupos existentes) y entraron al Congreso. Asimismo, Portillo ordenó que el ejército vuelva a patrullar las calles junto a la policía.³⁹ Su período de cuatro años fue turbulento; se vio atrapado entre las luchas internas de los políticos en un Congreso incapaz de generar las mayorías necesarias para aprobar las reformas económica, agraria y fiscal, además de padecer una crisis de seguridad sin cuartel, la perturbación económica provocada por el descenso del precio del café y otras materias primas, la feroz resistencia de la elite económica y las ONG, y los escándalos de corrupción. En última instancia, el Vicepresidente de Portillo, Juan Francisco Reyes, y varios otros funcionarios de alta jerarquía de las fuerzas armadas y el gobierno fueron acusados de corrupción.⁴⁰ Para consternación de Estados Unidos, los esfuerzos contra el narcotráfico colapsaron.⁴¹ El FRG ignoró a la Policía Civil Nacional, optando en su lugar por las fuerzas armadas para funciones de seguridad, mientras que dejó al sistema judicial prácticamente sin fondos, con lo que ambas instituciones se debilitaron aún más.

Los turbulentos años del FRG terminaron con las elecciones nacionales de 2003, cuando una coalición de centroderecha, la Gran Alianza Nacional (GANAN), liderada por Óscar Berger, y un candidato de centroizquierda, Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), superaron al líder del FRG y candidato presidencial, Ríos Montt, en la primera vuelta de una campaña violenta y fraccionada.

Berger ganó en la segunda vuelta, con lo que el PAN y sus aliados tradicionales de la elite recuperaron el gobierno en 2004.

Sin embargo, la coalición GANAN solo controlaba alrededor del 30% de los escaños en el Congreso, por lo que a Berger le costó mucho trabajo consolidar mayorías que apoyaran sus programas prioritarios. Su gobierno logró frenar la creciente tendencia de remilitarización de la política guatemalteca e inició las investigaciones de los escándalos de corrupción del gobierno de Portillo, pero no fue capaz de unificar los diversos aliados de la coalición (por ejemplo, su gabinete incluía antiguos oficiales del ejército y un activista de derechos humanos) en torno a un programa coherente de seguridad o de desarrollo. Aunque Berger finalmente sí fue capaz de completar la reestructuración de las fuerzas armadas, no pudo incrementar significativamente los ingresos para hacer frente a la pobreza o detener el deterioro institucional de la fuerza policial.⁴² Al inicio del último año de su administración (2007), la violencia siguió aumentando y las preocupaciones en torno a la propagación del crimen organizado alcanzaron niveles alarmantes.⁴³

DE LA CICIACS A LA CICIG

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1995, varias organizaciones de derechos humanos presionaron agresivamente al sistema judicial para investigar las masacres, asesinatos, y desapariciones documentadas en los informes de la ONU y de la comisión de la verdad de la Iglesia Católica.⁴⁴ El asesinato del Obispo Juan Gerardi en 1998, director del informe de la Iglesia, fue el más serio de 13 ataques entre 1997 y 2000. La evidencia de la investigación Gerardi, y la continuada investigación del asesinato en 1990 de la antropóloga Myrna Mack, demostró la participación de la inteligencia militar, especialmente el Estado Mayor Presidencial, en las labores de seguimiento y asesinato.⁴⁵ Los Acuerdos de Paz incluían una disposición que requerían que el gobierno desmantelara las redes de inteligencia contrainsurgencia de las fuerzas armadas, pero la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) siguió documentando la presencia de los agentes y métodos de inteligencia en los casos de derechos humanos a través de su informe de derechos humanos en 2004.⁴⁶

El número de casos reportados de amenazas y ataques contra los defensores de derechos humanos aumentó hasta los 374 (incluidos 49 asesinatos) entre 2000 y finales de 2003, un periodo de intensas perturbaciones políticas después de la publicación de los informes de la verdad, el fracaso del referendo de los Acuerdos de Paz de 1999, y la elección del presidente populista, Alfonso Portillo.⁴⁷

LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS BUSCAN AYUDA

AL FINAL DE 2001, VARIAS ONG DE DERECHOS HUMANOS SE REUNIERON PARA BUSCAR UNA RESPUESTA ANTE LAS CRECIENTES AMENAZAS CONTRA LAS ORGANIZACIONES QUE BUSCABAN JUSTICIA PARA LOS CRÍMENES COMETIDOS DURANTE LA GUERRA. A finales de 2002, acordaron crear una comisión de investigación ad hoc modelada en el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política de El Salvador, 1992.⁴⁸ El Grupo Conjunto era una entidad conjunta de la ONU y El Salvador que investigó el auge de los escuadrones de la muerte que perseguían a supuestos simpatizantes de la izquierda después del acuerdo de 1992 que puso fin a la guerra civil de El Salvador. Su informe público describía las razones del aumento de los escuadrones de la muerte y sus métodos. Un apéndice confidencial informaba al gobierno sobre la identidad de los líderes y sus miembros. Ningún individuo fue objeto de investigaciones o juicios públicos; no obstante, el gobierno realizó cambios en las fuerzas armadas y la policía, y los asesinatos terminaron.⁴⁹

La propuesta de las ONG de Guatemala para una CICIACS hubiera creado una comisión de tres miembros con representantes del gobierno, la ONU, y la Organización de Estados Americanos (OEA), con un mandato de seis meses para investigar las estructuras que amenazaban a los defensores de los derechos humanos y describir su relación con el Estado. La propuesta visualizaba una comisión que investigaría las actividades ilegales o clandestinas llevadas a cabo por organizaciones de seguridad privadas o del Estado, y cualquier vínculo entre estas asociaciones ilegales y el crimen organizado. La comisión produciría: (i) un informe público de sus hallazgos generales, y (ii) informes confidenciales para el Ministerio Público, con información detallada que permitiría abrir investigaciones penales o procesos administrativos para destituir a los funcionarios implicados del servicio público.⁵⁰ Las ONG persuadieron a Estados Unidos y a otras embajadas extranjeras para que respaldaran la iniciativa y la Procuraduría de Derechos Humanos anunció la propuesta en enero de 2003.

El gobierno de Portillo vaciló inicialmente, pero gradualmente respaldó el enfoque de la CICIACS. La administración venía trastabillando tras una seguidilla de momentos de crisis. Sus enfrentamientos con los partidos conservadores de la oposición paralizaban el trabajo con el Congreso, y además debía afrontar los escándalos de corrupción y las protestas contra la violencia criminal. Al mismo tiempo, cada vez recibía mayores críticas de la prensa respaldada por las elites, la sociedad civil, la MINUGUA, y la comunidad internacional, sobre el estancamiento de las reformas al Acuerdo de Paz y la presencia militar en el gobierno. A fin de cuentas, el apoyo a la propuesta constituía un gesto de bajo costo para la comunidad internacional y las ONG de derechos humanos. El Ministro de Relaciones Exteriores, Edgar Gutiérrez, que anteriormente había sido un investigador en la comisión de la verdad del Obispo Gerardi, asumió la responsabilidad de la propuesta y formalmente invitó a la OEA y la ONU a participar en el proceso.

LA PROPUESTA ALTERNATIVA DE LA ONU

LAS NACIONES UNIDAS, HERIDA POR LA INCAPACIDAD DE MINUGUA PARA LLEVAR ADELANTE LOS POSTULADOS CLAVE DE LOS ACUERDOS DE PAZ DESPUÉS DEL FRACASO DEL REFERENDO DE 1999, NO CREÍA QUE EL INFORME DE UNA COMISIÓN PODRÍA GENERAR CAMBIOS SIGNIFICATIVOS. Sin embargo, la ONU tampoco quería retirar su apoyo después de haber ayudado al proceso de paz de Guatemala durante más de una década. En su lugar, los funcionarios de la ONU propusieron enviar una delegación de expertos para evaluar la propuesta. Siete expertos internacionales, incluido Carlos Castresana, un fiscal español que cuatro años después se convertiría en el primer comisionado de la CICIG, visitaron Guatemala en el mes de julio.

La misión de evaluación concluyó que la propuesta guatemalteca no era lo suficientemente sólida como para abordar de manera efectiva los problemas que se habían identificado. Destacó el hecho de que las estructuras de inteligencia a las que apuntaban las ONG se habían transformado en redes criminales que utilizaban técnicas de contrainteligencia (incluyendo escuchas telefónicas, espionaje, amenazas, campañas de desinformación, intervención del sistema judicial para obstaculizar investigaciones y poner fin a juicios) para asegurar su inmunidad, mientras que participaban en extorsiones, secuestros, tráfico humano y de narcóticos, además de lavado de dinero. La delegación enfatizaba, no obstante, que estas redes habían sido opacadas por la creciente presencia de grupos del crimen organizado, poderosos y violentos con alcance regional y transnacional, que coexistían junto a estas redes.

El informe de evaluación de la ONU también consideraba a los sistemas judicial y de seguridad de Guatemala como demasiado débiles y comprometidos como para poder atacar los remanentes de las viejas estructuras de inteligencia o el crimen organizado. La ausencia de herramientas reguladoras o investigativas socavaban todas las fases del sistema de justicia criminal, desde las investigaciones hasta los propios juicios. Por ende, la evaluación de la ONU concluyó que las investigaciones propuestas por las ONG probablemente serían obstaculizadas en su fase de implementación.⁵¹

A fin de abordar estos desafíos más amplios, la ONU propuso el establecimiento de una agencia fiscal autónoma, gestionada por la ONU, con la capacidad para realizar investigaciones y procesar causas en los tribunales guatemaltecos. La conclusión era que solo una entidad de la ONU “con garras afiladas” tendría la posibilidad de fortalecer el sector judicial del país.⁵²

La propuesta se caracterizó por la osadía de su alcance y lo innovador de su diseño: les confería a abogados internacionales el derecho a actuar, cuando fuera necesario, como fiscales nacionales bajo la ley guatemalteca, con independencia del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil, ambas instituciones afectadas por las redes de tráfico de influencias. Sus principales objetos de investigación eran los grupos ilegales de seguridad que habían nacido de las estructuras de inteligencia militar de 1980-90, y los grupos del crimen organizado, y sus vínculos con las instituciones del Estado.

La misión de evaluación de la ONU entendió que la propuesta tendría que hacer frente a serios obstáculos. Constituiría, por una parte, una intrusión internacional sin parangón, y chocaría de frente con las leyes penales nacionales y la normativa procesal, así como con el rol del Ministerio Público. La Corte de Constitucionalidad podría rechazar cualquier propuesta que pareciera infringir las atribuciones constitucionales del Ministerio Público. Los abogados guatemaltecos ofrecieron una solución para la problemática constitucional: un acuerdo redactado como un tratado internacional de derechos humanos tendría fuerza de ley bajo el Artículo 46 de la Constitución de Guatemala, y sus disposiciones sustituirían a cualquier normativa legal nacional que entrara en conflicto con el mandato de la CICIACS.⁵³ Para abordar

las otras dificultades de implementación, sería necesario contar con el compromiso de los legisladores guatemaltecos: Guatemala tendría que adoptar reformas al poder legislativo para crear un marco normativo moderno para las investigaciones sobre la corrupción del Estado y el crimen organizado. La misión de evaluación también reconoció la importancia crítica de la relación de la CICIACS con el Ministerio Público, y sugería que el fiscal general podría nombrar a un fiscal especial para trabajar junto a la entidad de las Naciones Unidas y administrar los procedimientos de investigación y procesales.⁵⁴

NEGOCIACIÓN DE LA CICIACS ENTRE GUATEMALA Y LAS NACIONES UNIDAS

LA MISIÓN DE EVALUACIÓN DE LA ONU PRODUJO SU INFORME FINAL EN SEPTIEMBRE DE 2003, Y LA ONU ENVÍO SU RESUMEN AL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, EDGAR GUTIÉRREZ, EN OCTUBRE. El gobierno y las ONG se sorprendieron con los cambios drásticos en el alcance de la propuesta, pero después de una revisión detallada de la constitucionalidad de la misma, estuvieron de acuerdo con los cambios.⁵⁵ La ONU y el gobierno comenzaron sus negociaciones formales al final de octubre de ese año. Ambas partes esperaban llegar a un acuerdo a principios de diciembre para poder presentar el texto al Congreso antes del final del año. Gutiérrez le aseguró a la ONU que Portillo y el FRG tenían un acuerdo con los demás partidos políticos para aprobar la CICIACS antes del final del período legislativo, el 14 de enero.⁵⁶

El momento en que se introdujo la propuesta era importante debido al contexto político. El gobierno de Portillo-FRG, sumamente desprestigiado, se encontraba en el último año de su mandato, el cual terminaría junto con el del Congreso a mediados de enero de 2004. El país estaba inmerso en la recta final de lo que había sido una campaña nacional conflictiva y violenta en la que Ríos Montt finalmente había logrado que la Corte de Constitucionalidad, dominada por el FRG, aprobara su postulación a la presidencia. La carrera de tres entre Ríos Montt del FRG, Óscar Berger de la GANA y Álvaro Colom de la UNE, terminó el 9 de noviembre cuando Berger y Colom superaron a Ríos Montt en la primera vuelta. Berger posteriormente derrotó a Colom a finales de diciembre. Sin embargo, la coalición GANA de Berger solo obtuvo 49 de 158 escaños en el Congreso, lo que auguraba un difícil cuatrienio de constante creación de coaliciones con el FRG (41 escaños) y la UNE (30 escaños), y una serie de partidos más pequeños.

La reacción pública a la propuesta de la CICIACS en noviembre había sido más moderada de lo previsto, quizás porque el país estaba distraído con el proceso electoral. Los sectores más conservadores y nacionalistas, que ya eran enemigos acérrimos del gobierno de Portillo, denunciaron el acuerdo argumentando principios de soberanía, o arguyendo que se trataba de una maniobra oculta para investigar lo que había ocurrido durante la guerra.⁵⁷ Gran parte de la elite empresarial se unió a las voces de diversos comentaristas que esgrimían preocupaciones constitucionales, pero otros decidieron cubrir sus apuestas pensando que la CICIACS podría convertirse en una manera de controlar a Ríos Montt si llegara a ganar la presidencia. No obstante, ambas campañas presidenciales garantizaron a la ONU que respaldarían la propuesta CICIACS y la comunidad diplomática abogó ante los partidos políticos, los candidatos presidenciales y la prensa para lograr una aprobación expedita.

Las negociaciones terminaron justo antes del final del año. El gobierno de Portillo y la ONU firmaron el acuerdo CICIACS el 7 de enero de 2004, apenas siete días antes de la inauguración del presidente entrante, Óscar Berger, y el nuevo Congreso. El acuerdo pasó a manos de la legislatura para su ratificación, pero el Congreso saliente terminó su período sin llegar a considerar la propuesta.

EL CONGRESO Y LA CORTE RECHAZAN LA PROPUESTA

LA COMPOSICIÓN DEL NUEVO CONGRESO SIGNIFICABA QUE LAS PERSPECTIVAS DE LA CICIG NO ESTABAN DEL TODO CLARAS. Era difícil vislumbrar el apoyo del FRG, y GANA a su vez era una colección de individuos fuertes con unas posturas conservadoras igualmente fuertes y poco susceptibles a un control ejecutivo firme. Por su parte, los simpatizantes de la elite tradicional de centro derecha agrupados en el PAN se mostraban ambivalentes, y el PAN era un aliado de menor peso en la coalición GANA. Era probable que los 30 diputados de la UNE darían su apoyo a la CICIG, pero el tratado propuesto requería de 80 votos para una aprobación normal y de 105 votos para una ratificación bajo los procedimientos de "emergencia nacional".

El Congreso consideró la propuesta por primera vez al final de enero, pero decidió enviarla a dos comités legislativos (de Derechos Humanos y del Interior) para su revisión, en lugar de intentar el proceso de ratificación de "emergencia nacional". El Presidente Berger también manifestaba ambivalencia, y los esfuerzos de su gobierno quedaron en manos del Vicepresidente Eduardo Stein y del director del Consejo de Derechos Humanos, Frank La Rue.⁵⁸ La ONG Coalición para la CICIG, Estados Unidos y otros países presionaron intensamente para que se aprobara la propuesta. Sin embargo, en mayo, después de las crecientes críticas en la cobertura de prensa, ambos comités legislativos recomendaron rechazar el acuerdo argumentando que usurpaba de manera anti-constitucional la autoridad del Ministerio Público en el procesamiento de causas penales, además de socavar la soberanía de Guatemala. La CICIG perdió la votación en el Comité de Derechos Humanos por 7 a 2, y los diputados de todos los partidos importantes -incluidos los del partido del nuevo presidente- rechazaron las medidas.

El gobierno retiró el tratado del Congreso y lo envió a la Corte de Constitucionalidad, solicitando su opinión consultativa sobre las disposiciones que el Congreso consideraba inapropiadas, con la esperanza de que una opinión favorable pudiese salvar la propuesta. El 6 de agosto, la Corte -todavía bajo el control de jueces elegidos en el gobierno de Portillo- concluyó que el acuerdo no cumplía los requisitos de un tratado de derechos humanos, por lo que otorgarle poderes a la CICIG para investigar y procesar causas de modo independiente, así como otorgar privilegios e inmunidad a ciudadanos guatemaltecos, constituiría una violación de la Carta.⁵⁹ La decisión echaba por tierra cualquier posibilidad de una aprobación por parte del Congreso.

Al final, el proceso de ratificación fracasó por varias razones. Por una parte, es importante recordar que la base de apoyo nacional de la propuesta era bastante reducida desde sus inicios: ONG de derechos humanos, la Procuraduría de Derechos Humanos, algunos diputados y ministros, y algunos medios de comunicación. La Embajada de EE. UU., el Departamento de Estado, y varios miembros del Congreso de EE. UU., así como la mayoría de las embajadas en Guatemala, se unieron a los grupos internacionales legales y de derechos humanos en una fuerte campaña a favor de la adopción de la propuesta. Sin embargo, las presiones internacionales al parecer solo contribuyeron a reforzar la postura conservadora de que la CICIG era otra versión de MINUGUA, es decir, una iniciativa para mantener a Guatemala bajo el tutelaje internacional ahora que la operación de paz se aprestaba a cerrar sus operaciones al final de 2004. Las elites terratenientes y empresariales, que eran alérgicas a cualquier insinuación de interferencia internacional, se sentían cómodas oponiéndose a la CICIG ahora que Portillo había salido, el FRG se había visto reducido y un aliado de la aristocracia había sido elegido como presidente.

UNA REACTIVACIÓN LENTA

LA PROPUESTA DE LA CICIACS PERMANECIÓ INERTE DURANTE MÁS DE UN AÑO. Después de fracasar en sus intentos para identificar una estrategia capaz de reactivar la propuesta, las ONG se concentraron en presionar para el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Guatemala después de la salida de MINUGUA.⁶⁰ Pero el gobierno de Berger tenía otras prioridades,⁶¹ distraído con las negociaciones que debía llevar adelante con su fraccionada coalición en el Congreso y las divisiones en su gabinete sobre la estrategia de seguridad y el financiamiento de los programas sociales y de desarrollo.

Finalmente, Berger se equivocó acerca de la capacidad de su gobierno para controlar la corrupción política y la violencia de la delincuencia sin la ayuda internacional. Para finales de 2005, el Vicepresidente Stein, que más adelante declararía que los carteles del crimen organizado habían obtenido el control efectivo de seis de los 22 departamentos del país, buscó la creación de una comisión nacional para sustituir a la CICIACS.⁶² Le interesaba fortalecer la capacidad del Estado para combatir al crimen organizado a través de una entidad que el ejecutivo podrá organizar sin la necesidad de recurrir al Congreso. Trabajó junto a Helen Mack (hermana de la antropóloga asesinada Myrna Mack); otros miembros de las ONG pertenecientes a la Coalición para la CICIACS, expertos constitucionales y con Frank La Rue, jefe del consejo de derechos humanos de la presidencia, para explorar opciones. En diciembre de 2005, el grupo acordó desarrollar dos mecanismos nacionales: una CICIACS enfocada en grupos ilegales y los ataques contra las ONG, y una nueva comisión centrada en el crimen organizado. La Comisión para investigar el Crimen organizado debía trabajar bajo el paraguas del Procurador de la Nación, pero la iniciativa fue dejada de un lado cuando se nombró a un oficial supuestamente implicado en casos de corrupción para liderarla.⁶³

Al ver frustradas las iniciativas nacionales, al final de 2005 Stein recurrió nuevamente a la ONU. Un equipo pequeño del gobierno respaldado por las ONG trabajó en el diseño de un modelo que estuviera libre de las inconsistencias constitucionales de la CICIAC. Propusieron una CICIACS carente de su activo más sólido: la capacidad para investigar y procesar causas de manera independiente de la fiscalía general. Consciente de los errores de "cabildeo" de 2004, el gobierno consultó a los líderes políticos y actores de la sociedad civil guatemalteca a principios de 2006 para obtener comentarios fundamentados y construir una base de apoyo más amplio. Stein quería asegurarse de que la propuesta se presentara como una iniciativa del gobierno, no de las ONG, y restringió los esfuerzos de cabildeo a un grupo restringido.⁶⁴ Los resultados del proceso de consultas fueron constructivos, si bien mixtos: existía respaldo para un ente investigativo que trabajara con el Ministerio Público y la policía, aunque había preocupación sobre los problemas constitucionales y posturas ambivalentes sobre los niveles reales de apoyo político. Las ONG estaban muy divididas; muchas se oponían a la iniciativa porque la consideraban muy débil, mientras otras buscaban cualquier ayuda internacional para solventar la crisis de seguridad. Pese a esto, los críticos decidieron no oponerse públicamente a la nueva CICIACS.⁶⁵

LA NEGOCIACIÓN PARA UN NUEVO MODELO

EL GOBIERNO PRESENTÓ UN PRIMER BORRADOR A LA ONU EN MARZO, Y LAS NEGOCIACIONES SOBRE LOS DETALLES DEL NUEVO ACUERDO CONTINUARON HASTA SEPTIEMBRE. Las discusiones se centraron en cuatro temas centrales: (1) mantener un rol de enjuiciamiento modesto para la CICIACS, incluso como un fiscal privado que respaldara al Ministerio Público (posición respaldada tanto por la ONU como por el gobierno); (2) incluir el crimen organizado

en el mandato (ambas partes estaban de acuerdo en el enfoque de derechos humanos sin mencionar el crimen organizado); (3) ampliar los privilegios de Naciones Unidas y protecciones de inmunidad al personal guatemalteco (lo que fue rechazado con argumentos constitucionales por el gobierno, que pese a esto se comprometió en general a garantizar la protección del todo el personal); y (4) establecer la CICIACS como una entidad independiente o de la ONU (aunque las partes inicialmente acordaron que fuera una entidad de la ONU, la Comisión terminó siendo una entidad independiente) La comisión recibió un nombre nuevo y más corto -la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)- para reflejar su nuevo y más delimitado mandato. Su presupuesto dependería principalmente de donaciones internacionales, con una pequeña contribución en especie de Guatemala.⁶⁶

El lenguaje operacional que finalmente se usó en el mandato era breve y ligeramente abstruso. En el acuerdo se pedía a la CICIG:

(a) determinar la existencia de grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas, sus estructuras, formas de operación, fuentes de financiamiento, y su posible relación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que amenazaran los derechos civiles y políticos en Guatemala;

(b) Colaborar con el Estado en el desmantelamiento de grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas, y promover la investigación, procesamiento penal y castigo de los crímenes cometidos por sus miembros; y

(c) Recomendar al estado la adopción de políticas públicas para erradicar las organizaciones de seguridad clandestinas y grupos de seguridad ilegales, y evitar su resurgimiento, incluidas las reformas legales e institucionales necesarias para alcanzar esta meta.⁶⁷

Este acuerdo definía a los “grupos de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas” como “aquellos grupos que: (i) incurrieran en actos ilegales con el objeto de afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos y (ii) estaban vinculados directa o indirectamente con los agentes del Estado o eran capaces de generar impunidad después de sus actos ilícitos.”⁶⁸

El mandato se había redactado de esta manera para dar cabida a tres desafíos.

Primero, el lenguaje en el acuerdo debía persuadir a la Corte de Constitucionalidad de que sus objetivos principales se centraban en los derechos humanos, y no en temas ordinarios del área penal o política. Al tratarse de un tratado de derechos humanos, las disposiciones en el acuerdo de constitución de la CICIG tendrían preeminencia sobre cualquier norma interna contrapuesta. Este era un aspecto crucial para la eficacia de la Comisión, es decir, garantizar que la legislación nacional no pudiera restringir el derecho de la CICIG a realizar investigaciones, solicitar y recibir información de (y tener la libertad de acceder a) todas las instituciones del Estado, sumarse a determinados casos como fiscal privado, proponer reformas constitucionales y legislativas al Congreso, y presentar quejas para poder iniciar procedimientos penales y administrativos.

En segundo lugar, de haber tenido un mandato más detallado se habrían multiplicado las fuentes potenciales de desacuerdo entre los actores políticos y de la sociedad civil y los tribunales de Guatemala. Si bien usaba un lenguaje general, el mandato claramente excluía las investigaciones de crímenes cometidos durante la guerra civil (una preocupación para los sectores militares y conservadores), y no mencionaba la corrupción política sistémica que apoyaba las prácticas clientelistas y neutralizaba el

sector justicia (una disposición que habría generado un fuerte rechazo de los actores políticos).

Por último, la redacción ofrecía la flexibilidad de interpretación que era necesaria para tender un puente entre los intereses de las ONG de derechos humanos y el gobierno. Los primeros priorizaban las estructuras de seguridad ilícitas dentro del estado (principalmente la inteligencia civil y militar y la Policía Nacional Civil), mientras que el gobierno buscaba ayuda para combatir el crimen organizado.⁶⁹

La última ronda de negociaciones tuvo lugar en noviembre, en un entorno caracterizado por una creciente sensación de urgencia en vista del calendario electoral guatemalteco. El gobierno de Berger estaba llegando al final del tercer año de su cuatrienio, y los partidos y candidatos políticos ya estaban maniobrando de cara a las elecciones nacionales programadas para noviembre de 2007. El Vicepresidente Stein deseaba concluir las negociaciones tan pronto como fuera posible para evitar las distracciones de las elecciones de 2007, cuando los diputados abandonarían el trabajo legislativo debido a la campaña presidencial. La ONU también estaba haciendo frente a sus propias presiones. El mandato del secretario General Kofi Anan concluiría en diciembre, y gran parte de su personal sénior, que sería indispensable para la aprobación final de la CICIG, se marcharía antes de los días festivos. Es muy probable que las gestiones para poner al corriente al nuevo Secretario General Ban Ki-Moon y a su nuevo personal acerca de la historia y el propósito de la CICIG habría demorado la firma del acuerdo hasta bien adentrado 2007. Por ende, tanto el gobierno como la ONU necesitaban que el acuerdo se firmara en diciembre.

El apuro para firmar tuvo una consecuencia grave y poco afortunada. Debido a motivos que todavía no están del todo claros, la CICIG tropezó de modo casi imperceptible cuando perdió su estatus como órgano de la ONU y se convirtió en una entidad independiente creada por un tratado; nadie en

Debido a motivos que todavía no están del todo claros, la CICIG tropezó de modo casi imperceptible cuando perdió su estatus como órgano de la ONU y se convirtió en una entidad independiente creada por un tratado; nadie en Guatemala ni en la ONU apreció plenamente las consecuencias operacionales de este desenlace.

Guatemala ni en la ONU apreció plenamente las consecuencias operacionales de este desenlace. Si bien la ONU y Guatemala habían asumido en 2004 que la CICIACS tendría el estatus de una misión política de la ONU (como MINUGUA), la Oficina de Asuntos Legales de la ONU caracterizó a la CICIG, menos robusta, como una misión de investigación, es decir, como un mecanismo de ayuda técnica que no requería el estatus de un órgano de la ONU. El secretario general podía firmar dicho acuerdo sin la necesidad de una resolución de la Asamblea General.⁷⁰ Por consiguiente, a medida que la propuesta seguía su curso hasta la Secretaría de la ONU para su aprobación, la principal preocupación de los departamentos de revisión era garantizar que la ONU no tendría ningún tipo de obligación financiera, administrativa, de seguridad, u otra obligación legal hacia la CICIG. Simultáneamente, Guatemala se mostró ambivalente respecto de la necesidad de solicitar a la Asamblea General una resolución para crear a la CICIG como órgano de la ONU, pues aunque deseaba un sólido mandato le preocupaba que algunos Estados miembro podrían mostrarse reticentes al precedente de crear un mecanismo judicial intrusivo.⁷¹

Guatemala y la ONU firmaron el acuerdo el 12 de diciembre de 2006 en Nueva York. Berger envió al Vicepresidente Eduardo Stein, el Fiscal General Juan Luis Florido y el Ministro del Interior Carlos Vielmann a la ceremonia de firma para demostrar el compromiso de los principales socios gubernamentales de la CICIG con el nuevo proyecto.⁷²

PRESENTACIÓN ANTE EL CONGRESO PARA SU RATIFICACIÓN

AHORA QUE EL ACUERDO ERA OFICIAL, LA BÚSQUDA DE LA RATIFICACIÓN EN EL CONGRESO DESPERTÓ LOS FANTASMAS DE LA RATIFICACIÓN FALLIDA DE LA CICIACS. Pese a ello, muchas cosas habían cambiado. Berger había sustituido a Portillo en la presidencia, y se había elegido a una nueva Corte de Constitucionalidad, menos polémica. No obstante, las similitudes con el proceso de 2004 eran aparentes: el gobierno manifestaba su apoyo públicamente, pero al interior se mostraba vacilante, toda vez que el Vicepresidente Stein impulsaba el proceso a la sombra de un presidente desinteresado. Varios de los mismos diputados conservadores de derecha que habían votado en contra de la CICIACS mantenían sus curules en el Congreso, y nuevamente, el debate sobre la ratificación estaba teniendo lugar en un año electoral volátil.

Con todo y sus promesas, el gobierno de Berger lastró el proceso de la CICIG. De hecho, no llevó el tratado al Congreso para su ratificación sino hasta finales de febrero, y solo lo hizo después de la indignación internacional provocada por el secuestro y brutal asesinato de tres miembros salvadoreños del Parlacen y su conductor mientras se dirigían a la Ciudad de Guatemala el 19 de febrero. Cuando un grupo de policías guatemaltecos fueron arrestados por el crimen y posteriormente ejecutados en una cárcel de máxima prisión, todo parecía indicar que una estructura ilícita dentro de la Policía Nacional Civil estaba involucrada. Berger envió el acuerdo de la CICIG al Congreso el 27 de febrero, solicitando su ratificación inmediata como un asunto de emergencia nacional.

Sin embargo, el Congreso no se propuso generar la mayoría de dos tercios (105 votos) necesaria para una aprobación expedita que hubiera cobrado preeminencia sobre el proceso legislativo regular y en su lugar envió el tratado al Comité de Relaciones Exteriores (donde el FRG controlaba siete de los 11 puestos) para su revisión. El Congreso posteriormente solicitó una opinión consultativa de la Corte de Constitucionalidad el 6 de marzo, lo que probablemente demoraría el voto de ratificación por dos meses más. Mientras el tratado languidecía en el Congreso, el vicepresidente buscaba ganar el apoyo de la comunidad empresarial, la prensa y los partidos políticos; Frank La Rue manejaba los contactos con las

ONG y embajadas, mientras que EE. UU. y las ONG de derechos humanos mantenían un perfil bajo para no provocar las divisiones ideológicas que habían socavado a la CICIACS.

Por su parte, los debates políticos y en la prensa eran el vivo reflejo de lo ocurrido con la CICIACS. Los críticos del lado conservador argumentaban que la propuesta violaba la soberanía nacional, que era una forma de interferencia extranjera, o una maniobra encubierta de la izquierda guatemalteca para continuar con las batallas ideológicas del conflicto interno. Los simpatizantes de la propuesta se alinearon con Stein y La Rue resaltó la necesidad de pedir ayuda externa para combatir el crimen organizado, y enfatizó el compromiso de la CICIG para fortalecer las instituciones del Estado.

EL AVE FÉNIX FINALMENTE RENACE

LOS SIMPATIZANTES DE LA CICIG RECIBIERON LAS BUENAS NOTICIAS A MEDIADOS DE MAYO

cuando la Corte de Constitucionalidad emitió su opinión consultativa en la que concluía que la propuesta calificaba como un tratado de derechos humanos y no halló fallas constitucionales en sus disposiciones. Sin embargo, el Comité de Asuntos Exteriores no reaccionó y dejó la propuesta languidecer hasta el 22 de mayo, cuando la jefatura del Congreso exigió al comité emitir su informe en ocho días. El Comité de Asuntos Exteriores siguió demorando su decisión, arguyendo que no lograba convocar el quórum necesario, por lo que los simpatizantes de la propuesta en el Congreso trataron de transferir la decisión al Comité de Derechos Humanos, pero su moción fue bloqueada por el FRG y la Unión del Cambio Nacionalista. Finalmente, el 19 de julio el Comité de Asuntos Exteriores emitió un dictamen negativo, argumentando que algunas disposiciones violaban la constitución, incluso a pesar de la opinión de la Corte de Constitucionalidad.⁷³

El voto del Comité de Asuntos Exteriores provocó un gran revuelo, especialmente debido a que el representante de la UNE, César Fajardo, votó en contra de la CICIG, generándole gran incomodidad al candidato presidencial de la UNE, Álvaro Colom. Las denuncias en la prensa que vinculaban a Fajardo con las mafias criminales se tradujeron en ataques contra Colom, quien golpeado por las críticas decidió destituir a Fajardo y expresar su pleno respaldo a la CICIG. Además, garantizó que todos los diputados de la UNE respaldarían la ratificación y desafió a los otros candidatos a que hicieran lo mismo. En respuesta a las acciones de Colom, todos los candidatos a la presidencia garantizaron el apoyo del Congreso a la CICIG, y la cámara legislativa programó un voto sobre el informe del Comité de Asuntos Exteriores el 1 de agosto, con la presencia de los candidatos a la presidencia.⁷⁴ La jefatura del Congreso asumió que los diputados votarían en contra del informe y transferirían el tratado al Comité de Derechos Humanos, cuya postura era más favorable. Ahora que los simpatizantes de la CICIG insistían abiertamente que un voto en contra de la Comisión equivalía a un voto a favor del crimen organizado, los diputados a favor de la CICIG exigieron a la cámara aprobar la medida como asunto de “emergencia nacional”. En la primera vuelta los pro CICIG no lograron acumular los 105 votos necesarios, pero después de un receso de intenso cabildeo, la segunda votación arrojó la aprobación de 110 diputados.⁷⁵

Con ello, después de seis años desde la solicitud de ayuda internacional de las ONG de derechos humanos para contrarrestar las amenazas de las estructuras de seguridad ilícitas, cuatro años desde que la ONU respondiera con la CICIACS, y tres años desde el rechazo de la CICIACS por motivos políticos y constitucionales, Guatemala finalmente ratificó la CICIG. La victoria podía atribuirse en menor grado al cambio en el clima político y más a una “tormenta perfecta” de “acontecimientos extraordinarios e irrepetibles”: una campaña presidencial, un intenso proceso de cabildeo, la indignación internacional y la preocupación nacional provocada por los asesinatos de miembros del Parlacen, además del “factor Fajardo”.⁷⁶ La CICIG fue la beneficiaria imprevista del escenario político de Guatemala caracterizado por “decisiones a corto plazo y accidentes.”⁷⁷

LA CICIG EN GUATEMALA: 2008-16

La larga y tortuosa campaña para la ratificación de la CICIG expuso la naturaleza de los desafíos externos que confrontaría durante su mandato. Sus primeros pasos en Guatemala carecerían de apoyo político más allá de las ONG de derechos humanos, la ONU, Estados Unidos y otros países donantes. Enfrentaría oposición abierta, resentimientos silenciosos y una sospecha generalizada acerca de sus verdaderos propósitos.

Sin embargo, los desafíos iniciales de la CICIG eran de carácter interno: debía determinar su estructura organizacional, establecer prioridades acerca de las posibilidades de su mandato y desarrollar una estrategia generalizada. Se vería obligado a desarrollar una relación de trabajo con las instituciones gubernamentales de Guatemala, así como con los sectores económicos y sociales del país. La CICIG necesitaría el apoyo del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil para realizar sus investigaciones, pero rápidamente se dio cuenta de que ambas instituciones bien impedirían su labor activamente bien carecían de las capacidades pertinentes. Asimismo, las herramientas de investigación a disposición de la CICIG eran bastante anticuadas. La normativa legal guatemalteca no permitía las escuchas telefónicas, ni el acceso a correos electrónicos o registros bancarios, ni a los investigadores ofrecer sentencias reducidas a los acusados a cambio de su cooperación. El país carecía de un marco moderno para combatir el crimen organizado y de leyes anticorrupción, tampoco tenía programas de protección de testigos ni tribunales especiales para casos de alto riesgo.

Los tres comisionados de la CICIG verían frustrados sus esfuerzos por las corrientes del clientelismo político en Guatemala, y a veces recurrieron a esfuerzos torpes para superar a sus oponentes en tanto observaban como las estructuras político-criminales del país, sumamente enraizadas y resistentes, se recuperaban después de investigaciones, acusaciones y condenas importantes para contraatacar a la propia CICIG. La estrategia y la táctica serían de suma importancia, tal como lo sugieren las diferencias entre los métodos de selección de casos oportunistas y de amplio abanico de Castresana y Dall'Anese, y el enfoque estratégico más estrecho de Velásquez. Sin embargo, la estrategia y la táctica también requieren de un propósito, y en este caso la evolución de la CICIG a lo largo de ocho años sería sumamente ilustrativa. La Comisión pasó de su priorizar las estructuras y operaciones ilícitas dentro

de determinadas instituciones, como la Policía Nacional Civil y el Ministerio del Interior, a confrontar las prácticas que sostenían la corrupción política que socavaba todas las instituciones del Estado.

Hasta 2014 no parecía importar cuántas causas la CICIG y el Ministerio Público presentaban contra presidentes, ministros, oficiales militares, empleados del gobierno, alcaldes, diputados, policías, jueces o abogados corruptos. Tampoco parecía importar cuántos jefes de la delincuencia organizada caían bajo arresto. Los que habían sido destituidos eran sustituidos por otros: un nuevo gobierno, un nuevo acuerdo entre los partidos políticos, y nuevos carteles o familias criminales; los vacíos momentáneos eran ocupados rápidamente por nuevos actores ansiosos de manipular en beneficio propio las estructuras y prácticas clientelistas profundamente enraizadas del país. Durante siete años, la condición de la CICIG oscilaría en un constante vaivén, desde un peligro irritante menor hasta uno grande, o de ser una fuerza perturbadora del orden político establecido a una entidad prácticamente irrelevante. La CICIG podría ufanarse de unos pocos casos emblemáticos, cifras impresionantes de arrestos y destituciones de funcionarios corruptos, además de haber respaldado la consolidación de un Ministerio Público más sólido. Pese a todo, parecía que su labor no había cambiado nada fundamental en Guatemala, pues la cultura y las estructuras de impunidad permanecían intactas.

Este patrón se mantuvo hasta que los acontecimientos de 2015 se tradujeron en una serie de casos políticos importantes cuyas repercusiones –si bien todavía emergentes– ofrecen a Guatemala sus mayores esperanzas de cambio de los últimos 20 años.

LA ERA CASTRESANA

LA CICIG INICIÓ OPERACIONES EN GUATEMALA JUSTO CUANDO ÁLVARO COLOM, LÍDER DE LA UNE DE CENTRO-IZQUIERDA, DERROTÓ AL EX GENERAL OTTO PÉREZ MOLINA EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2007. Colom fue elegido gracias al fuerte apoyo de los electores indígenas rurales y de menores recursos (de hecho, fue el primer candidato en ganar la presidencia a pesar de perder en Ciudad de Guatemala) atraídos por su compromiso con la reducción de la pobreza a través de programas de desarrollo rural. También fue el primer candidato de izquierda que ganaba las elecciones nacionales desde el inicio de la era democrática. Ambos factores presagiaban una confrontación con la oligarquía terrateniente y las elites empresariales. Colom también se vería obligado a negociar con una cámara legislativa dividida en la que su propio partido fraccionado no contaba con una mayoría efectiva, por lo que tuvo que negociar con las bancadas de mayor tamaño para formar una coalición gobernante que apoyara su agenda contra la pobreza. Aunque el nuevo presidente expresó su sólido apoyo a la CICIG, sus prioridades eran otras, en particular, los programas sociales necesarios para establecer una base rural duradera para su partido. La efímera atención que prestó a los temas de seguridad y justicia terminó costándole caro, tanto para él personalmente como para la CICIG.

Los padecimientos iniciales (2008)

Los desafíos organizacionales resultaron ser más desalentadores de lo que cualquiera hubiera imaginado. La ratificación del acuerdo de la CICIG en agosto de 2007 tomó por sorpresa tanto a sus simpatizantes como a la ONU; de hecho, la ONU había paralizado su planificación para la Comisión en junio. Su Departamento de Asuntos Políticos, que en ese momento contaba con personal insuficiente, tuvo que activarse rápidamente para organizar y establecer una misión cuyo mandato de dos años comenzaría en septiembre, un mes después de la ratificación. Afortunadamente, la ONU ya tenía un

candidato a la mano para la posición de comisionado. Carlos Castresana, un fiscal español que era conocido por su participación en el equipo español que formuló cargos contra Augusto Pinochet en 1998, había trabajado para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México.⁷⁸ Había sido parte de la misión técnica que evaluó la propuesta de la CICIACS en 2004 y ofreció asesoramiento al Departamento de Asuntos Políticos de la ONU en 2006 y en 2007 a medida que seguía avanzando la propuesta de la CICIG. El Secretario General de la ONU lo nombró en septiembre, y Castresana ensambló un pequeño equipo de consultores nacionales e internacionales para comenzar a organizar la Comisión con fondos recaudados de fuentes ad hoc de la ONU y otros donantes.

La Comisión encontró una oficina en enero: un enorme complejo con altos muros y varios edificios, anteriormente ocupado por un contingente de los Marines de EE. UU. Sin embargo, todos los esfuerzos para instalar sistemas administrativos, contratar personal y obtener equipos y suministros especializados toparon con un obstáculo imprevisto. Debido a que la CICIG no había sido establecida formalmente como un órgano de la ONU, la Secretaría de la ONU insistió que no había fundamentos legales para proporcionar servicios de seguridad, administración, finanzas u otros recursos para la fase de arranque inicial.⁷⁹ El personal de la CICIG no podría tener contratos de trabajo de la ONU. Por consiguiente, la CICIG siguió viéndose afectada durante tres años por la debilidad del apoyo administrativo y de seguridad, procedimientos confusos, problemas con los contratos del personal, falta de credenciales de viaje de la ONU, y ausencia de privilegios e inmunidad para empleados nacionales, además de tensas relaciones con Nueva York. La CICIG estuvo obligada a construir sus sistemas administrativos prácticamente desde cero, aunque finalmente consiguió el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aunque se vio plagada por estos problemas de arranque, para mediados de 2008 la organización había creado una estructura básica, ocupado las posiciones más importantes y comenzado a trabajar de lleno.

El financiamiento de la Comisión resultó ser un proceso más fluido, aunque la CICIG dependía exclusivamente de contribuciones de donantes a un fondo de fiduciario gestionado por el PNUD. La Comisión comenzó a trabajar con fondos prestados. Castresana dedicó mucho tiempo a la recaudación de fondos en sus primeros dos años, para lo cual recibió la ayuda de un coordinador residente de las Naciones Unidas. Para mediados de 2008 ya se contaba con compromisos que cubrían el 90 por ciento del presupuesto de dos años de la CICIG.⁸⁰ La respuesta de los donantes fue uniformemente positiva y la generosidad de los Estados miembro permitió cubrir los problemas ocasionales de flujo de caja sin mayores contratiempos. El presupuesto inicial, estimado en unos 10 millones de USD anuales, creció rápidamente a 20 millones de USD para 2009, antes de que los recortes presupuestarios vinculados a la crisis financiera global lo hicieran retroceder a 15 millones de USD hacia finales de 2011. Los niveles de financiamiento oscilaron entre 11 y 15 millones de USD entre 2012 y 2015.⁸¹

Por otra parte, la contratación inicial de personal fue un proceso difícil. Los fiscales e investigadores policiales con los antecedentes y las destrezas necesarias no abundaban, y la CICIG tuvo que aceptar entre sus filas a candidatos por debajo del estándar ideal hasta que se establecieron sistemas de contratación de personal profesional de alta calidad.⁸² La imposibilidad de emitir contratos ONU hasta mediados de 2011 dificultó el proceso de atraer al personal de las Naciones Unidas. Pese a todo, para mediados de 2008 la Comisión ya contaba con un núcleo funcional de personal profesional. Además, la Comisión creció rápidamente durante los próximos tres años, de 109 empleados (incluidos 41 funcionarios de seguridad) al final de septiembre de 2008 hasta unos 200 (incluidos 80 funcionarios de seguridad) al final de 2011.⁸³ La plantilla se redujo junto con los recortes presupuestarios, estabilizándose en torno a unas 140 personas (incluidos 70 profesionales nacionales e internacionales).

Desde el principio, Castresana tenía la intención de estructurar la CICIG como una fiscalía, aunque en los primeros meses sus planes organizacionales parecían bastante fluidos. Inicialmente consideró crear cinco unidades funcionales (derechos civiles y políticos, crimen organizado transnacional, forense, investigación financiera, y legal), pero en su lugar terminó creando cinco secciones bastante tradicionales: litigios, unidades legal y de investigación, y departamentos de administración y seguridad.⁸⁴ El plan de operaciones inicial de la CICIG no incluía una unidad de análisis, ni un departamento de asuntos políticos, y tampoco una función de medios de comunicación o educación al público. Finalmente se creó una pequeña sección de análisis en las postrimerías de 2008, y se contrató a un portavoz de prensa.⁸⁵

EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA

Decidir el modo de operacionalizar el mandato de la CICIG resultó ser un desafío a la par de las dificultades administrativas iniciales. Castresana había participado en el desarrollo de los modelos de la CICIACS y la CICIG y sabía lo suficiente sobre Guatemala como para reconocer que los principales objetivos de la CICIG se encontrarían en los vínculos entre el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción política. No obstante, debía afrontar el desafío de crear una nueva organización judicial sin un modelo a seguir y con un mandato lo suficientemente amplio como para permitir una gama de enfoques y prioridades de investigación, desde la investigación y el mapeo de estructuras del crimen organizado hasta la selección y procesamiento de nuevos o viejos casos que en general se relacionaban con el mandato.

Aunque los enfoques no eran exclusivos, el comisionado siempre tenía la intención de procesar los casos que las instituciones públicas o del Estado le presentaran a la CICIG. Realizó amplias consultas durante los primeros meses de la CICIG, recibiendo consejos diversos y a menudo contradictorios sobre los casos iniciales que debía perseguir. Las ONG de derechos humanos le ofrecieron información de casos judiciales sobre las estructuras de inteligencia militar y las redes criminales que operaban dentro de la PNC. El Ex Presidente Berger y su vicepresidente recomendaron que atacara los escándalos de fraude bancario y aduana de la era Portillo. Por su parte, el Fiscal General Florido lo urgía a que se enfocara en los asesinatos de tres miembros del Parlamento Centroamericano en febrero de 2007. El embajador estadounidense mencionó el caso del hijo de un activista de derechos humanos que había sido asesinado.⁸⁶ En marzo de 2008, el comisionado firmó un acuerdo con la Secretaría de Trabajo Social de la oficina de Sandra Torres, esposa del Presidente Colom, a fin de investigar una serie de asesinatos de mujeres.

Para marzo de 2009, la CICIG había iniciado investigaciones para seis casos, algunos de los cuales correspondían a solicitudes anteriores. Entre esto se incluían los asesinatos de conductores de buses en rutas de transporte populares, aparentemente víctimas de redes de extorsión, y el asesinato del hijo de un activista de derechos humanos. Víctor Rivera, asesor del jefe del Ministerio del Interior durante el gobierno de Berger había sido asesinado en abril de 2008. En marzo de 2008, un enfrentamiento armado entre carteles de narcotraficantes había dejado un saldo de 11 muertos en Zacapa. Por otro lado, cinco policías de tránsito estaban implicados en una red de hurto de vehículos, y en el caso que había tenido un impacto tan importante en la ratificación de la CICIG, tres diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen) habían sido asesinados en 2007. Si bien los casos Parlacen y Rivera sugerían la posible existencia de estructuras criminales en el Ministerio del Interior y la Policía Nacional Civil, era un poco difícil discernir un hilo estratégico que uniera a los otros casos al mandato de la CICIG.⁸⁷

Pese a ello, el comisionado informó al Embajador de EE. UU. que su objetivo inmediato era “componer el Ministerio Público” solicitándole al presidente que sustituyera a Florido y “sacando” a unos cinco o seis abogados defensores y “desmantelando las estructuras dentro del Ministerio Público que hacían

prácticamente imposible juzgar con éxito a personas influyentes". Estos comentarios al menos dejan entrever que Castresana tenía una estrategia amplia y ambiciosa, si bien no difundió los detalles de la misma. Manifestó que planeaba "acusar a una serie de ex funcionarios gubernamentales corruptos, y con su cooperación perseguir a oficiales en funciones de la policía, los puertos, el ejército y otros colaboradores de los carteles de la droga de México y Colombia".⁸⁸

Sin embargo, Castresana no cumplió la mayoría de los objetivos que se había propuesto en sus tres años con la Comisión. Participó en el enjuiciamiento de un ex presidente y de varios oficiales sénior de las fuerzas armadas por casos de corrupción, desmanteló grupos policiales envueltos en actividades ilícitas, desveló redes de adopción ilegales, gestionó las investigaciones sobre las estructuras policiales ilícitas en el Ministerio del Interior del Presidente Berger, y forzó la salida de un gran número de oficiales de policía y actores judiciales corruptos. Sin embargo, se vio asediado por los desafíos implícitos de lidiar con jueces y fiscales recalcitrantes, la necesidad de redirigir recursos hacia el caso Rosenberg, la oposición de un número creciente de enemigos, y las consecuencias de sus métodos y estilo. Renunció antes de que la Comisión lograra establecer unas líneas estratégicas robustas de investigación.

LA DIFICULTAD PARA ENCONTRAR ALIADOS GUATEMALTECOS

La inauguración de la presidencia de Álvaro Colom a mediados de enero produjo cambios en la cúpula de la mayoría de los ministerios. En las áreas de seguridad y justicia, Colom nombró a Vinicio Gómez como nuevo ministro del Interior, pero mantuvo al Director de la Policía Nacional Civil Isabel Mendoza y al Fiscal General de la República Juan Luis Florido. Castresana firmó un acuerdo con Florido en enero, en el

Para mediados de marzo, Castresana estaba convencido de que la influencia del crimen organizado y la corrupción en las instituciones policiales era "peor de lo que había anticipado".

que señalaba las bases de cooperación entre la CICIG y el Ministerio Público, incluyendo de modo crucial, la creación de una unidad especial con credenciales contrastadas en el Ministerio Público para trabajar junto a la CICIG en los casos de alto impacto. La CICIG estableció sólidas relaciones con el Ministro del Interior Gómez y se apoyó en la seguridad de la Policía Nacional Civil durante los primeros meses de la Comisión, y comenzó a capacitar a un grupo de jóvenes policías para trabajar junto a sus investigadores y el Ministerio Público en julio.

Para mediados de marzo, Castresana estaba convencido de que la influencia del crimen organizado y la corrupción en las instituciones policiales era “peor de lo que había anticipado”. Su temor era que ni el fiscal general ni el ministro del Interior estaban en control de sus instituciones “sumidos en rivalidades y falta de comunicación,” y liderados por una cúpula con “agendas particulares, que incluyen el crimen y la corrupción”.⁸⁹ Concluyó que “en esencia el cumplimiento de la ley no existía en Guatemala” y que la CICIG simplemente estaba realizando “una autopsia de instituciones colapsadas”.⁹⁰

Al principio del verano, la relación de la CICIG y el gobierno había comenzado a resquebrajarse. Los investigadores de la CICIG se quejaron de los mediocres esfuerzos de cooperación, y quizás de un obstruccionismo deliberado de los fiscales en los casos Parlacen y Rivera. Sin embargo, el fiscal general ignoró las solicitudes de la CICIG para reasignar el personal.⁹¹ Llegado el mes de mayo, Castresana había llegado a la conclusión de que Florido no estaba interesado en una relación de trabajo seria y el comisionado le pidió al Presidente Colom que lo destituyera. Florido renunció en julio. José Amilcar Velázquez, el fiscal en jefe para la región de Ciudad de Guatemala lo sustituyó temporalmente.⁹² Tras la salida de Florido, otros seis fiscales salieron del Ministerio Público en agosto.⁹³ La CICIG persuadió al nuevo fiscal general para que abriera una investigación formal a Álvaro Matus, el fiscal en jefe de corrupción y crimen organizado, acusado por Castresana de obstaculizar intencionalmente las investigaciones de los asesinatos Rivera y de los miembros del Parlacen.⁹⁴ Los esfuerzos para desarrollar una relación de trabajo con el Ministerio del Interior perdieron impulso después de la trágica muerte del ministro Vinicio Gómez en un accidente de helicóptero en junio.

La salida de Florido mejoró la relación de trabajo entre la CICIG y el Ministerio Público. Velásquez y la CICIG se movieron rápidamente para establecer la unidad especial que se había contemplado en el acuerdo de cooperación de enero, conocida como la Unidad Especial de la Fiscalía de Apoyo a la CICIG (UEFAC) (y ahora conocida como la Fiscalía Especial contra la Impunidad, FECI). En julio, Castresana se propuso atacar la corrupción en la PNC, enviando a la fiscalía un listado de oficiales de policía y altos jefes que según la CICIG estaban implicados en actividades criminales.⁹⁵ Después, al final de septiembre, el presidente y Velásquez anunciaron la jubilación abrupta del Director de la PNC Isabel Mendoza, y nombró a Marlene Blanco como la primera mujer jefa de la policía de Guatemala. De inmediato, la directora destituyó a 15 comandantes sénior en un esfuerzo anunciado públicamente para atacar la corrupción.⁹⁶

Del lado legislativo, la CICIG presentó un conjunto de propuestas al Congreso y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), buscando modificaciones a los proyectos de ley de Armas y Municiones, y de Amparo, que en ese momento se discutían en el Congreso. La CICIG también envió un paquete de reformas al Código Procesal Penal y las leyes Contra la Delincuencia Organizada y de Procedimientos Preliminares diseñadas para equipar a la CICIG y los sistemas judiciales con la autoridad legal, así como con técnicas y prácticas forenses y de investigación modernas necesarias para confrontar el crimen organizado.⁹⁷

BUSCANDO VISIBILIDAD

Aparte de algunos artículos publicados ocasionalmente en la prensa, la CICIG no era muy visible en 2008, lo que respondía a motivos totalmente entendibles. La organización dedicaba la mayor parte de su tiempo a satisfacer las exigencias vinculadas a la construcción de sus propias bases, la recaudación de fondos, la contratación de personal, el desarrollo de relaciones de trabajo con la policía, el Ministerio Público y el poder judicial, y el desarrollo de una estrategia de investigación. Había iniciado las investigaciones en varios casos, pero ninguna de ellas había alcanzado el punto en que la información podía compartirse con el público. Sin embargo, en junio, la Policía Nacional Civil, reconoció públicamente el apoyo de la CICIG en el arresto de cuatro oficiales de la policía bautizados como los “Mariachi Locos”, acusados de robar cargamentos de droga y de asaltar a operadores cambiarios.⁹⁸ Se comentó que este pequeño caso respondía a la preocupación de Castresana de producir “resultados favorables rápidos” y visibles con el objeto de establecer la reputación de la CICIG.⁹⁹

Sin embargo, la falta de visibilidad generó crecientes preocupaciones acerca del poco impacto de la CICIG a mitad de su mandato de dos años.¹⁰⁰ El embajador de EE. UU. le comentó a Castresana que “la Comisión tenía que registrar mejores resultados antes de que pudiera considerarse la extensión de su mandato”, incluyendo “enjuiciamientos exitosos de grupos de la delincuencia organizada”.¹⁰¹

Castresana era consciente de las presiones de tiempo y de la necesidad de demostrar resultados en 2009 para que el mandato de la CICIG pudiera extenderse más allá de dos años. Había buscado potenciar las crecientes, pero aún limitadas, capacidades de investigación e inteligencia de la CICIG, forjando alianzas de trabajo con las ONG, la embajada estadounidense (la DEA, el Departamento de Justicia, y el FBI), así como con miembros de la comunidad empresarial y de la prensa que podrían ofrecerle información sobre redes de corrupción y ayuda con investigaciones, así como brindar apoyo político a la Comisión. Recurrió también a un pequeño grupo de asesores guatemaltecos fuera de la CICIG para ayudarle a mapear las estructuras clandestinas, y se benefició de la ayuda en temas de inteligencia de Marlene Blanco, Directora de la Policía Nacional Civil, para la investigación de casos sensibles.¹⁰²

La visibilidad de la CICIG comenzó a aumentar en las postrimerías del año. El 7 de octubre, el ex Presidente Portillo, enjuiciado en Guatemala por malversación de fondos durante su gobierno de 2000-2004, fue extraditado desde México. La CICIG anunció por su parte que se uniría al caso.¹⁰³ En noviembre, los cuerpos de 15 nicaragüenses y un ciudadano holandés fueron encontrados, calcinados, en los restos de un bus que había sido alquilado para la ruta entre Nicaragua y Ciudad de Guatemala. Parecía que estas muertes estaban vinculadas a un conflicto entre grupos de narcotraficantes, y el presidente solicitó a la CICIG que ayudara al Ministerio Público con la investigación.

La administración Colom llegó al final de su primer año vapuleada, pero todavía de pie, de la mano de sus programas sociales insignia -un proyecto de transferencias de dinero llamado Mi Familia Progresá, cestas solidarias de tierra y semillas para huertos, y comedores sociales- liderados por el Consejo de Cohesión Social de Sandra Torres. Colom había logrado ensamblar a medias una mayoría con los diputados de centro derecha de GANA y FRG para que su agenda legislativa pudiera materializarse, pero recibió fuertes críticas por la naturaleza de los acuerdos que tuvo que hacer para recibir ese apoyo. El presidente tuvo que afrontar innumerables ataques de las elites empresariales que acusaron al gobierno de falta de transparencia y corrupción en sus programas sociales.¹⁰⁴ La asociación empresarial CACIF logró obstaculizar un aumento de impuestos significativo destinado a financiar los proyectos sociales de Colom, lo que supuso una pérdida onerosa pues el impacto de la crisis financiera mundial de 2008-09 provocó una desaceleración drástica de la actividad económica de Guatemala y la inflación se

disparó hasta un 19 por ciento. No obstante, Colom no se enfocó con la misma intensidad en la crisis de seguridad, incluso a pesar de que la tasa de homicidios aumentó hasta 48,8 por cada 100.000 habitantes, y unas 6200 personas fueron asesinadas durante el año.

El auge de la CICIG (2009)

La CICIG comenzó su segundo año con un perfil ligeramente en ascenso debido a su vínculo con el caso del bus nicaragüense y el caso *Portillo*, y cerraría 2009 como uno de los actores políticos más visibles e importantes de Guatemala. Carlos Castresana encontró una plataforma en los medios de comunicación que lo transformó en una de las figuras más reconocibles del país en la radio y televisión, mientras que la crisis política provocada por el asesinato Rosenberg le daría la oportunidad a la CICIG de demostrar su capacidad y valor. Esta mayor visibilidad e influencia política hicieron que Castresana jugase un papel sumamente polémico en el proceso de selección de jueces de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones más adelante en el año, un encuentro feroz que alienó a muchos actores políticos y judiciales, pero que dejó a la CICIG con un gran nivel de popularidad entre la población general, las ONG y los sectores empresariales.

Sin embargo, nada de esto se veía venir a principios de año. No se vislumbraban enjuiciamientos inminentes, y además seguían circulando las dudas acerca del trabajo de la CICIG, cuyo rol además se vio opacado por los nuevos cambios en el gabinete de seguridad de Colom en enero. Francisco Jiménez había reemplazado a Vinicio Gómez como Ministro del Interior después del accidente de helicóptero en junio de 2008, pero solo seis meses después salió de esa cartera ministerial para liderar el Consejo Nacional de Seguridad. Jiménez fue sustituido por Salvador Gándara, antiguo viceministro del Ministerio del Interior de Arzú, que recientemente se había desempeñado como miembro del Consejo de Cohesión Social de Sandra Torres.¹⁰⁵ Esta acelerada rotación de ministros del Interior -tres en el primer año de gobierno de Colom- socavó la capacidad de la CICIG para establecer una relación de trabajo coherente con el equipo de seguridad del gobierno.

EL VUELO DE ÍCARO

La imagen apacible de la CICIG cambió en febrero de 2009. La Comisión se había topado con una reticencia persistente por parte del Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el sector justicia en varios casos de alto impacto. El 3 de febrero, a petición de la CICIG, el Ministerio Público presentó una causa contra Álvaro Matus, pero retiró dos de los cargos más serios y el juez dejó a Matus en libertad bajo fianza. Esto enfureció a Castresana. Mientras el fiscal de la CICIG asignado al caso caracterizó la acción del Ministerio Público como “una puñalada en la espalda”, Castresana salió en un popular programa de radio al día siguiente. En una “entrevista explosiva”, fustigó al Estado por la penetración del crimen organizado, culpando a las “estructuras criminales dentro de las instituciones” por la “tasa de impunidad del 98 por ciento” en Guatemala, describió la supuesta obstrucción de la justicia por parte de Matus en el asesinato Rivero, y exigió una explicación del Fiscal General.¹⁰⁶

La posterior cobertura en radio y prensa lanzó a Castresana al firmamento mediático de Guatemala. Ciertamente, según un periodista, “los días en que el director de la CICIG...se quedaba callado en su esquina eran cosa del pasado”.¹⁰⁷ Su costumbre de hablar de manera tajante y poco diplomática acerca de la corrupción y el crimen organizado en las instituciones del Estado lo transformó en un actor singular en los anales de la vida pública contemporánea de Guatemala. El nuevo púlpito que Castresana halló en los medios tuvo un impacto inmediato. El Fiscal General dio marcha atrás y aceptó restablecer

los cargos en contra de Matus, mientras confirmaba que “continuaría la coordinación con la CICIG”.¹⁰⁸ Las ONG de derechos humanos nacionales e internacionales apoyaron en unísono a la CICIG.¹⁰⁹ Asimismo, Colom anunció en marzo que buscaría una extensión del mandato de la CICIG, dado que la Comisión “había demostrado ser más activa recientemente, al buscar procesar judicialmente a Álvaro Matus por obstaculizar las investigaciones” del asesinato Rivera.¹¹⁰

El caso de malversación de fondos de *Portillo* volvió al primer plano en marzo cuando la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público arrestaron al jefe del ejército de Portillo, el general retirado Efraín Ríos Montt, y varios otros oficiales de alta jerarquía, en funciones o retirados, como conspiradores junto con *Portillo* en el robo de fondos del Ministerio de la Defensa en 2003. El fiscal general, junto con la CICIG, formuló cargos formales contra el ex presidente en julio, pero Portillo demoró el caso al presentar apelaciones sucesivas, incluyendo una contra la participación de la CICIG.¹¹¹ El tribunal del caso Portillo aceptó la solicitud del expresidente de negarle a la CICIG la condición de fiscal privado en el caso, y la CICIG apeló la decisión, denunciando al juez por obstrucción de la justicia.¹¹²

LLEGA EL MOMENTO DE LA CICIG: LA CRISIS ROSENBERG

El 10 de mayo de 2009, Rodrigo Rosenberg, un abogado guatemalteco fue abatido a tiros mientras montaba bicicleta en Ciudad de Guatemala. Rosenberg era miembro de las elites empresariales y legales de la capital, un reputado abogado con postgrados de las universidades de Cambridge y Harvard. Se había desempeñado como director de la Cámara de Comercio de Guatemala y era el vice decano de la Escuela de Derecho de Landívar. Aunque se consideraba inicialmente que había sido una víctima aleatoria de la violencia, Rosenberg regresó de la tumba el día de su funeral con un mensaje que amenazaba con echar abajo el gobierno de Colom. El abogado había dejado un video, que ahora circulaba entre el público, en el que acusaba al presidente, la primera dama, y el consejero más cercano de Colom de organizar su asesinato. Aunque las acusaciones en el video no eran totalmente coherentes, Rosenberg declaró que el presidente había ordenado el asesinato de un cliente que había amenazado con exponer un escándalo financiero que involucraba a los bancos que Sandra Torres usaba para sus programas sociales. El empresario en cuestión, Khalil Musa, había sido asesinado junto a su hija, y Rosenberg había estado tras la pista de los responsables.¹¹³

Las acusaciones eran explosivas y rápidamente se convirtieron en llamados de los sectores conservadores exigiendo la renuncia del presidente.¹¹⁴ Colom negó las acusaciones, pero pronto tuvo que hacer frente a enormes marchas de protesta en la capital y a exigencias de los medios de comunicación para que dimitiera a la espera de una investigación.¹¹⁵ Los cargos en su contra dieron paso a una crisis política en la que los opositores políticos de Colom unieron fuerzas para derrocar a su gobierno. En una situación de creciente polarización en el país, Colom solicitó a la CICIG que realizara una investigación sobre el asesinato de Rosenberg, con la esperanza de que el uso de la organización de la ONU para garantizar una investigación independiente contribuiría a aliviar las tensiones hasta que el caso se resolviera.¹¹⁶ Dada la fuerte presión de la comunidad internacional, los principales partidos políticos accedieron a deponer sus llamados a la renuncia de Colom, y esperar el resultado de la investigación de la CICIG.

Aunque la crisis casi puso fin al gobierno de Colom, también generó un clima político que instó al adormecido Congreso a movilizarse para comenzar a legislar sobre temas importantes que llevaban demasiado tiempo paralizados. El primer proyecto de ley, que se adoptó en mayo, estableció nuevos procedimientos para la selección de jueces sénior, el fiscal general y otros funcionarios judiciales de alta

jerarquía. El nuevo proceso proponía una serie de requisitos mínimos, profesionales y de carácter, para las posiciones judiciales. Los comités de selección debían revisar las calificaciones de cada candidato antes de enviar recomendaciones al Congreso o el presidente. Asimismo, la nueva ley también convocaba a una revisión pública de las credenciales de los candidatos.¹¹⁷ El Congreso continuó en agosto con una ley para la creación de tribunales de alto impacto para los casos del crimen organizado y otra en la que se establecían las normas para la negociación de los juicios abreviados.¹¹⁸

El escándalo también sirvió para persuadir al Congreso que aprobara la extensión del mandato de la CICIG por dos años, hasta septiembre de 2011.¹¹⁹

Mientras la investigación del caso *Rosenberg* seguía su curso, la administración Colom cambió nuevamente las posiciones en la cúpula del sector de seguridad. El 8 de junio, el Ministro del Interior Salvador Gándara repentinamente sustituyó a la Directora de la Policía Nacional Civil Marlene Blanco, que pasó a ocupar el cargo de Vice Ministro de Apoyo a la Comunidad.¹²⁰ En su lugar, Porfirio Pérez Paniagua, un oficial retirado, regresó para liderar la fuerza y rápidamente reemplazó a varios miembros del liderazgo de la policía con su propio equipo. Sin embargo, Paniagua solo duró dos meses en su cargo; en agosto, la CICIG y el Ministerio Público lo acusaron de participar en una estructura criminal dentro de la Policía Nacional Civil que llevó a cabo un espectacular robo de 300 kilos de cocaína y 300.000 USD.¹²¹ Fue reemplazado por Baltazar Gómez que, a su vez, fue arrestado por el mismo caso.

A mediados de 2009, la CICIG se había desplazado desde la periferia al centro de la vida política guatemalteca. Castresana se había convertido en una estrella mediática, un fiscal valiente, atrevido y franco que no temía hablar, sin medias tintas, sobre la corrupción política. De pronto, parecía estar

Rosenberg regresó de la tumba el día de su funeral con un mensaje que amenazaba con echar abajo el gobierno de Colom. El abogado había dejado un video, que ahora circulaba entre el público, en el que acusaba al presidente, la primera dama, y el consejero más cercano de Colom de organizar su asesinato.

en todos lados al mismo tiempo, dedicándose al caso *Portillo* y constantemente hostigando a jueces y fiscales por obstaculizar las investigaciones. El futuro del gobierno de Colom estaba supeditado a los resultados de su investigación del asesinato Rosenberg. Asimismo, las críticas en la prensa cada vez eran más atenuadas.¹²² El embajador estadounidense comentó que Castresana había “asumido un rol informal como la conciencia del país, exigiéndole a los líderes que mejorarán su administración de la justicia y seguridad”.¹²³

Pero una nueva tormenta estaba a la vuelta de la esquina para Castresana y la CICIG en el otoño de ese año.

EL CONFLICTO SOBRE LA ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA

El inicio del nuevo ciclo de cinco años para el nombramiento y elección de funcionarios del sector judicial estaba programado para 2009, y las elecciones para la nueva CSJ y las Cortes de Apelaciones tendrían lugar al final del año. Posteriormente, en 2010 se harían los nombramientos de Fiscal General y de los miembros de la Corte de Constitucionalidad. Las elecciones en el poder judicial produjeron intensas negociaciones y forcejeos entre los actores políticos y sectores sociales. El gobierno deseaba jueces que empatizaran con sus objetivos políticos y que estuvieran dispuestos a bloquear las embestidas legales de sus opositores –por ejemplo, la elite empresarial oponiéndose a la política tributaria– y las investigaciones a los funcionarios del gobierno. Esta elección era especialmente importante para el gobierno de Colom dado que Sandra Torres requería la aprobación de los tribunales, especialmente de la Corte de Constitucionalidad, para postularse en las próximas elecciones presidenciales como candidata de la UNE.¹²⁴ Cuatro partidos políticos ÆGANA, FRG, PP y UNE–y sus principales aliados formaron una alianza para dividirse la CSJ y las Cortes de Apelaciones, cada uno negociando su propia cuota a partir de una lista de juristas previamente acordada.¹²⁵

El nuevo reglamento que modificaba el papel de las comisiones en la recomendación de candidatos para el sector judicial le dio a los actores de la sociedad civil, y también a la CICIG, la oportunidad de opinar acerca de las calificaciones de los candidatos, así como realizar evaluaciones independientes y recomendaciones a las comisiones. Sin embargo, no estaba del todo claro en qué medida esta nueva apertura afectaría a las negociaciones tras bastidores en las que se generaban las listas de nombres desde donde el Congreso seleccionaría a jueces y magistrados.

Pese a ello, la sociedad civil ciertamente tenía la intención de intentarlo. Por primera vez en la historia de Guatemala, actores pertenecientes a todo el espectro político colaboraron para revisar las credenciales de candidatos judiciales y supervisar la transparencia del proceso de elecciones. *Convocatoria Ciudadana* fungió como el grupo paraguas de 49 organizaciones (institutos, centros de estudio, defensores de los derechos humanos, cámaras empresariales) y *Guatemala Visible* organizó un sitio web con información detallada sobre el proceso.¹²⁶ La CICIG se incorporó a estos grupos para revisar las calificaciones de los 254 candidatos a las 13 vacantes de la CSJ y las 851 postulaciones a las 90 posiciones de las Cortes de Apelaciones. La coalición compartió sus evaluaciones de candidatos con los dos comités de nominaciones y el público.¹²⁷

A medida que se intensificaba la atención en el proceso de selección en septiembre, Castresana era sumamente crítico sobre el proceso en la prensa. Denunció el “secreto abierto” de que miembros del comité de nominaciones de la CSJ estaban involucrados en negociaciones encubiertas. Además, afirmó que varios candidatos estaban vinculados a las redes de adopciones ilegales o que representaban a narcotraficantes, y acusó al abogado y empesario Roberto López Villatoro de manipular la elección de magistrados.¹²⁸ Afirmó también que Villatoro había estado reclutando a jueces durante muchos años

con el objeto de controlar el poder judicial. Lo vinculó a abogados involucrados en las redes de adopción ilegal y a bufetes de abogados de defensa entre cuyos clientes se incluían narcotraficantes y oficiales militares involucrados en casos de corrupción y violaciones de los derechos humanos.¹²⁹

No quedó del todo claro si el comité de nominaciones a la CSJ reaccionó a estas acusaciones públicas por parte de Castresana, pero llegado el momento presentó al Congreso una plancha de 26 candidatos; dos para cada puesto en la Corte Suprema. Acto seguido, en la víspera del voto para la elección de magistrados a la CSJ, Castresana denunció públicamente a ocho de los candidatos, afirmando que no eran aptos para ser nombrados, por lo que solicitaba una suspensión temporal de la elección.¹³⁰ El Comisionado proporcionó muy pocas explicaciones para justificar sus objeciones. El Congreso, liderado por el partido del presidente, ignoró este intento de intervención de última hora y eligió a una nueva corte, que incluía a seis de los ocho candidatos que Castresana había denunciado. La CICIG posteriormente apeló ante la Corte de Constitucionalidad argumentando que los diputados no habían evaluado la "honorabilidad" de cada uno de los candidatos -uno de los requisitos enumerados en la Constitución- antes de votar. La Corte de Constitucionalidad suspendió la elección y el Congreso votó nuevamente el 7 de octubre después de evaluar a los candidatos en cuestión conforme al criterio de "honorabilidad". Tres de los seis candidatos cuestionados por Castresana fueron reelegidos.¹³¹

El Congreso comenzó el proceso de elección de 90 jueces y 60 sustitutos para la Corte de Apelaciones, y después del turbulento proceso de la CSJ, las elecciones fluyeron sin mayores contratiempos. Ninguno de los 20 candidatos objetados por la CICIG fueron elegidos.¹³²

Si bien la campaña produjo una mejor CSJ y un conjunto de jueces más competentes para la Corte de Apelaciones, el proceso también dejó una serie de ambigüedades en el aire.¹³³ Castresana fue denunciado por haber atacado la integridad de los miembros del comité de nominaciones con acusaciones generales e infundadas, e incluso algunos amigos de la Comisión solicitaron ver la evidencia detrás de sus acusaciones.¹³⁴ El proceso amargó la relación entre la CICIG y varios actores importantes en el gobierno, los partidos políticos, el colegio de abogados y el poder judicial. Pese a esto, el público agradeció las presiones que la CICIG ejerció sobre el desacreditado poder judicial. En una encuesta realizada en octubre por Vox Latina, un 83 por ciento expresó su apoyo al trabajo de Castresana y un 91 por ciento pensaba que el Congreso había actuado de manera incorrecta al respaldar a candidatos que la CICIG había criticado.¹³⁵

La CICIG siguió chocando con el poder judicial durante el resto del año, y el nuevo presidente de la CSJ se enfrentó abiertamente a Castresana.¹³⁶ La CICIG no dudó en criticar a los jueces que tomaban malas decisiones u obstaculizaban casos, y anunció sus propias investigaciones contra tres magistrados.¹³⁷ Castresana también anunció que la CICIG investigaría a 31 abogados, incluidos seis miembros de la CSJ, que obtuvieron títulos de postgrado en Sevilla en 2007 y 2008, que supuestamente habían sido financiados por Roberto López Villatoro.¹³⁸ Por último, la CICIG desafió a los jueces que presidían los casos *Portillo* y *Amatitlán*, y la CSJ inició investigaciones para determinar si debería allanarse su inmunidad.¹³⁹

EL FIN DE UN AÑO VOLÁTIL

Al final de 2009 la CICIG se hallaba en un lugar diametralmente opuesto al que había ocupado durante su inauguración bastante invisible en 2008. A principio del año, Carlos Castresana había irrumpido en la palestra pública debido a los asesinatos del bus nicaragüense, la investigación del caso *Portillo*, y su crítica acérrima a la corrupción política provocada por el enjuiciamiento blando de Álvaro Matus por

parte del fiscal general. A mediados de año, el protagonismo político de la CICIG se vio potenciado por el caso *Rosenberg*, investigación cuyo resultado podía determinar el destino de la administración Colom. Castresana no dudó en desplegar la nueva posición política que gozaba la CICIG, censurando y refutando a jueces que se oponían a las posturas de la CICIG, inmiscuyéndose en las elecciones controversiales y polémicas de los magistrados de la Corte Suprema y Corte de Apelaciones, y enfrentándose a las mafias en la policía y el poder judicial a la vez que insistía en la necesidad de realizar una purga de los funcionarios corruptos del Estado.

Si bien el trabajo investigativo de la CICIG estuvo dominado por los casos *Rosenberg* y *Portillo*, la Comisión siguió trabajando en los casos Parlacen, Pavón, y Rivera, además de mantener la presión en las cortes para enjuiciar a Matus por obstrucción de la justicia. La Comisión actuaba como co-fiscal junto al Ministerio Público en los casos del narco tiroteo de Zacapa, y en los casos *Matus*, *Mariachi Loco*, y *Portillo*. En octubre, Castresana prometió añadir los casos de asesinatos y desapariciones de dirigentes sindicales y campesinos a la carpeta de casos de la CICIG.¹⁴⁰

Varios de los avances más importantes del año se materializaron en la arena legislativa, donde los fiscales (incluida la CICIG) finalmente obtuvieron acceso a herramientas modernas de investigación forense. La CICIG y el Ministerio Público maniobraron de manera exitosa y lograron que el Congreso autorizara las escuchas telefónicas, entregas controladas de narcóticos, operaciones encubiertas, la negociación de juicios abreviados, procedimientos de extradición agilizados, y testimonios por video para los procedimientos en tribunales. La CSJ autorizó el uso de tribunales seguros para los casos peligrosos de alto impacto. Asimismo, el Ministerio Público mejoró bajo el mando del General Velázquez; la cooperación con la CICIG no era fácil, pero la unidad especial que fue creada para trabajar con la Comisión cada vez ganaba mayor experiencia y confianza. Sin embargo, los otros aliados de la CICIG, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional Civil, seguían profundamente convulsionados. Colom ya había nombrado a cuatro ministros del interior durante 2009, el tercero de ellos, Salvador Gándara, nombrado a principios del año, fue destituido en julio fustigado por las organizaciones de derechos humanos y los partidos políticos de oposición. Raul Velázquez sería el cuarto, pero el también saldría del cargo bajo una nube de denuncias de corrupción en su contra al final de febrero de 2010.¹⁴¹

El gobierno de Colom llegó a la mitad de su mandato en un estado de desconcierto total. Su agenda social-demócrata para la población mayoritariamente pobre, rural e indígena de Guatemala hubiera sido difícil de concretar en las mejores épocas, teniendo en cuenta el perfil conservador de un Estado por lo demás entorpecido por instituciones políticas incoherentes. Y estas no eran las mejores de las épocas. La UNE gobernaba sin una mayoría en el Congreso, y afrontaba una oposición férrea de la élite empresarial, además de una escalada en la violencia criminal y social. Además, Guatemala había sido vapuleada por la aguda recesión en EE. UU., y Colom había intentado salvar los obstáculos institucionales creando proyectos de servicios sociales gestionados directamente por el ejecutivo y la primera dama. Los mecanismos financieros y de entrega opacos de estos proyectos dieron pie a acusaciones persistentes de corrupción financiera y manipulación política. El estilo de clientelismo político practicado por Colom, maniobrando para conseguir votos a corto plazo y a la vez construyendo las bases para una postulación presidencial de Sandra Torres en 2011, implicaba una reorganización de funcionarios en distintas instituciones clave, especialmente el Ministerio del Interior y la Policía Nacional Civil. Para mediados del segundo año de gestión, el asesinato de Rosenberg había descarrilado la agenda de un gobierno que nunca pudo recuperar su impulso inicial.

Desde la cima de la montaña al valle (2010)

Del lado opuesto, la suerte de la CICIG seguía una trayectoria ascendente que alcanzaría su pináculo a principios de su tercer año. Dicho esto, incluso a pesar de que Castresana fue nominado al premio Personaje del Año 2009 de *Prensa Libre*, bajo la superficie podían percibirse diversas preocupaciones sobre los métodos y estrategias de la Comisión, a saber: las alianzas políticas de Castresana, el uso de la prensa para confrontar a sus opositores, la acumulación de enemigos políticos, y las interrogantes acerca de la selección y gestión de los casos. Pocos meses después de la resolución del asesinato Rosenberg, estos temores se manifestaron en el pleno apogeo de dos crisis: la elección de un nuevo fiscal general y la investigación de varios funcionarios gubernamentales de alta jerarquía por las ejecuciones extrajudiciales de la administración Berger. Varios opositores de la CICIG, incluidos muchos miembros de la elite empresarial, maniobraron en contra de Castresana y la decisión del presidente de nombrar un fiscal general de reputación cuestionable provocó su renuncia intempestiva a mediados de año. Su sucesor, el antiguo Fiscal General de Costa Rica, Francisco Dall'Anese, de inmediato tuvo que involucrarse en el intenso procesamiento del ministro del Interior del gobierno de Berger, una de las figuras emblemáticas de la elite empresarial. Con ello, la CICIG entró de lleno en una controversia sobre el manejo político de un caso que debió haber definido su mandato.

TRIUNFO DE LA CICIG: LOS HALLAZGOS EN EL CASO ROSENBERG

La CICIG alcanzó su momento más notable en la era Castresana de la mano de la espectacular resolución del asesinato de Rodrigo Rosenberg. Castresana organizó una rueda de prensa el 10 de enero para anunciar que, después de año de tratar de vincular al gobierno con los asesinatos de Musa y su hija, Rosenberg de hecho había planificado su propia muerte en un esfuerzo por desestabilizar al gobierno. Colom, su esposa, y su círculo más cercano fueron reivindicados, y se eliminó el riesgo de un juicio político contra el presidente.¹⁴²

Los sectores económicos y políticos conservadores que habían alabado a Rosenberg como un mártir y héroe, y que habían usado su muerte para tratar de derrocar al gobierno, quedaron atónitos, y no solo por las repercusiones políticas del caso. Lo cierto es que el caso reveló prácticas de las elites que por lo general eran desconocidas por el público. Rosenberg había pedido a los hermanos Valdéz Paiz familiares, propietarios de una cadena de farmacias muy bien conocidos y miembros de CACIF- ayuda para eliminar a un "extorsionista", y sin mayores problemas se las arreglaron para contratar y pagarle a una banda de asesinos, la mayoría miembros de la Policía Nacional Civil, que de manera exitosa llevó a cabo el asesinato. Pero resultó que el "extorsionista" era el propio Rosenberg. El asesinato también reveló la participación ilícita entre un cercano asesor de Colom y un cliente y pariente de Rosenberg para obtener un contrato con el Estado para la emisión de las cédulas de identidad nacional.

Castresana había orientado todos los recursos de la Comisión para resolver el caso en seis meses. El uso sumamente eficaz de nuevas herramientas forenses y de investigación -escuchas telefónicas, seguimiento de vehículos con GPS, triangulaciones telefónicas, cámaras de seguridad, juicios abreviados en casos de cooperación- asombró a la comunidad legal.¹⁴³ La calidad y modo en que se presentó la evidencia fueron lo suficientemente convincentes como para persuadir a la opinión pública de Guatemala, crónicamente sometida a teorías de conspiración imposibles de comprobar, que la fantástica historia de Castresana sobre un suicidio disfrazado de asesinato era verdadera. La rueda de prensa en enero de 2010 en que Castresana reveló las conclusiones de la investigación mientras el presidente y su séquito esperaban ansiosos por el veredicto se convirtió en un evento de connotaciones teatrales irresistibles.¹⁴⁴

REANUDACIÓN DE LOS CONFLICTOS CON INSTITUCIONES NACIONALES

Los triunfos de la CICIG en los casos *Rosenberg* y *Portillo* no silenciaron los enfrentamientos con el poder judicial. La Comisión y la alianza que agrupaba a distintas ONG (*Convocatoria Ciudadana*) que la respaldaban fueron sorprendidas cuando el Congreso eligió a un nuevo director del Instituto de Defensa Pública Penal, que había sido objeto de varios cuestionamientos serios cuando había trabajado como juez en el mencionado instituto. La CICIG y las ONG se opusieron con firmeza y la CICIG proporcionó antecedentes que persuadieron al Congreso para que anulara su elección. La CICIG siguió desafiando las prácticas de negociación tradicionales en el poder judicial, suscitando críticas del presidente de la CSJ cada vez que Castresana atacaba a sus magistrados. La CSJ además rechazó la oferta de la CICIG para proteger a jueces en casos de alto impacto y advirtió al Comisionado para que se abstuviera de atacar públicamente la integridad de los candidatos postulados para la próxima elección del nuevo fiscal general.¹⁴⁵

Mientras que las relaciones con el poder judicial tocaban fondo, el socio más frágil de la CICIG, el Ministerio del Interior, se vio obligado a realizar un nuevo cambio. Al final de febrero, Colom destituyó a Raúl Velázquez después de que fuera acusado de participar en el robo de combustibles destinados a la Policía Nacional Civil.¹⁴⁶ Fue sustituido por Carlos Menocal, en ese momento responsable de las relaciones del Ministerio del Interior con la CICIG. Menocal mejoró enormemente la relación de trabajo entre el ministerio y la CICIG, y el hecho de que se mantuviera al mando hasta el final del gobierno de Colom brindó la estabilidad necesaria para lograr una mejor coordinación entre la CICIG, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. Poco tiempo después, la CICIG solicitó el enjuiciamiento del antiguo Ministro del Interior, Salvador Gándara, por el hurto de vehículos del gobierno, incluidos

Llegada la primavera, Castresana era objeto de crecientes presiones desde distintos ángulos. Se había ganado la enemistad de los simpatizantes de Portillo por su obstinada persecución del ex Presidente, así como de poderosos actores judiciales y legales por sus críticas a lo que él percibía como esfuerzos por preservar las estructuras de impunidad, y de parte de partidos políticos cuyas negociaciones con el poder judicial se habían visto truncadas por la CICIG.

vehículos blindados que supuestamente debieron destinarse al programa de protección de testigos respaldado por la CICIG.¹⁴⁷

DEL TRIUNFO A LA TRAGEDIA: CASTRESANA RENUNCIA

Llegada la primavera, Castresana era objeto de crecientes presiones desde distintos ángulos. Se había ganado la enemistad de los simpatizantes de Portillo por su obstinada persecución del ex Presidente, así como de poderosos actores judiciales y legales por sus críticas a lo que él percibía como esfuerzos por preservar las estructuras de impunidad, y de parte de partidos políticos cuyas negociaciones con el poder judicial se habían visto truncadas por la CICIG. Habían sectores de la elite descontentos con las revelaciones y el resultado del caso *Rosenberg*, y con investigaciones que aún no eran públicas las cuales vinculaban a las cúpulas del gobierno de Berger con los asesinatos de detenidos en las cárceles por parte de una red policial ilícita que realizaba asesinatos dirigidos y operaciones de “limpieza social”.

Castresana libró su última batalla en mayo a propósito del proceso de selección del socio más cercano que podía tener la CICIG, el fiscal general. *Convocatoria Ciudadana* y la CICIG se reunieron para evaluar las calificaciones de los candidatos que se habían postulado ante el comité de nominaciones. Una vez más, los actores de la sociedad civil y la Comisión produjeron un listado con la clasificación de los candidatos e identificando a aquellos que deberían ser descalificados. Nuevamente, la comisión de nominaciones envió una lista con seis finalistas al Presidente Colom a partir de la cual debería nombrar al nuevo Fiscal General. Nuevamente, Castresana acusó a la comisión de negociar clandestinamente las recomendaciones finales con actores políticos cuando cuatro de los candidatos que la CICIG había descalificado aparecieron en la lista final.¹⁴⁸

El 24 de mayo, el Presidente Colom seleccionó a Conrado Reyes, uno de los descalificados, como el nuevo fiscal general.¹⁴⁹ Castresana insistía que Reyes estaba vinculado con las redes que participaban en las adopciones ilegales y con abogados que defendían a narcotraficantes.¹⁵⁰ Furioso, renunció de manera abrupta el 7 de junio, declarando que el gobierno de Guatemala no había respaldado el mandato de la CICIG, como quedaba de manifiesto por el nombramiento de Reyes.

Una semana después, Castresana celebró una rueda de prensa para dar a conocer las pruebas de una conspiración de los hermanos Valdéz Paiz (parte de la elite empresarial) y sus contactos en el poder judicial para destruir la evidencia que incriminaba a los hermanos en el caso *Rosenberg*, y socavar los esfuerzos de la CICIG. Afirmó que la evidencia describía los acuerdos de financiamiento de campañas mediáticas nacionales e internacionales para desprestigiarlo personalmente.¹⁵¹ Por último, Castresana insistió que las grabaciones telefónicas que difundió a la prensa vinculaban al nuevo fiscal general, Conrado Reyes, con el grupo.¹⁵²

La renuncia y tormenta mediática que le siguió avergonzaron a un sorprendido Colom que decidió destituir a Conrado Reyes tras recibir intensas críticas. Sin embargo, el presidente tendría que contar con la voluntad de la Corte de Constitucionalidad para doblar las reglas y destituir a Reyes. En el ínterin, Reyes había comenzado a dismantelar las reformas en el Ministerio Público iniciadas por Velázquez, reasignando al personal y buscando entre los archivos de los casos de alto impacto. El 9 de junio, la Corte anuló la elección, citando defectos en el proceso de selección, y ordenó una nueva votación.¹⁵³ Los candidatos tenían hasta el 30 de septiembre para formalizar sus postulaciones. Entre tanto, Colom nombró a María Encarnación Mejía García para liderar la oficina hasta la nueva elección.

DALL'ANESE Y EL DECLIVE DE LA CICIG

UN NUEVO COMISIONADO, FRANCISCO DALL'ANESE, EX FISCAL GENERAL DE COSTA RICA, SUSTITUYÓ A CASTRESANA A PRINCIPIOS DE AGOSTO.¹⁵⁴ Castresana había recomendado a Dall'Anese, cuya reputación como exitoso luchador contra la corrupción se debía a su exitoso enjuiciamiento de dos antiguos presidentes de Costa Rica por malversación de fondos. Naciones Unidas tenía la esperanza de moverse rápidamente para evitar un largo proceso de transición, y aceptó la recomendación sin realizar una búsqueda más amplia para un nuevo comisionado.¹⁵⁵ El Presidente Colom aceptó la propuesta de Nueva York tras una revisión bastante somera de los antecedentes de Dall'Anese.¹⁵⁶

El nuevo Comisionado y el huracán Vielmann (2010, Parte 2)

Dall'Anese apenas se había instalado en su cargo cuando los fiscales de la CICIG solicitaron el enjuiciamiento y arresto de 18 individuos por la ejecución de siete prisioneros en la Cárcel Pavón, en septiembre de 2006. La CICIG afirmaba que cuatro funcionarios de alta jerarquía del gobierno Berger habían organizado los asesinatos: el ex Ministro del Interior, Carlos Vielmann; el ex director de la Policía Nacional Civil, Erwin Sperisen; el subdirector general de investigaciones criminales, Javier Figueroa; y el ex director del Sistema Penitenciario (y candidato presidencial), Alejandro Giammattei. Supuestamente, juntos habían operado una estructura de seguridad paralela dentro del Ministerio del Interior que participaba en asesinatos extrajudiciales, operaciones de "limpieza social", lavado de dinero, narcotráfico, extorsión y robo de estupefacientes. La CICIG vinculó estas estructuras con los asesinatos en las cárceles Pavón e Infiernito, el asesinato Rivera y los asesinatos del Parlacen.¹⁵⁷

La acusación contra Vielmann, un poderoso miembro de la elite tradicional, provocó una crítica torrencial de los sectores conservadores, incluidos varios actores del sector empresarial que habían apoyado a Castresana durante mucho tiempo. Los miembros del gobierno Berger casi sufren una crisis apoplética, especialmente el ex Vicepresidente Eduardo Stein, que acusó a la CICIG de sobrepasar los límites de su mandato y pidió a la ONU que controlara y supervisara al organismo.¹⁵⁸ Miembros de la CACIF viajaron a Estados Unidos y contrataron a un lobista en Washington para tratar de controlar a la CICIG y sustituir al recién nombrado Dall'Anese.¹⁵⁹ Las acusaciones provocaron un agitado debate en la prensa acerca de la voluntad de las elites tradicionales de someterse al mismo estado de derecho que habían exigido de Portillo y las mafias anti elitistas que habían amenazado su influencia en las instituciones del Estado.¹⁶⁰

Dado que ninguno de los cuatro acusados estaba en Guatemala—Vielmann, Sperisen, y Figueroa se habían mudado a Europa, y Giammattei había pedido asilo en Honduras—la CICIG y el Ministerio Público buscaron su extradición. Vielmann fue arrestado en España el 4 de octubre, pero pocos días después fue liberado, supuestamente debido a que Guatemala no envió a tiempo los documentos que justificarían la solicitud de extradición.¹⁶¹ Preocupados por la fiabilidad de la judicatura guatemalteca, los funcionarios de la CICIG viajaron a Madrid para presentar un cargo contra Vielmann por crímenes contra la humanidad. Sperisen tenía nacionalidad austríaca, y Figueroa nacionalidad suiza, y ninguno de esos países admite la extradición de sus ciudadanos. Sin embargo, ambos Estados iniciaron investigaciones penales basadas en los cargos y la evidencia presentados por la CICIG. Mientras tanto en Guatemala, el sector empresarial financió una campaña en la prensa y los medios sociales defendiendo a Vielmann como un patriota que había sido expulsado injustamente de Guatemala por fiscales inescrupulosos.

La tormenta se intensificó cuando una fiscal costarricense y antigua investigadora de la CICIG, Gisele Rivera, acusó a Castresana de obstaculizar la investigación *Vielmann* por motivos políticos.¹⁶² Ella había investigado las ejecuciones en las prisiones de Pavón y el Infiernito, y había desarrollado una teoría que vinculaba esos asesinatos al caso Parlacen y a una estructura de seguridad en el Ministerio del Interior. Sostuvo que Castresana se rehusó a apoyar sus argumentos, pues insistía que no era el “momento político” correcto para atacar al ministro del interior. Afirmó también que las alianzas del antiguo Comisionado con grupos empresariales poderosos inhibían su capacidad para enjuiciar a quienes pertenecían a estos grupos.¹⁶³ Rivera dijo que había solicitado a la ONU investigar la conducta de Castresana, pero la ONU negó haber recibido semejante queja.¹⁶⁴ Sus argumentos, respaldados por muchos documentos confidenciales de la CICIG, fueron publicados en 2006 en un libro de un periodista salvadoreño que investigaba los asesinatos Parlece.¹⁶⁵ Este singular caso dio otro giro inesperado cuando Dall’Anese allanó la inmunidad de Rivera y el Ministerio Público obtuvo una orden de arresto contra ella por divulgar información confidencial y obstrucción de la justicia.¹⁶⁶ Rivera se negó a volver a Guatemala, y la CICIG obtuvo una decisión por defecto en su contra.¹⁶⁷

Las repercusiones del caso acompañaron a la CICIG hasta el final del año, en tanto columnistas de la prensa atacaban o defendían el trabajo de la Comisión a la luz de las revelaciones del caso *Vielmann*.¹⁶⁸ El Procurador de Derechos Humanos solicitó a Dall’Anese que evaluara a su predecesor.¹⁶⁹ La reputación de la CICIG también se vio perjudicada por una acusación de acoso sexual contra Pedro Diez, jefe de la Unidad de Investigaciones de la Comisión. Un comité de la CICIG no encontró suficiente evidencia para solicitar una investigación sobre las denuncias del Ministerio Público, pero Diez abandonó la CICIG al final de diciembre.¹⁷⁰

Pese a todo esto, el año cerró con una noticia positiva. La CICIG capeó el temporal de las controversias del caso *Vielmann* y unió fuerzas con *Convocatoria Ciudadana* nuevamente para supervisar el proceso de nominación del nuevo fiscal general, proceso que había sido suspendido y que se celebraría nuevamente en diciembre. Bajo el mando de Dall’Anese, la CICIG adoptó un nuevo enfoque, recogiendo y analizando toda la información disponible sobre los 40 postulantes, preparando cuadros comparativos de sus calificaciones formales, destacando los seis candidatos mejor calificados, y enviando la información en un informe al comité de nominaciones, sin necesidad de una campaña de alto perfil.¹⁷¹ La lista de seis candidatos enviada al presidente el 3 de diciembre incluía los tres postualntes con las calificaciones más altas, liderados por Claudia Paz y Paz, una abogada de derechos humanos que dirigía el Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales.¹⁷² Dall’Anese, junto con actores de la sociedad civil, Estados Unidos, y otras embajadas operaron discretamente para presionar a Colom para que nombrara a uno de los candidatos de mayor puntaje.

Colom entrevistó a los seis finalistas el 8 de diciembre. Habiendo enfrentado el desastre político del primer proceso, el presidente decidió nombrar al candidato con el mayor puntaje; de la noche a la mañana, Guatemala se halló con una directora del Ministerio Público totalmente desconocida y que próximamente se convertiría en la fiscal general más notable del país en la era democrática: Claudia Paz y Paz.¹⁷³

Asimismo, en una de las últimas sesiones del año, el Congreso aprobó la Ley de Extinción de Dominio, que permitía al estado utilizar las propiedades incautadas como resultado de las condenas por crimen organizado y corrupción para apoyar a las instituciones judiciales y de seguridad del Estado.¹⁷⁴

El agitado 2010 que experimentó la CICIG -caracterizado por la resolución sorprendente del caso Rosenberg, la renuncia de Castresana, y las controversias desatadas por el caso *Vielmann*- llevó a un columnista de la prensa a nombrar a la Comisión como “el actor político del año”.¹⁷⁵

CICIG: a la sombra de la nueva Fiscal General (2011)

El bautizo de fuego del nuevo comisionado no terminó en 2010, pues el año siguiente resultó ser igual de polémico en tanto una nueva y conflictiva elección nacional pasaba a ocupar el centro de la atención política. Dall'Anese siguió sintiendo el impacto de críticas vinculadas a la renuncia de Castresana y las controversias del caso *Vielmann*.¹⁷⁶ Asimismo, las capacidades del comisionado fueron puestas en duda tras la serie de dolorosas derrotas de la CICIG y el Ministerio Público en los casos *Portillo* y *Pavón*, a lo que se sumó su decisión conjunta de no enjuiciar a Vielmann en Guatemala. Aunque la participación de bajo perfil de Dall'Anese en la revisión de candidatos para la Corte de Constitucionalidad en 2011 resultó ser efectiva, el Comisionado se vio obligado a asumir un rol más visible en los medios para defender la credibilidad de la CICIG. Las batallas rencorosas con los tribunales se hicieron cada vez más acaloradas a medida que el Comisionado criticaba públicamente a los jueces que decidían en contra de la CICIG y el Ministerio Público, y la situación nuevamente tocó fondo cuando la Asociación de Jueces solicitó formalmente su destitución ante la ONU. Finalmente, aunque el mandato de la CICIG se extendió de nuevo (hasta septiembre de 2013) Dall'Anese terminaría el año preparando la transferencia de capacidades al Ministerio Público, como paso previo al cierre definitivo de la CICIG.¹⁷⁷

La UNE, el vapuleado partido de gobierno de Colom, esperaba extender su permanencia en la presidencia y solidificar su proyecto social-demócrata a través de la muy anticipada candidatura de Sandra Torres. Sin embargo, la crisis económica, la debacle del caso *Rosenberg*, los inagotables escándalos de corrupción, los ataques de la prensa controlada por la elite empresarial y, sobre todo, la violencia sin cuartel, mellaron las perspectivas de Torres. El fundador del Partido Patriota, el general

La presencia de Claudia Paz y Paz como nueva fiscal general constituía la principal ventaja de la CICIG de entrada a 2011. La presencia de un socio reformista firme llevó a Dall'Anese a adoptar una estrategia opuesta a la del protagonismo mediático que buscaba su antecesor, prefiriendo delegar el liderazgo al Ministerio Público.

retirado Otto Pérez Molina, se postuló con un mensaje incansable de “mano dura” contra el crimen, y estableció un fuerte liderato en las encuestas desde el principio que nunca aflojó. La esperanza de Torres de repetir la estrategia ganadora de Colom en 2007 sobre la base de una plataforma rural e indígena nunca llegó a cristalizarse y finalmente sucumbió ante las disputas legales contra su candidatura. Su descalificación abrió las puertas para Manuel Baldizón, antiguo militante de la UNE que ahora lideraba su propio partido, Libertad Democrática Renovada (LIDER), y heredero de una acaudalada familia que se decía había maniobrado para la creación de los grupos de delincuencia organizada de Petén.¹⁷⁸

CLAUDIA PAZ Y PAZ

La presencia de Claudia Paz y Paz como nueva fiscal general constituía la principal ventaja de la CICIG de entrada a 2011. La presencia de un socio reformista firme llevó a Dall’Anese a adoptar una estrategia opuesta a la del protagonismo mediático que buscaba su antecesor, prefiriendo delegar el liderazgo al Ministerio Público. La CICIG ayudaría a Paz y Paz en su programa para reformar y fortalecer las capacidades procesales y de investigación del Ministerio Público, a la vez que seguiría respaldando los casos pertinentes a su mandato.

El proceder calmado de Paz y Paz ocultaba una férrea determinación en concentrar los esfuerzos de su oficina en un nuevo conjunto de prioridades nacionales, incluida la optimización del procesamiento de casos para reducir la acumulación, abordar el problema de las estructuras de impunidad, y desbloquear los casos vinculados a crímenes cometidos durante el conflicto interno.¹⁷⁹ La fiscal no se había hecho ilusiones de que sería una tarea fácil, y estimaba que el vuelco que deseaba darle al Ministerio Público podría tardar una década.¹⁸⁰ La reforma también suponía un desafío dado que la negativa del Congreso a nombrar a miembros del consejo directivo que supervisaba el trabajo de la fiscal general restringía su capacidad de maniobra dentro del ministerio, especialmente su capacidad para destituir a fiscales e investigadores.¹⁸¹

Paz y Paz sabía que su trabajo como abogado de derechos humanos y en casos sobre genocidio y crímenes de guerra alienaría a los círculos militares conservadores y a gran parte de la elite empresarial tradicional, además de reactivar el espectro de los debates ideológicos de izquierda y derecha de los años de la posguerra.¹⁸² Estas fuerzas maniobraron en su contra durante su mandato de cuatro años, y finalmente lograron destituirla y obstaculizar sus esfuerzos para ser nombrada nuevamente a principios de 2014. Pese a ello, durante su mandato la fiscal logró mejorar ostensiblemente la capacidad y credibilidad del Ministerio Público.

La demostración de esta nueva capacidad y espíritu comenzó de inmediato en 2011. La fiscal general construyó una sólida relación de trabajo con el último ministro del Interior de Colom, Carlos Menocal, y avanzaron en varios frentes. Juntos, fueron capaces de capturar a cinco de los cabecillas anteriormente “intocables” del crimen organizado en Guatemala (y extraditarlos a EE.UU.), arrestar a decenas de miembros de los carteles Zeta y Sinaloa de México que operaban en el país, así como resolver asesinatos de alto perfil, como la del cantautor folclorista, Facundo Cabral. Todo esto fue posible y se logró en tiempo récord gracias al uso de nuevas capacidades forenses electrónicas.¹⁸³ De modo más controversial, el Ministerio Público también avanzó en juicios por genocidio y crímenes de guerra contra antiguos jefes de la cúpula militar, siendo el más importante el antiguo dictador y jefe de Estado, Efraín Ríos Montt.

LA CAMPAÑA CONTRA DALL'ANESE

No obstante, la eficacia de la fiscal general no podía frenar los ataques contra Dall'Anese y la CICIG que continuaban desde 2010. En febrero, el Comisionado denunció una "campaña internacional contra la CICIG" manejada por intereses empresariales que habían contratado a un lobista en Washington, DC, con el objeto de socavar la imagen de la Comisión ante el Congreso de EE.UU., y predijo que la campaña incluiría la pérdida de casos importantes en los tribunales de Guatemala. Afirmó que los ataques provenían de "sectores poderosos" afectados por las acciones de la CICIG.¹⁸⁴ Posteriormente comenzó a circular un rumor generalizado de que el Comisionado había renunciado.¹⁸⁵ La campaña sucia también sacaba partido de las críticas que surgían de la sociedad civil guatemalteca acerca del maejo de la CICIG por parte del nuevo Comisionado, especialmente su decisión de reducir el perfil público de la organización y el enfoque de sus casos y en cambio apoyar a la fiscal general y su reelección como jefe del Ministerio Público.¹⁸⁶

Preocupados por los ataques incesantes, más de 100 ONG se unieron a un grupo de diplomáticos el 3 de marzo para reiterar su "apoyo incondicional" a la CICIG en respuesta a lo que ellos reclamaban una campaña de desprestigio contra la Comisión de parte de varios "sectores" no identificados.¹⁸⁷

DIFICULTADES CON LOS CASOS

O Dall'Anese tenía capacidades premonitorias o simplemente estaba bien informado, pero lo cierto es que las decisiones en los casos comenzaron a ir en contra de la CICIG. La CSJ rechazó la solicitud de la CICIG de trasladar el juicio *Portillo* a un de las nuevas cortes de alto impacto, argumentando que la malversación de fondos no era un crimen de alto riesgo.¹⁸⁸ En febrero, una corte de apelaciones confirmó una decisión del tribunal en primera instancia para desestimar los cargos por ejecuciones extrajudiciales contra Alejandro Giammattei, ex director del Sistema Penitenciario, enjuiciado por el Ministerio Público y la CICIG por su participación en las ejecuciones en *Pavón*.¹⁸⁹

Luego, en mayo de 2011, el tribunal en primera instancia en el caso *Portillo* llegó a un veredicto, exculpando al ex presidente y sus ex ministros de hacienda y defensa de las acusaciones de malversación. La corte emitió un fallo dividido, con uno de los tres jueces votando a favor de una condena. La mayoría rechazó la evidencia presentada por la fiscalía.¹⁹⁰ Ese mismo día, un juez de primera instancia cerró el caso *Giammattei* después de conocerse la decisión de la Corte de Constitucionalidad que desestimó las acusaciones en su contra por las ejecuciones extrajudiciales.¹⁹¹ Después de dos nuevas rondas de apelaciones, el caso quedó suspendido.¹⁹² Finalmente, el 24 de junio, una corte de apelaciones confirmó la decisión del tribunal de primera instancia de que la CICIG y el Ministerio Público no habían probado la participación de Giammattei en las ejecuciones extrajudiciales, y ordenó su liberación.¹⁹³

Esta seguidilla de reveses legales reactivó las críticas al manejo de la Comisión por parte de Dall'Anese. Era inevitable que se hicieran comparaciones con Castresana, y los resultados no eran favorables. Algunos lamentaban la "pérdida de eficiencia", puesto que parecía que Dall'Anese estaba perdiendo casos que Castresana había preparado, lo que atribuían en parte al hecho de que "Dall'Anese actuaba como si todavía estuviera trabajando en la civilizada Costa Rica y no en la guarida de lobos que era Guatemala", negándose a seguir la estrategia de su predecesor de ejercer "presión activa" sobre los tribunales y "actuar con firmeza ante la opinión pública y frente a las poderosas elites del poder guatemalteco."¹⁹⁴

La controversia sobre la supuesta politización de los casos *Vielmann* por parte de Castresana reactivó el proceso de publicación de un libro sobre los asesinatos del Parlacen, *Crimen de Estado*, por el periodista

salvadoreño Lafitte Fernández. El libro no era más que una colección confusa de escritos de prensa que esclarecían poco el caso, y en gran medida se basaba en la información proporcionada por Gisele Rivera.¹⁹⁵

Asimismo, el caso contra Álvaro Matus, el mismísimo rostro de la obstrucción procesal, también tuvo sus tropiezos. El Ministerio Público había presentado cargos contra Matus en febrero de 2009, pero los abogados de Matus presentaron una serie de cuestionamientos, el primero de los cuales argumentaba que el ex fiscal tenía derecho a una evaluación administrativa antes de que se pudiera presentar cualquier cargo criminal en su contra, lo que paralizó el proceso durante meses.¹⁹⁶ Finalmente, en abril de 2010, un juez determinó que el Ministerio Público y la CICIG habían presentado suficiente evidencia para justificar un juicio.¹⁹⁷ Las audiencias continuaron hasta junio de 2011, cuando la CICIG y el Ministerio Público solicitaron una transferencia del caso a un tribunal de alto impacto -en principio porque había una red de crimen organizado involucrada, pero en la práctica porque el tribunal en cuestión acaba de absolver al ex Presidente Portillo y otros tres imputados en otro de los casos paradigmáticos de la CICIG.¹⁹⁸ En marzo de 2012, una corte de apelaciones accedió a la solicitud de Matus de destituir al juez del tribunal de alto impacto que presidía su caso con el argumento de que dicho juez ya había visto la evidencia presentada en su contra cuando había presidido el juicio de los asesinos de Rivera.¹⁹⁹ Nuevamente, el caso fue suspendido.

Si bien la CICIG estaba teniendo dificultades con los imputados de más alto perfil, varios otros casos menos conocidos en los que participaba la Comisión tuvieron veredictos favorables. Hubo condenas en los casos del narco tiroteo en Zacapa, el asesinato de Víctor Rivera, los asesinatos de Khalil y Marjorie Musa, y el tiroteo de la Policía Nacional Civil. La CICIG y el Ministerio Público también lograron una condena favorable en el caso por fraude *Maskana*.

Si bien la CICIG estaba teniendo dificultades con los imputados de más alto perfil, varios otros casos menos conocidos en los que participaba la Comisión tuvieron veredictos favorables.

Sin embargo, estos logros fueron opacados por la decisión conjunta de la CICIG y el Ministerio Público en julio de retirar la solicitud de extradición de Vielmann y dejar la investigación y el juicio en manos del poder judicial español.²⁰⁰ No queda duda de que la seguidilla de reveses en 2011 contribuyó a la decisión extraordinaria de renunciar al procesamiento del caso más importante de la CICIG. Cuatro años después de la llegada de la CICIG, la decisión constituía una declaración sumamente negativa acerca del estado de derecho en Guatemala. Incluso con una fiscal general centrada en el proceso de reformas a la cabeza del Ministerio Público, la CICIG no creía que el poder judicial tendría la capacidad de tolerar las presiones de la elite tradicional para conseguir la exoneración de Vielmann.²⁰¹

OTRA GUERRA CON EL PODER JUDICIAL

Las relaciones con el poder judicial siguieron siendo difíciles, especialmente a medida que un número mayor de tribunales decidía en contra de los procesos iniciados por la CICIG y el Ministerio Público en casos emblemáticos. La CICIG denunció públicamente a varios jueces por sus decisiones adversas, afirmando que estaban obstruyendo la justicia y protegiendo la impunidad de funcionarios públicos de alta jerarquía.²⁰² Según la CICIG, los jueces rechazaban las pruebas sin justificación y luego usaban el argumento de la falta de evidencia para absolver a los imputados; celebraban reuniones con los imputados y sus abogados sin involucrar al Ministerio Público después de lo cual otorgaban libertad bajo fianza a los acusados; revocaban las detenciones preventivas a pesar de que las circunstancias no habían cambiado; aplicaban las leyes incorrectamente a favor de los imputados; y negaban a la CICIG el estatus de fiscal privado recurriendo a una definición arbitraria de "grupos clandestinos".²⁰³

El 8 de junio, la CICIG acusó a la jueza Verónica Galicia de abuso de autoridad y parcialidad a favor de los imputados en los casos *Maskana* (hurto del combustible de la Policía Nacional Civil) y *Fraijanes II* (fraude en la contratación de reparaciones para cárceles) porque se negaba a ordenar la detención preventiva de los imputados, y solicitó su destitución.²⁰⁴ La jueza respondió que el problema no eran las decisiones del tribunal, sino la mala calidad del trabajo de la CICIG, afirmando, por ejemplo, que la CICIG había presentado la documentación muy tarde y que había intentado que el escribano cambiara las fechas retroactivamente. Dall'Anese la acusó de mentir para "ocultar su propia ineficiencia" y amenazó con presentar cargos penales en su contra.²⁰⁵

La CSJ rechazó la solicitud de Dall'Anese para investigar a Galicia debido a que la CICIG no había presentado una acusación concreta en su contra. El 16 de junio, la CSJ celebró una reunión extraordinaria para discutir las supuestas presiones a jueces que habían emitido fallos desfavorables a la CICIG e hizo un llamado a la Comisión para que respetara a los jueces y se abstuviera de interferir en su trabajo.²⁰⁶ La Asociación de Jueces y Magistrados emitió un comunicado en el que solicitaba a Dall'Anese dejar de interferir en el proceso de toma de decisiones judiciales y de litigar casos en los medios de comunicación, y que siguiera los procedimientos legales formales para presentar cargos contra jueces.²⁰⁷

La batalla con la judicatura siguió hasta los meses del verano. Cuando Dall'Anese declaró que la CICIG crearía una unidad para investigar a jueces, la Asociación de Jueces y Magistrados respondió que el mandato de la CICIG era "investigar grupos paralelos, no jueces" y exigió respeto del Comisionado (que los había llamado "ignorantes").²⁰⁸ Los magistrados enviaron una carta al secretario general de la ONU, exigiendo una evaluación de la labor de Dall'Anese e insistiendo que debería ser destituido si sus ataques contra el poder judicial se excedían más allá de su mandato.²⁰⁹ No ha de sorprender el que la CSJ rechazara el plan de seguridad de la CICIG para los jueces que participaban en casos de alto riesgo, argumentando que socavaría la independencia de la corte, especialmente debido a que la CICIG aparecía como querellante en dichos casos de alto riesgo.²¹⁰

ELECCIONES DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

En marzo, la CICIG participó en el último de los procesos de elección del poder judicial, a saber, la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad. Adhiriéndose a los procedimientos establecidos para la segunda ronda de elecciones para la posición de fiscal general, la CICIG preparó un análisis de las calificaciones de cada uno de los candidatos y envió la información a los miembros del comité de nominaciones.²¹¹ Aunque se trataba de un proceso de selección muy sensible a factores políticos, dado que la corte tendría que decidir sobre la elegibilidad de Sandra Tórres para postularse a la presidencia en la segunda parte de 2011, las elecciones se desarrollaron con fluidez pues el Congreso no seleccionó a ningún candidato criticado por la Comisión.²¹²

ANTICIPANDO EL FIN DEL MANDATO

A pesar de que el mandato de la CICIG había sido extendido por segunda vez por el gobierno de Colom, y que ahora llegaría hasta septiembre de 2013, al final de 2011 la Comisión comenzó a considerar la estrategia que seguiría en sus dos últimos años. Su prioridad era respaldar al Ministerio Público. La CICIG se proponía aprovechar el compromiso de la nueva fiscal general con el proceso de reformas, incluyendo el fortalecimiento y la expansión de los equipos procesales especiales de la FECI; la creación de una Oficina de Relaciones Internacionales; la expansión de la Oficina para la Protección de Víctimas y Testigos; el fortalecimiento de la Unidad de Análisis; la creación de una unidad policial especializada en investigaciones penales; el fortalecimiento de la Unidad de Métodos de Investigación Especial; y la creación de una Plataforma de Información Policial.²¹³

La CICIG también tenía la intención de aprovechar sus últimos dos años para analizar casos ocurridos fuera de la capital. En agosto, el *Comité de Unidad Campesina* pidió a la CICIG y el Ministerio Público que investigara las expulsiones de campesinos de una finca en Alta Verapaz, declarando que los grupos paramilitares financiados por los propietarios habían destruido y quemado ocho casas, hiriendo a dos personas con disparos e intimidando a las familias.²¹⁴ La Comisión estuvo de acuerdo en explorar la posible existencia de estructuras ilícitas que podrían estar protegiendo a grandes terratenientes. También sugirió que podría investigar si los asesinatos de líderes comunitarios entre octubre de 2010 y febrero de 2011 reflejaban la presencia de redes clandestinas vinculadas al narcotráfico, intereses empresariales e intereses políticos en Petén.²¹⁵

LA SOMBRA DE LAS ELECCIONES NACIONALES

Durante todo el año, parecía que las elecciones nacionales de septiembre de 2011 serían una contienda entre Sandra Torres, candidata de la coalición UNE-GANA, Manuel Baldizón, jefe del partido LIDER; y el ex general Otto Pérez Molina del partido Patriota (PP). La descalificación de Torres por parte de la Corte de Constitucionalidad dejó a Pérez Molina y Baldizón como los únicos contendientes a la presidencia, y a sus partidos buscando una mayoría efectiva en el Parlamento de 158 escaños.

A medida que se acercaba el punto climático de la campaña en septiembre, muchos se sentían desconcertados por tener que elegir entre un ex general de mano dura que supuestamente había cometido crímenes de guerra durante la guerra civil y un empresario anti elitista con conexiones oscuras a los grupos de la delincuencia organizada de Petén. La elección fue mucho más cerrada de lo previsto puesto que Baldizón recibió una parte importante del apoyo de los simpatizantes rurales de Torres .

No obstante, Pérez Molina obtuvo una mayoría plural en la primera vuelta de septiembre (36 a 23 por ciento) y ganó ampliamente con una mayoría del 54 por ciento en la vuelta decisiva de noviembre. Sin embargo, su partido solo logró el 27 por ciento de los escaños en el Congreso, aventajando por pequeño margen a la alianza UNE-GANA (23 por ciento), lo que presagiaba un nuevo gobierno dividido e inestable.

La victoria de Pérez Molina presagiaba un desplazamiento marcadamente negativo en las fortunas de la CICIG y la fiscal general durante los próximos cuatro años. El regreso de un oficial de las fuerzas armadas a la presidencia amenazaba con provocar un conflicto ideológico: los “vientos huracanados” de las acusaciones de Claudia Paz y Paz contra antiguos oficiales militares versus la “creciente tormenta de furia y resistencia de la derecha”.²¹⁶

Las relaciones del Ministerio Público y la CICIG, por una parte, con el presidente electo y su partido, por otro lado, ya de por sí venían siendo difíciles desde 2010, pues Pérez Molina y sus simpatizantes militares habían criticado los procesos que la fiscal general había iniciado contra oficiales militares involucrados en la guerra civil. Después de la victoria de Pérez Molina, las fuerzas armadas iniciaron una campaña pública contra la fiscal general.²¹⁷ Muchos actores nacionales que habían apoyado al Ministerio Público callaron a medida que se intensificaban los ataques, mientras que el presidente electo seguía sin comprometerse a mantener a Paz y Paz en su puesto. El Ministerio Público solo quedó con sus aliados centrales, incluyendo Estados Unidos, la comunidad diplomática, la CICIG y otras ONG. Ante la enorme presión internacional, Pérez Molina se reunió con la fiscal general y se comprometió a no buscar su renuncia “siempre y cuando siguiera haciendo su trabajo bien”.²¹⁸ Esta manifestación de apoyo del presidente electo contribuyó a aliviar momentáneamente la presión contra la fiscal.

Al cierre de 2011, el resultado electoral había dejado una profunda sensación de incertidumbre acerca del futuro de la CICIG. Los avances desde la llegada de Claudia Paz y Paz ahora estaban supeditados a la transición presidencial y las políticas desconocidas del nuevo presidente que se preparaba para asumir el mando en enero de 2012.

El presidente electo también dijo que le solicitaría a la CICIG la presentación de un “plan de trabajo” para sus últimos dos años, que debía ser negociado con las instituciones del sector seguridad y justicia del gobierno, señalando una estrategia y cronograma para satisfacer las metas de reducir la impunidad y fortalecer las instituciones del Estado antes de su salida, planificada para el año 2013.²¹⁹

Al cierre de 2011, el resultado electoral había dejado una profunda sensación de incertidumbre acerca del futuro de la CICIG. Los avances desde la llegada de Claudia Paz y Paz ahora estaban supeditados a la transición presidencial y las políticas desconocidas del nuevo presidente que se preparaba para asumir el mando en enero de 2012. Se percibían nubes espesas en el horizonte.

Navegando el primer año de Otto Pérez Molina (2012)

El nuevo presidente, que asumió en enero, no perdió tiempo alguno en confundir a simpatizantes y críticos por igual. Como cabría esperar, dividió los ministerios de su gobierno entre antiguos oficiales de las fuerzas armadas y representantes de la elite empresarial tradicional, los dos principales sectores que apoyaron su candidatura. Dijo que concentraría los esfuerzos de su gobierno en tres áreas clave: seguridad y justicia, desarrollo social y rural, y desarrollo económico. Introdujo el “Pacto Hambre Cero” -una reestructuración y nueva presentación de los programas de asistencia rural de su predecesor- para atacar los problemas de pobreza y hambre en el interior. Anunció reformas para incrementar la recaudación tributaria y fomentar el empleo, la transparencia y la competencia.²²⁰ Se comprometió a cambiar el “modelo existente de una administración corrupta y clientelista por un modelo que generaba resultados”.²²¹

En materia de seguridad, Pérez Molina instrumentó una política de “grupos operativos” conjuntos compuestos por efectivos del ejército y la policía para atacar la violencia social y criminal, y la delincuencia organizada, a pesar del peligro que en el pasado había representado la participación militar en las actividades policiales.²²² Visitó a la fiscal general, reiterando el apoyo a su trabajo y prometiéndole un aumento del presupuesto en 2012. El nuevo Ministro del Interior, Mauricio López, antiguo oficial de las redes de inteligencia de Pérez Molina, desarrolló una sólida relación de trabajo con la fiscal general y ambas instituciones trabajaron juntas durante todo el año.²²³

Aunque estas propuestas generaron cierta sensación de dinamismo al principio de la presidencia de Pérez Molina, el impulso tuvo corta vida. El poder legislativo no tardó en reanudar su proceder fracturado.²²⁴ La militarización de los asuntos de seguridad fracasaría a mediados de año, cuando efectivos militares que estaban reprimiendo una manifestación en el interior del país mataron a siete manifestantes desarmados. Además, no pasó mucho tiempo antes de que el nuevo gobierno fuera denunciado por corrupción; dos ministros fueron acusados de beneficiarse de grandes compras de fertilizantes y medicinas sin los debidos proceso de licitaciones competitivas.²²⁵ Finalmente, las relaciones con la fiscal general y la CICIG se fueron amargando en tanto el Ministerio Público seguía adelante con los juicios por crímenes de guerra y genocidio contra antiguos jefes militares, especialmente el antiguo general Ríos Montt.

Sin duda, la acusación por genocidio contra Ríos Montt en enero generó un agitado debate a lo largo y ancho de la sociedad guatemalteca centrado nuevamente en las cuentas pendientes de los terribles crímenes de guerra de los años de guerra. Enfrentó por una parte a los militares, las elites tradicionales, la extrema derecha y el gobierno de Pérez Molina, y por otro lado a la fiscal general, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de víctimas, la izquierda, y las organizaciones y gobiernos internacionales que apoyaban los esfuerzos de justicia en el período de transición. El conflicto seguiría

ardiendo durante todo el año mientras que la fiscal general se defendía de ataques a la vez que preparaba el juicio. La situación finalmente explotó a mediados de 2013, generando una tormenta política durante el juicio propiamente dicho; provocó directamente la salida de Dall'Anese en septiembre de 2013, e indirectamente el final del mandato de Paz y Paz a principios de 2014.

LA ESTRATEGIA DE LA CICIG DE CARA A LA TRANSICIÓN

La manera en que el presidente abordó la relación con la CICIG fue inicialmente constructiva. Aunque el mandato de la Comisión no expiraría sino hasta septiembre de 2013, sorprendió a la ONU cuando solicitó una extensión hasta el final de su administración en septiembre de 2015. Pérez Molina deseaba que la CICIG empleara el tiempo adicional para la transferencia de capacidades, especialmente para capacitar a la nueva unidad de investigaciones policiales.²²⁶ Sin embargo, su solicitud de extensión del mandato de la CICIG no fue su última sorpresa, pues el nuevo presidente sacudió a actores del escenario local e internacional al hacer un llamado para que se consideraran seriamente los méritos de la descriminalización del uso de las drogas como estrategia central contra el crimen transnacional organizado.²²⁷

Dall'Anese había asumido que la fase de desarticulación de la CICIG comenzaría en 2012 con un intensivo enfoque en la transferencia de conocimientos, destrezas y recursos técnicos de la CICIG hacia el Ministerio Público antes de su cierre en septiembre de 2013. Este plan seguía siendo atractivo a principios de 2012 habida cuenta de que el Ministerio Público funcionaba mejor y el Ministerio del Interior y el presidente apoyaban las nuevas reformas. A juicio del Comisionado, las prioridades internacionales deberían desplazarse hacia el establecimiento de una base de datos, una fiscalía y un tribunal para casos del crimen organizado de Centroamérica.²²⁸

Sin embargo, Paz y Paz, prefería un mandato más largo que llegara hasta el final de la presidencia de Pérez Molina, pues la fiscal general valoraba la capacidad de la CICIG para brindarle protección política cuando el gobierno intentaba restringir su trabajo. La presidencia de Pérez Molina apenas llevaba unos pocos meses y pasaría un tiempo antes que estuviera claro el nivel de respaldo que el presidente brindaría a la CICIG. La fiscal general también creía que la CICIG debería centrar sus esfuerzos en la reforma del poder judicial y de la Policía Nacional Civil, dado que creía poco probable que las reformas del Ministerio Público sobrevivieran si no venían de la mano de cambios serios en estas instituciones. Paz y Paz creía que tenía una ventana de oportunidades de dos años para lanzar nuevas reformas en esas instituciones antes de que el gobierno de Pérez Molina perdiera influencia y comenzaran las maniobras para las elecciones nacionales de 2015.²²⁹

Los donantes también estaban ansiosos por conocer los planes de la CICIG con mayor claridad si el mandato llegaba a extenderse. Muchas expresaron preocupación acerca de la dirección de la Comisión, especialmente teniendo en cuenta la ausencia de un plan claro para brindar apoyo durante los próximos tres años a la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, o el sector judicial. Algunos países buscaban una especie de "acuerdo" entre la CICIG y cada uno de sus socios gubernamentales en el que se detallara las reformas acordadas y los compromisos específicos de las instituciones nacionales antes de acceder a financiar una extensión.²³⁰

Dicho "acuerdo", como tal, se materializó cuando la CICIG presentó sus planes para 2012-13 en Nueva York, en una reunión de alto nivel que incluía a la Vicepresidenta Baldetti y representantes de todas las instituciones del sector justicia. Dall'Anese presentó un plan para: (i) reducir el nivel de impunidad mediante mejoras en el análisis investigativo, criminal y financiero de la policía; (ii) ofrecer planes de

capacitación y transferencia de conocimientos; (iii) implementar estrategias para erradicar y prevenir el regreso de las redes político-criminales a través de sesiones informativas y recomendaciones al Congreso sobre las reformas legales necesarias; y (iv) distribuir a gran escala informes sobre el impacto de la impunidad, el trabajo anual de la CICIG y las elecciones de los funcionarios del sector judicial.²³¹ El presidente, la fiscal general, el presidente del Congreso, el presidente de la CSJ y el ministro del Interior firmaron todos un acuerdo para respaldar el plan.

DECAE EL PROTAGONISMO DE LA CICIG

Ahora que Dall'Anese y el gobierno estaban comprometidos a llevar a cabo el plan de transición de la CICIG, daba la impresión de que la CICIG dejó de concentrarse en las investigaciones de alto impacto. La Comisión siguió trabajando durante el año con la fiscal general en el legado de casos y obtuvo varias condenas en cinco casos en que apoyó al Ministerio Público (dos investigaciones de adopciones ilícitas, dos asesinatos de líderes sociales/culturales, y un caso de corrupción en el que un funcionario del Estado estaba vinculado con una organización del narcotráfico).²³² Al mismo tiempo, tuvo dificultades para mantener su presencia en varios procesos, incluido el juicio a los hermanos Valdéz Paiz, acusados de orquestar el asesinato de Rodrigo Rosenberg, caso del que el juez había expulsado a la CICIG.²³³ Sin embargo, la CICIG logró ganar una apelación tras su destitución en un caso de fraude relativo a la contratación de servicios de emisión de cédulas de identidad (RENAP), solicitó al Ministerio Público procesar a otro juez involucrado en adopciones ilícitas, y colaboró con el Ministerio Público en el anticipado arresto de la antigua jefa de policía Marlene Blanco.²³⁴

Ahora que Dall'Anese y el gobierno estaban comprometidos a llevar a cabo el plan de transición de la CICIG, daba la impresión de que la CICIG dejó de concentrarse en las investigaciones de alto impacto.

La CICIG colaboró con el Ministerio Público y la Policía Nacional en el arresto de los líderes de una organización criminal involucrada en narcotráfico, así como en el desmantelamiento de una banda de extorsionistas acusados de haber participado en al menos 14 asesinatos y en la extorsión de choferes de buses, moto taxis y negocios.²³⁵ La Comisión también apoyó en la investigación y arresto del ex Fiscal General Carlos de León Argueta por lavado de dinero; sin embargo, León fue liberado rápidamente por una jueza que afirmó que las pruebas presentadas no lo vinculaban al crimen. Esta decisión poco usual llevó a la CSJ a transferir a la jueza en cuestión e iniciar un proceso administrativo en su contra mientras el Ministerio Público y la CICIG apelaban.²³⁶

Al final de 2011, la CICIG cumplió un compromiso pendiente con los líderes indígenas y sindicales al iniciar nuevas investigaciones sobre los episodios de violencia y los conflictos de propiedad de la tierra en el interior. Esto en respuesta a solicitudes añejas para que la Comisión expandiera su trabajo fuera de la capital y se enfocara en las estructuras ilícitas que afectaban las vidas de la población indígena. La Comisión investigó denuncias que giraban en torno a las estructuras de seguridad ilícitas que brindaban protección a grandes terratenientes e inversionistas que explotaban recursos naturales (especialmente minas y represas hidroeléctricas) en áreas predominantemente indígenas. La CICIG investigó en marzo de 2011 el asesinato de un campesino durante un desalojo por parte de la Policía Nacional Civil, la ejecución de siete campesinos durante el desalojo en Retalhuleu, y el asesinato de dos líderes comunitarios y defensores de derechos humanos que evitaban el desalojo de campesinos en Petén. Por último, la Comisión inició una nueva investigación en el contrabando de combustible en las fronteras terrestres de Guatemala con la participación de funcionarios de la aduana y la Policía Nacional Civil.²³⁷

Pese a todo, la ausencia de nuevos arrestos importantes o de acusaciones formales redujo la percepción que el público tenía sobre el dinamismo de la CICIG, y el propio Dall'Anese minimizó su presencia en la palestra pública, así como sus consultas y contactos con los aliados de la Comisión.²³⁸ La ONU expresó su irritación con su creciente lejanía.²³⁹

La persistente campaña del Comisionado contra jueces y actores del sector judicial que "favorecían a la impunidad" también pareció callar durante gran parte del año, pero la CICIG reemergió para evaluar a los diez candidatos postulados a la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (SENABED), destacando el hecho de que ocho de los diez tenía "manchas" en sus expedientes, por lo que el gobierno decidió suspender la elección por una semana. El candidato que finalmente fue nombrado, Miguel Enrique Catalán Orellana, cumplía satisfactoriamente las exigencias de la CICIG y recibió el apoyo de la fiscal general.²⁴⁰

En junio, Dall'Anese nuevamente señaló problemas en los tribunales, indicando que la CICIG estaba investigando "al menos" a 12 jueces por prevaricato.²⁴¹ Posteriormente, continuó con un pronunciamiento formal en agosto de que la Comisión pronto emitiría un informe llamado "Los jueces de la impunidad" en el que se analizaban las decisiones de un determinado número de jueces y magistrados, supuestamente contraviniendo la ley.²⁴² El informe fue difundido al final de noviembre y nombraba a 18 jueces en funciones cuyas decisiones, en las propias palabras del Comisionado, "habían favorecido a redes criminales", incluyendo a jueces en los casos de adopciones y en el enjuiciamiento a *Portillo*.²⁴³ Muchos jueces y magistrados criticaron el informe por atacar a los actores judiciales sin evidencia formal y sin presentar cargos o quejas formales.²⁴⁴ La fiscal general indicó que el Ministerio Público revisaría las denuncias de la CICIG.²⁴⁵

EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS JUICIOS A MILITARES

Mientras que por un lado parecía que la CICIG perdía brillo, y su comisionado era blanco de críticas por mantener un bajo perfil durante el año, la fiscal general siguió avanzando con una serie de casos de alto perfil y reformas internas, recibiendo amplios elogios internacionales por su trabajo. Forbes la nombró una de las “mujeres más poderosas del mundo que estaba cambiando la política y las políticas públicas”. *Newsweek* la nombró una de las 150 mujeres más valientes del mundo. Fue nominada como candidata al Premio Nobel de la Paz.

El Ministerio Público parecía haber escapado intacto del tumultoso final del año 2011. Había establecido sólidas relaciones en los niveles más altos de la Policía Nacional Civil, el Ministerio del Interior, y la presidencia. Sin embargo, la fiscal general y su equipo debían afrontar enormes presiones de diversos críticos, las fuerzas armadas, las elites económicas tradicionales y los sectores políticos conservadores por los continuados casos de crímenes de guerra y genocidio.²⁴⁶

Las críticas seguían acumulándose a medida que los juicios llegaban a su fin. Los fiscales lograron condenar a un ex jefe de la policía por crímenes contra la humanidad y desapariciones forzadas, lo que constituyó la condena por crímenes de guerra al oficial de policía de más alto rango en la historia de Guatemala. A eso se sumó el juicio *Dos Erres* en el que se logró la condena al quinto ex miembro de las Fuerzas Especiales por su participación en la masacre de 1982. Además, cinco ex miembros de organizaciones paramilitares de la derecha guatemalteca fueron hallados culpables por su participación en otra masacre de 1982 en Plan de Sánchez.²⁴⁷

Entre tanto, continuaron los juicios contra los generales retirados Héctor Mario López Fuentes, antiguo jefe del Estado Mayor, y José Mauricio Rodríguez Sánchez, antiguo jefe de Inteligencia del Ejército. La acusación por genocidio contra Ríos Montt, el procedimiento legal más visible, controversial y anticipado, avanzaba lentamente en sus fases previas al juicio y finalmente llegó a juicio a principios de 2013.²⁴⁸

Asimismo, el trabajo de fortalecimiento institucional de la CICIG con el Ministerio Público avanzaba gradualmente: la Unidad de Análisis de la Comisión finalmente fue trasladada al Ministerio Público, pero su proceso de instalación fue lento. Por su parte, se mantuvo el sólido apoyo al Departamento de Seguridad (para brindar protección a los fiscales) y al Programa de Protección de Testigos, y daba la impresión de que el trabajo conjunto en los casos venía mejorando después de años de tensiones, a nivel operativo, entre las dos instituciones.²⁴⁹ El trabajo conjunto de investigación y dismantelamiento de las maras ayudaron a fortalecer la transición del Ministerio Público de las investigaciones caso por caso a un enfoque penal más amplio y estratégico (atacando las redes y organizaciones en lugar de ver los crímenes individuales). La Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito y el decreto gubernamental que creó la Dirección General de Investigación Criminal (Digicri) mejoraron las capacidades investigativas y anti corrupción del Ministerio Público.²⁵⁰

Dall'Anese obligado a renunciar mientras la CICIG toca fondo (2013)

El bajo perfil que había mantenido la CICIG llegó a su fin al principio de su sexto año, cuando se vio envuelto en el torbellino de los debates políticos provocados por las formalizaciones de los generales retirados Efraín Ríos Montt y José Mauricio Rodríguez al final de enero. Un Dall'Anese aislado, huérfano de simpatizantes, se vio obligado a renunciar a mediados de año pues el gobierno y los opositores de

la CICIG aprovecharon una carta en la que defendía la integridad del juicio por genocidio. Los ataques contra una Comisión cada vez más débil siguieron incluso después del nombramiento de un nuevo Comisionado en septiembre mientras el Presidente Otto Pérez Molina insistía que la CICIG cerraría en agosto de 2015.

Al igual que Dall'Anese, la administración de Pérez Molina también afrontaba un año difícil. En primer lugar, el gobierno seguía plagado por la corrupción; el presidente se vio obligado a cerrar el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) -un producto de los Acuerdos de Paz de 1996 que respaldaba el desarrollo de proyectos en zonas rurales- solo para ver a su sustituto, el Fondo de Desarrollo Social, sucumbir ante los mismos vicios.²⁵¹ El presidente también se vio obligado a solicitar a las fuerzas armadas a que investigara las serias falencias en la recaudación de aduanas de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT, la autoridad tributaria de Guatemala). Al mismo tiempo, un periódico importante cuestionaba las fuentes de riqueza implícitas en las propiedades multimillonarias y bienes de lujo de la Vicepresidenta Roxana Baldetti.²⁵² En segundo lugar, la tasa de homicidios de Guatemala seguía siendo extremadamente alta, y la violencia social y criminal se mantenía en niveles alarmantes.²⁵³ Tercero, los programas de seguridad social y de desarrollo parecían hacer poca mella en los elevados índices de pobreza del país, y los indicadores económicos nacionales apenas mostraban avances muy modestos que poco hacían para mejorar la situación de los más pobres.²⁵⁴

UN INICIO ENGAÑOSAMENTE AUSPICIOSO

El año comenzó de manera auspiciosa para la CICIG dado que la ONU notificó formalmente a Guatemala que extendería el mandato de la Comisión, como se había solicitado, hasta septiembre de 2015.²⁵⁵ En febrero, la CSJ anunció que allanaría la inmunidad de ocho de los 18 jueces citados por la CICIG en su informe de noviembre, "Los jueces de la impunidad".²⁵⁶ La CICIG añadiría otros tres jueces a la lista en abril, incluido un magistrado de uno de los tribunales de alto riesgo que trataba con casos serios y peligrosos.²⁵⁷ En febrero, la CICIG se unió a la fiscal general, el ministro del Interior y el jefe de la Policía Nacional Civil para anunciar el nuevo arresto de Byron Lima Oliva, que supuestamente estaba cumpliendo su condena en la prisión Pavoncito por el asesinato del Obispo Gerardi, pero que fue capturado mientras se transportaba fuera de la prisión en Ciudad de Guatemala. El ministro del Interior informó que Lima Oliva había establecido una estructura dentro del sistema penitenciario que le permitía controlar el movimiento de prisioneros, operar negocios rentables y participar en actividades ilícitas fuera de la prisión. El director del Sistema Penitenciario y el jefe del Penal de Pavoncito fueron destituidos, y la CICIG anunció que iniciaría una investigación para determinar el alcance y el funcionamiento de la organización de Byron Lima Oliva.²⁵⁸

LA CONTROVERSIA RÍOS MONTT

Los continuados procesos judiciales contra los generales retirados Ríos Montt y Mauricio Rodríguez dominaron las noticias del sector justicia, así como la cobertura de la prensa nacional e internacional, entre febrero y mayo. El juicio tuvo todos los elementos dramáticos que podrían esperarse. Ríos Montt había despedido a su equipo legal y contratado un nuevo abogado justo antes del juicio, pero este terminó siendo expulsado del tribunal después de hacer objeciones toda la mañana. Ríos Montt se negó a decidir sobre quién sería su nuevo abogado, por lo que el tribunal les pidió a los abogados del otro imputado que también lo representará. El equipo legal de Ríos Montt regresó al día siguiente.²⁵⁹ Decenas de familiares y víctimas subieron al estrado para hablar por primera vez en público sobre la campaña del

ejército en 1982-83. Un testigo sorprendió a la corte –y al parecer también a los fiscales–al declarar que había visto a Pérez Molina en la sierra durante la masacre.²⁶⁰

Doce antiguos funcionarios de alta jerarquía en el gobierno, incluidos dos vicepresidentes, publicaron una declaración en los principales diarios guatemaltecos el 16 de abril advirtiendo que Guatemala sufriría serias consecuencias si los generales retirados eran condenados por genocidio. Argumentaron que la denuncia de genocidio caería sobre “el Estado de Guatemala como un todo”, lo que implicaría “serios peligros para [el] país, incluyendo una profundización de la polarización social y política que echaría por tierra la paz que hasta ahora se había conseguido”.²⁶¹ Pérez Molina expresó su respaldo a la carta al día siguiente.²⁶²

Dall’Anese respondió dos días después, comentando que si bien la Comisión había mantenido su distancia de los procedimientos, era importante hacer un llamado a la calma de cara al veredicto final del juicio. Según el Comisionado, “la advertencia emitida por los signatarios, todos ellos individuos que en otro momento encarnaron la bandera de los derechos humanos y disfrutaron de la confianza de la comunidad internacional” constituía “una amenaza injustificable contra el tribunal.”²⁶³

El gobierno reaccionó con firmeza a la carta. Protestó ante la ONU pidiendo la renuncia de Dall’Anese por comentar acerca de “la opinión de ciudadanos guatemaltecos sobre el juicio de Ríos Montt mientras el proceso estaba en pleno desarrollo”. El gobierno ejerció presiones tras bastidores para obtener una renuncia, y el resultado finalmente llegó a oídos del público el 29 de mayo cuando el Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Carrera anunció que Dall’Anese había renunciado. En un giro algo embarazoso, el comisionado no hizo ninguna declaración pública, y el vocero de la CICIG aclaró que Dall’Anese había decidido no renovar su contrato por “motivos personales” cuando el mismo expiró al final de agosto.²⁶⁴

Entre tanto, las tensiones políticas estallaron el 10 de mayo cuando Ríos Montt fue hallado culpable de genocidio y crímenes contra la humanidad, por lo cual fue sentenciado a 80 años de prisión. Esta decisión histórica fue la primera de su tipo en Guatemala. Sin embargo, en un giro igual de sorprendente, la Corte de Constitucionalidad revocó la decisión 10 días después, declarando el juicio nulo y enviando el caso de vuelta al tribunal de primera instancia para un nuevo juicio.²⁶⁵

El comisionado llevaba un tiempo en situación de precariedad cuando el gobierno exigió su renuncia. Le quedaban pocos simpatizantes en Guatemala más allá de la fiscal general, la ONU estaba insatisfecha con su actuación, y no contaba con el apoyo de ningún actor diplomático dispuesto a presionar para que pudiera mantenerse al mando de la CICIG.²⁶⁶ Los tres meses entre el anuncio de mayo y su salida en septiembre le dieron a la ONU la oportunidad de seguir buscando seriamente a su sucesor, aunque esto también dejó a la CICIG en un vacío y sin liderazgo. Los opositores lanzaron nuevas críticas en la prensa, incluido un reclamo de dos años atrás (en 2011) sobre supuestas presiones del jefe de gabinete de Dall’Anese a la Corte de Constitucionalidad en el caso *Portillo*.²⁶⁷ Pese a estas críticas y las exigencias de los actores conservadores para el cierre de la Comisión antes de que culminara su actual mandato, el Presidente Pérez Molina reiteró que la CICIG concluiría su trabajo en septiembre de 2015.²⁶⁸

En respuesta a los ataques, los defensores de la CICIG pidieron a la opinión pública de Guatemala recordar los logros de la Comisión.²⁶⁹ Uno de ellos señaló que los ataques parecían ser “una operación para manejar a la opinión pública con el objetivo de deshacerse de la Comisión lo antes posible” a fin de evitar que la CICIG tuviera un rol en las próximas elecciones judiciales de 2014 para el Tribunal Supremo Electoral, la CSJ, las Cortes de Apelaciones, la Corte de Constitucionalidad, y la Fiscalía General.²⁷⁰

La ONU trató de solucionar el vacío de liderazgo durante los últimos tres meses de Dall'Anese, y envió al experimentado diplomático Enrique ter Horst a Guatemala como "Comisionado adjunto" en junio para manejar la transición durante la búsqueda del tercer comisionado de la CICIG.²⁷¹ Como cabría esperar, el ritmo de trabajo de la CICIG bajó considerablemente en este período. Pese a ello, su personal siguió trabajando en los casos junto al Ministerio Público. Entre estos, el arresto de un líder de la banada Mara Salvatrucha, y una investigación a gran escala de corrupción municipal en la ciudad de Antigua. La CICIG y el Ministerio Público también lograron condenar a individuos vinculados al escándalo Pavón-Infiernito (y siguieron apoyando los procesos contra Vielmann, Sperisen, y Figueroa en Europa), así como a funcionarios de la Policía Nacional Civil por cargos de fraude y contrabando en la aduana en el caso Gasofa.

Dall'Anese abandonó formalmente Guatemala al final de agosto, dejando atrás una Comisión desmoralizada, huérfana de dinamismo y sin credibilidad. En su última alocución pública, cuando presentó el quinto informe anual de la CICIG, el comisionado saliente le aseguró al presidente que, al contrario de los rumores, la CICIG no estaba trabajando en ningún "megacaso" en contra de los funcionarios de su gobierno.²⁷²

Dicho esto, la situación cambiaría muy pronto.

IVÁN EL TERRIBLE Y LA RESURRECCIÓN DE LA CICIG

En agosto, la ONU seleccionó a Iván Velázquez Gómez, ex magistrado de la CSJ de Colombia, como sustituto de Dall'Anese y tercer Comisionado de la CICIG.²⁷³ Velázquez tenía en su haber una amplia trayectoria como fiscal en investigaciones contra el narcotráfico -incluido el Cartel de Medellín de Pablo Escobar- en la década de 1990 y como juez de la Corte Suprema supervisando las investigaciones de miembros del Congreso vinculados a las estructuras paramilitares en la década de 2000. Varias de estas experiencias eran especialmente relevantes para el contexto guatemalteco: ambos países habían sido destruidos por una guerra civil y años de cruenta violencia, ambos estaban plagados por estructuras político-militares enquistadas en las instituciones del Estado, el interior de cada país estaba dominado por familias del crimen organizado, y sus cámaras legislativas padecían el mal de la corrupción política.²⁷⁴

Su reto consistía en recuperar la credibilidad de la CICIG, revigorizar al personal, y reenfocar el mandato y las prioridades de la Comisión en los próximos dos años. También tenía que trabajar a la sombra de un presidente que insistía en que su única misión era la transferencia de funcionalidades a las instituciones guatemaltecas a mediados de 2015.²⁷⁵

Nueva evaluación de la estrategia de la CICIG (2013, Parte 2)

Velázquez llegó a Guatemala el 1 de octubre para tomar las riendas de la CICIG. Comenzó llevando a cabo una evaluación interna del mandato y estructura de la Comisión, y revisó sus estrategias políticas y procesales. Lanzó una amplia variedad de consultas a la sociedad guatemalteca, tanto en la capital como en el interior, para identificar áreas de interés prioritario y recomendaciones para las investigaciones. A mediados de noviembre, indicó su predisposición para tomar una serie de nuevos casos "si se consideraban necesarios para combatir la impunidad". La CICIG continuaría trabajando en los 20 casos activos que dejó pendientes su predecesor, esperando hasta principios de 2014 para tomar decisiones respecto a nuevos casos.²⁷⁶

Velázquez también destacó los desafíos de crear un sistema judicial independiente en Guatemala, en particular por la falta de independencia de jueces y magistrados. No obstante, sorprendió a muchos al criticar el informe de los “Jueces de la impunidad”, donde se afirma que “en muchos de aquellos casos [la Comisión] actuó sobre la base de rumores, información muy difícil de verificar, además, [el informe] dio origen a muchas contradicciones, en especial con el sistema judicial”. Continuó expresando que el informe “será analizado para determinar si se respetó el debido proceso”, y agregó que “solo en aquellos casos con evidencia suficiente” la CICIG involucraría a jueces.²⁷⁷

A pesar de que el nuevo comisionado estuvo dispuesto a sumar investigaciones, el gobierno prefirió disipar cualquier nueva aspiración de la CICIG. La vicepresidenta Baldetti afirmó que a la Comisión no le quedaría suficiente tiempo de mandato como para abrir nuevos casos y sugirió que la CICIG se concentrara en el fraude aduanero (lo que irónicamente terminó sucediendo).²⁷⁸ Dos días más tarde, el presidente dijo que la CICIG debería concentrar sus esfuerzos en las conexiones entre alcaldes y el narcotráfico.²⁷⁹ Con el gobierno presionando para cerrar la CICIG, el principal partido opositor, LIDER de Manuel Baldizón, sugirió el enfoque opuesto: ampliar el mandato de la CICIG para incluir el financiamiento de los partidos políticos y las conexiones entre alcaldes y el crimen organizado (lo que irónicamente terminó sucediendo).²⁸⁰

Al borde del pantano (2014)

El séptimo año de la CICIG resultaría decisivo para sus prolongados y agitados esfuerzos para desafiar las estructuras de la impunidad. Velázquez necesitaría desarrollar una estrategia para una organización en apuros y enfrentando críticas concertadas. El gobierno de Pérez Molina y los sectores guatemaltecos golpeados por las investigaciones y los informes de la Comisión se prepararon para usar un nuevo ciclo de elecciones en el sector judicial para recuperar el control sobre los principales mecanismos de autoprotección en el sistema de clientelismo político de Guatemala. También buscaron reducir la cantidad de casos de la CICIG y centrarse en su cierre en 2015.

La derrota más grande llegaría primero. Del rechazo de la extensión del mandato de Claudia Paz y Paz como fiscal general—seguida por la incapacidad de la CICIG de impedir las negociaciones entre partidos políticos respecto a las listas aprobadas de nombramientos judiciales. Las tensiones escalarían en la segunda mitad del año a medida que las ONG nacionales e internacionales, los Estados Unidos, las embajadas europeas y los diversos medios de comunicación guatemaltecos aumentaban la presión sobre una extensión del mandato de la CICIG más allá del 2015. El esfuerzo de la CICIG para organizar una conferencia nacional sobre la reforma judicial, hacia fines de año, sin consultar al presidente solo pareció endurecer la postura de Pérez Molina contra su renovación.

El resultado de la confrontación entre el gobierno y la CICIG y sus aliados quedaría determinada por el nuevo foco estratégico de la Comisión en 2014 y por su trabajo, con una dosis de suerte, en un puñado de casos de alto impacto. Dos investigaciones importantes anunciadas hacia fines de año dieron indicios de que la CICIG estaría dispuesta a presentar ambiciosos casos con importantes repercusiones políticas. No obstante, empezar a fines de año podría haber sido demasiado tarde: el tiempo para desarrollar nuevos casos de alto impacto se estaba terminando teniendo en cuenta el cronograma de cierre de la CICIG.

Ese drama se desarrollaría en 2015. A comienzos de 2014, nadie preveía los sobresaltos venideros; todos supusieron que la CICIG estaba ingresando en los últimos 21 meses de su mandato.

LA TÁCTICA DE VELÁZQUEZ: ALGUNAS INVESTIGACIONES ESTRATÉGICAS

Velázquez había llegado a Guatemala a fines de 2013 decidido a llevar a cabo el mandato central de la CICIG de investigar y asistir al Ministerio Público para identificar y dismantelar las estructuras de impunidad—independientemente de la visión del gobierno de que la Comisión debería concentrarse en replegarse y cerrar. Sus consultas a lo largo de cuatro meses reforzaron esa visión. Trabajaría con el personal directivo de la CICIG, reforzado por incorporaciones que trajo desde Colombia y con la oficina de Claudia Paz y Paz, para reorientar a la Comisión fuera de los casos individuales y hacia un pequeño conjunto de investigaciones estratégicas donde procesamientos exitosos podrían producir importantes efectos en la sociedad guatemalteca.²⁸¹

Las investigaciones se orientaron a un conjunto de características estructurales que respaldan la cultura del clientelismo político en Guatemala: los vínculos entre las contribuciones políticas ilegales del crimen organizado y los sectores empresariales y la corrupción e impunidad político-criminal; el robo de fondos del estado por parte de funcionarios elegidos y administradores nombrados, la distribución de contratos del estado entre actores políticos; el narcotráfico y el lavado de dinero; y la corrupción judicial.²⁸² Los actores y las redes en estas áreas con frecuencia se superponen; también se protegen entre ellos para evitar ser arrestados y/o procesados haciendo uso de contactos en el Poder Judicial y el despacho del Ministerio Público. De esta forma, Velázquez orientó investigaciones sistemáticas hacia las redes político-criminales con parte del mandato contra la impunidad de la CICIG.²⁸³

El Comisionado reorganizó a la CICIG internamente para implementar la nueva estrategia, consolidando la proliferación de departamentos y secciones creada por Castresana y Dall'Anese en dos pilares:

Velázquez había llegado a Guatemala a fines de 2013 decidido a llevar a cabo el mandato central de la CICIG de investigar y asistir al Ministerio Público para identificar y dismantelar las estructuras de impunidad—independientemente de la visión del gobierno de que la Comisión debería concentrarse en replegarse y cerrar.

investigación y litigación por un lado, y administración (y seguridad) por el otro. Creó numerosas unidades de investigación, cada cual compuesta por investigadores, abogados, policías, personal de finanzas y otros especialistas. Cada una de estas unidades se dedicaba a trabajar en un área estratégica. Las investigaciones estratégicas serían proactivas: El personal de la CICIG revisó cuidadosamente los casos pasados y las bases de datos internas y utilizó información de informantes confidenciales y no confidenciales para desarrollar propuestas de investigación, luego trabajó con el despacho del Ministerio Público para desarrollar investigaciones y seguir pistas de información con escuchas telefónicas y otras herramientas periciales. En octubre, la CICIG trazó su estrategia y telegrafió sus objetivos en su informe anual de 2014.²⁸⁴

Velázquez tendría que trabajar, al menos inicialmente, a partir de casos que ya estaban entre los expedientes de la CICIG. Los servicios aduaneros y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) fueron objetivos de larga data para los casos de soborno, comisiones ilegales y fraude fiscal, y resultaba que la CICIG tenía numerosas investigaciones sobre fraude aduanero que ya figuraban en su agenda de asuntos pendientes. El comisionado anunció que la CICIG produciría un minucioso informe sobre los vínculos entre el financiamiento de las campañas y la corrupción política, aunque no dio indicación alguna acerca de con qué imputaciones proseguiría. La CICIG también se concentraría en las estructuras político-criminales en el interior que afectan a la mayor parte de la población indígena del país: las familias del crimen organizado que dominan un número de regiones, y las estructuras de seguridad y las vinculaciones políticas detrás de los conflictos sobre la propiedad territorial y el desarrollo de proyectos mineros, hidroeléctricos y agroindustriales.²⁸⁵

Dada la alta probabilidad de que el presidente rechace una extensión de su mandato, la CICIG trabajaría con un cronograma ajustado. Se le pidió a los investigadores de la CICIG que desarrollen todos los casos de alto impacto posibles en 2014 y a principios de 2015, a fin de tener tiempo para permitir que el comisionado comparta los resultados de dichas investigaciones con el público guatemalteco en los meses previos al cierre de la CICIG.²⁸⁶ Entonces, la CICIG dejaría la posterior investigación y procesamiento de sus casos pendientes en manos del Ministerio Público antes de dejar Guatemala en septiembre.

El enfoque de Velázquez necesitaría tiempo hasta mostrar resultados; de hecho, la CICIG produjo pocos casos de significancia durante los primeros ocho meses de 2014. Aunque con las próximas elecciones judiciales aproximándose de nuevo, el nuevo comisionado enfrentaría su iniciación en los vapuleados procesos de designaciones que tanto habían frustrado a sus predecesores.

UNA NUEVA SERIE DE ELECCIONES EN EL PODER JUDICIAL

El proceso de designaciones judiciales comenzó en enero con el nombramiento de la comisión de postulación de los jueces del Tribunal Supremo Electoral, seguido de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Apelaciones en el verano, y culminando con el fiscal general en diciembre. Los procedimientos siguieron siendo tristemente familiares: una batalla entre grupos de interés para lograr nombramientos en las comisiones de postulación y luego negociaciones de trastienda entre las comisiones y los actores políticos para producir listas aprobadas de candidatos.²⁸⁷ Una vez más, los reclamos de apertura y transparencia, y elecciones por mérito caerían en saco roto.

La comisión de postulación del Tribunal Supremo Electoral, cuyos nuevos miembros asumirían el cargo en marzo, comenzaron a revisar las solicitudes de algunos de los 128 solicitantes para los cinco puestos

de la corte (y cinco suplentes) en enero.²⁸⁸ La CICIG revisó los candidatos y presentó objeciones sobre 70, aunque caracterizó la lista corta de 40 nombres enviados al Congreso en febrero como “positiva”, a pesar de que los escaños se asignaron mediante cupos negociados entre los partidos políticos más grandes.²⁸⁹

El cronograma de nombramientos del sistema judicial debía interrumpirse hasta julio, momento en que se seleccionarían las comisiones de postulación para la CSJ y las Cortes de apelaciones. Sin embargo, Ricardo Sagastume, un abogado y empresario conservador cercano al ejército quien había presentado una demanda contra Paz y Paz a fines de 2012, presentó un *amparo* en la Corte de Constitucionalidad, el 9 de enero. Sostuvo que el mandato de la fiscal general debería finalizar en mayo, el día en que debería terminar el mandato de Conrad Reyes, y no en diciembre, cuatro años completos después de su nombramiento.²⁹⁰ A pesar de que diversos actores guatemaltecos criticaron la base legal del *amparo* (una confusa cuestión técnica), la Corte de Constitucionalidad aceptó por unanimidad el pedido y ordenó al Congreso que nombre de inmediato una comisión de postulación (incluso antes de revisar la apelación de la fiscal general).²⁹¹ El Congreso se esforzó por responder a este giro inesperado, sin lograr aprobar una lista en el primer intento, y finalmente prestó juramento en la comisión el 10 de febrero.²⁹²

El proceso de designación de la fiscal general estuvo, predeciblemente, lleno de controversia. Tal como podría esperarse, se impugnó la composición e imparcialidad de la comisión de postulación.²⁹³ Paz y Paz solicitó un re-nombramiento en vistas de las claras indicaciones de que actores políticos y judiciales tenían pensado apoyar la selección de un nuevo titular para el despacho del Ministerio Público.²⁹⁴ Tras la presión pública, se le pidió a la CICIG mediante la comisión de postulación que revise los antecedentes académicos de los 26 candidatos que se postulaban al cargo.²⁹⁵ La Comisión presentó objeciones contra 13 por estar vinculados con casos que implican trata de personas y violación de los derechos humanos.²⁹⁶

Hacia fines de abril, la comisión de postulación terminó su labor y envió al presidente una lista de seis finalistas. Claudia Paz y Paz, la fiscal general más eficaz en la era democrática de Guatemala, no estaba en la lista a pesar de que obtuvo la segunda calificación más alta de la evaluación.²⁹⁷ En mayo, Pérez Molina designó a Thelma Aldana, miembro de la CSJ, como nueva fiscal general.²⁹⁸

La decisión preocupó a los reformadores guatemaltecos y a la comunidad internacional, tanto por la inesperada pérdida de Paz y Paz como por los rumores en torno de la nueva fiscal general. Algunos observadores sugirieron que Aldana tenía vínculos tanto con el partido político del presidente como con el Frente Republicano Guatemalteco de Ríos Montt, lo que despertó la preocupación de que ella podría revertir los cambios iniciados por Paz y Paz, restringir casos posteriores por genocidio y crímenes de guerra, congelar investigaciones que amenazaban los intereses de los altos funcionarios del gobierno y poderosos actores económicos y políticos, y circunscribir el rol de la CICIG.²⁹⁹ Algunos vieron este resultado orquestado, combinado con el juicio nulo en el caso de Ríos Montt, como “un llamado hostil para regresar al status quo” con “jueces que viven con miedo, negociados ocultos y redes de élites que garantizan que la ‘justicia’ siga en línea con los intereses corruptos”.³⁰⁰

En julio, comenzaron las maniobras sobre la comisión de postulación y las listas de candidatos para ocupar 13 cargos en la Corte Suprema y 126 en el órgano de apelación.³⁰¹ El congreso tomó juramento a 34 miembros de la comisión. La CICIG y un comité del congreso habían redactado una guía para que las comisiones de postulación mejoren el proceso de selección, aunque las comisiones rechazaron la guía en favor del viejo manual de procedimientos.

Nuevamente bajo presión pública, las comisiones incluyeron a la CICIG en la lista de instituciones de las cuales solicitaron información sobre los 885 candidatos para estos cargos. El 16 de septiembre, Iván Velázquez exigió la interrupción de las selecciones para abordar las “influencias externas sobre

el trabajo de las comisiones o los grupos que están organizando las elecciones tras bambalinas, la creación de escuelas de derecho sin estudiantes [para obtener cargos en las comisiones], la falta de ética de aquellos comisionados que quieren ser candidatos, y las negociaciones extraoficiales que han cooptado estos procesos”.³⁰² El presidente de la comisión de postulación para la Corte Suprema rechazó las críticas de Velázquez e insistió en que la CICIG “no es el policía ni de la comisión ni de la democracia guatemalteca”.³⁰³ Tras ignorar las críticas, el 25 de septiembre, los dos partidos más grandes del Congreso lograron un acuerdo político sobre una lista de magistrados para la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones.

Disconformes con la clara falta de transparencia en el trabajo de estas comisiones, 43 ONG y la CICIG se reunieron con la Corte de Constitucionalidad en agosto, argumentando que las comisiones no estaban evaluando la “idoneidad” y “honorabilidad” de los candidatos sino más bien negociando listas con actores políticos. Las organizaciones de la sociedad civil y unos 45 jueces, además de la recientemente designada magistrada Claudia Escobar Mejía Đquien afirmó que el Diputado Gudy Rivera la había presionado para interponer un *amparo* en favor de la vicepresidenta Baldetti a cambio de respaldo para su reelección—clamaron por una revisión del proceso de postulaciones.³⁰⁴

En octubre, la Corte de Constitucionalidad suspendió la elección de los magistrados del alto tribunal, aceptando, de forma temporal, cinco apelaciones presentadas por las ONG. En noviembre, la Corte celebró un día de audiencias sobre los procesos, pero que culminó con el respaldo a la elección de los nuevos jueces por 3 votos contra 2.³⁰⁵

El proceso de postulación judicial altamente contencioso confirmó una vez más la urgente necesidad

Hacia fines de abril, la comisión de postulación terminó su labor y envió al presidente una lista de seis finalistas. Claudia Paz y Paz, la fiscal general más eficaz en la era democrática de Guatemala, no estaba en la lista a pesar de que obtuvo la segunda calificación más alta de la evaluación.

de una profunda reforma del sector judicial, y la CICIG propuso organizar un foro nacional sobre el tema para noviembre, con el respaldo de una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil.³⁰⁶ Sin embargo, el gobierno objetó que la CICIG organizara el evento sin la participación del presidente y forzó a que la Comisión pospusiera el foro hasta enero de 2015.³⁰⁷ Una vez pospuesto, desapareció de la agenda del gobierno.³⁰⁸

DISPAROS DE ADVERTENCIA

Aunque la actuación de la CICIG pareció estar en hibernación durante la primera mitad del año, se había avanzado con varios juicios heredados. En mayo, el ex presidente Alfonso Portillo fue condenado en los EE. UU. por lavado de dinero, mientras en Guatemala comenzaban los juicios contra sus dos ex jefes de seguridad, Napoleón Rojas y Jacobo Salán Sánchez, quienes fueron acusados de participar en el esquema de fraude y lavado de dinero. Otros 21 individuos, incluidos 18 empleados del Departamento de Migraciones y del Registro Nacional de las Personas, fueron arrestados en la investigación en curso del RENAP involucrando inmigraciones ilegales hacia Guatemala y pasaportes falsos. En el prolongado caso de *Pavoncito*, un tribunal de Ginebra condenó a Erwin Sperisen, ex jefe de la Policía Nacional Civil, por el asesinato de prisioneros en 2006.³⁰⁹

En marzo, la CICIG anunció que transferiría la responsabilidad total de los 35 casos (incluidas las adopciones ilegales, el lavado de dinero, las desapariciones forzadas y la corrupción) al Ministerio Público en un esfuerzo por reducir sus casos pendientes durante sus dos últimos años.

Más tarde, hacia fines de año, se anunciaron dos casos de alto impacto. En septiembre, Byron Lima Oliva, un ex capitán del ejército que cumple una condena de 20 años por el asesinato del obispo Gerardi en 1998, fue formalmente acusado de extorsión, lavado de dinero, y de gestionar una empresa ilegal mientras permanecía encarcelado. En febrero, la CICIG había iniciado una investigación sobre Lima Oliva después de que este fuese descubierto trasladándose en un convoy por la ciudad de Guatemala fuera de la prisión.³¹⁰ El director de las prisiones y demás funcionarios penitenciarios y miembros del gobierno fueron acusados de actuar en complicidad con Lima Oliva y fueron arrestados.

Los cargos contra Lima Oliva fueron importantes porque el pasado del ex funcionario militar tenía profundas vinculaciones con las estructuras de la inteligencia del ejército: las mismas estructuras que originaron la creación de la CICIG en primer lugar. Siempre habían fracasado los esfuerzos por acusarlo y condenarlo por extorsión y otras actividades ilegales en sus 15 años en prisión. Este personaje mantuvo contacto cercano con una serie de actores políticos conservadores, incluso con el partido del presidente y para muchos—con el presidente mismo, y se veía a sí mismo como “intocable”.³¹¹

Más tarde, en noviembre, la CICIG y el Ministerio Público arrestaron a un segundo “intocable”, Haroldo Mendoza Matta, el jefe de una estructura de crimen organizado que dominó durante mucho tiempo las áreas de Izabal y Petén. Mendoza representaba mucho más que narcotráfico; su familia y organización mantuvieron un control significativo sobre actores políticos en las dos regiones, incluidos los alcaldes y diputados del congreso, y la policía y el gobierno regional y local.³¹²

La CICIG continuó también con sus investigaciones por corrupción judicial. En octubre, el comisionado y la fiscal general anunciaron el arresto de dos individuos que trabajaron en conjunto con el Juez de la Corte de Apelaciones, Erick Gustavo Santiago de León, y que recaudaron hasta Q10 millones (1,3 millones de USD) como soborno de parte de un empresario para garantizar una decisión favorable en un caso que involucraba a su empresa.

EXTENSIÓN DEL MANDATO, OTRA VEZ

El debate sobre la extensión del mandato de la CICIG se intensificó a medida que llegaba el fin de año. El presidente había mantenido una posición consistente contra la renovación desde su inauguración, respaldado abiertamente por gran parte del Congreso e importantes sectores empresariales y políticos conservadores, y parecía no estar dispuesto a cambiar de parecer. La destitución de Claudia Paz y Paz y las exitosas negociaciones políticas para los nombramientos en el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones demostraron la capacidad que tienen las estructuras del clientelismo tradicional para mantener el antiguo orden. La salida de la CICIG parecía ser lo siguiente de la lista.

No obstante, la presión desde diversos frentes se instaló hacia el otoño, en particular tras las revelaciones de la influencia de Byron Lima Oliva sobre el manejo del sistema penitenciario que confirmaron la vigencia de la vitalidad de las estructuras de corrupción con vínculos con el aparato de seguridad de los años 90. El 5 de septiembre, LIDER, el principal partido opositor, anunció que se introduciría un proyecto de ley para solicitar la extensión del mandato de la CICIG hasta 2019, y unos pocos días después el jefe de la Cámara de la Industria expresó su preocupación acerca de la capacidad del sistema judicial guatemalteco para manejar el crimen organizado sin la asistencia de la CICIG.³¹³ Los líderes de una mayoría de partidos de la oposición, los principales periódicos y el presidente de la Corte Suprema también expresaron su apoyo a la extensión del mandato de la Comisión.³¹⁴ Sin embargo, el presidente y la vicepresidenta se mantuvieron enfáticos en que era el momento de que las instituciones de justicia guatemaltecas asumieran sus responsabilidades sin la CICIG, y el presidente insistió en que la comunidad internacional no financiaría otra extensión más.³¹⁵

La comunidad internacional discrepó en ese sentido. Los embajadores de Alemania y de otros países de la Unión Europea señalaron la importancia del trabajo de la CICIG para las instituciones guatemaltecas e indicaron su predisposición para financiar otros dos años.³¹⁶ El embajador de los EE. UU. y el embajador británico confirmaron que los EE. UU. y la comunidad internacional continuaría brindando su apoyo a la CICIG si el gobierno solicitase una extensión.

En respuesta a la intensa presión nacional e internacional, la vicepresidenta indicó en septiembre que el gobierno estaba preparado para consultar a los actores del sector judicial y de seguridad para conocer las opiniones sobre el futuro rol de la CICIG a fin de informar la decisión del presidente. El presidente prosiguió con la propuesta de solicitar a los actores del sector de la justicia guatemalteca que lleven a cabo una "evaluación objetiva" sobre la necesidad de la presencia continua de la CICIG y que se la presenten a principios de 2015.³¹⁷

La Línea y la primavera guatemalteca (2015)

En los primeros meses de 2015, nadie podría haber previsto el alboroto que se avecinaba. La administración de Pérez Molina transitaba con dificultad sus últimos 12 meses. Los homicidios, secuestros y extorsiones estaban aumentando nuevamente. Las poderosas familias del crimen organizado aún dominaban en el campo. Los cargos de corrupción llegaban a los niveles más altos de la administración. Los preocupantes niveles de pobreza y hambre, persistían. La presión nacional e internacional por renovar el mandato de la CICIG hasta 2017 era tremenda.

No obstante, había dos cosas que parecían fáciles de predecir: primero, el año estaría dominado por las elecciones de septiembre para reemplazar al gobierno y el Congreso de Pérez Molina; y segundo, la CICIG

parecía estar destinada a irse de Guatemala, dejando atrás las estructuras del clientelismo que habían sido doblegadas pero no quebrantadas, a pesar de los ocho años de esfuerzo de la CICIG y del Ministerio Público.

EL CONFLICTO POR LA RENOVACIÓN ALCANZA SU PUNTO MÁS ÁLGIDO

El debate sobre la extensión de la CICIG comenzó con el nuevo año. El repique del tambor por la renovación comenzó con artículos de prensa, junto con un bloque de partidos políticos (CREO, Encuentro por Guatemala, Todos, LIDER), el embajador de los EE. UU., y, por primera vez públicamente, la fiscal general.³¹⁸

El presidente respondió a la presión, reiterando su insistencia en que “la fase de trabajo de la CICIG había terminado; con seguridad la Comisión no podrá lograr en uno o dos años lo que no había sido capaz de lograr en ocho”.³¹⁹ Ni siquiera llegó a mencionar a la Comisión ni a la lucha contra la corrupción en su informe anual a la nación del 14 de enero. Respondió a las crecientes presiones sobre una extensión de la CICIG pidiendo formalmente que la *Instancia para el Fortalecimiento del Sector Justicia*, compuesta por los jefes de las instituciones del sector de la justicia, revise los siete años de labor de la CICIG y recomiende si el presidente debería otorgar una extensión o no.³²⁰ El presidente indicó que tomaría la decisión en abril, después de revisar el informe de la Instancia.

Mientras que la Instancia desarrollaba su evaluación, invitando a recibir opiniones de todos los sectores guatemaltecos y del comisionado de la CICIG, la presión por la extensión continuaba en aumento. Unas 32 organizaciones de la sociedad civil pagaron un anuncio en los periódicos nacionales, haciéndose eco de la opinión del Arzobispo Católico de Guatemala en favor de la CICIG.³²¹ La Cámara de Comercio,

El presidente respondió a la presión, reiterando su insistencia en que “la fase de trabajo de la CICIG había terminado; con seguridad la Comisión no podrá lograr en uno o dos años lo que no había sido capaz de lograr en ocho”.

miembro del CACIF, encuestó a sus 740 miembros y el 70 por ciento de los encuestados estuvo a favor de una extensión de la CICIG.³²² El Grupo Garante G-4 (la Oficina Nacional de los Derechos Humanos, la iglesia católica, la alianza evangélica y la Universidad de San Carlos) sumaron su apoyo, secundados por cinco candidatos presidenciales, incluidos los favoritos Manuel Baldizón y Sandra Torres.³²³ De hecho, incluso el expresidente Alfonso Portillo, quien recientemente regresó luego de haber estado dos años en una prisión de EE. UU., creía que la administración de Iván Velázquez de la CICIG había sido “positiva” para el país.³²⁴ Hacia fines de febrero, muchas de las más importantes “iglesias, universidades, organizaciones cívicas y sectores empresariales guatemaltecos habían expresado públicamente su apoyo para la continuidad de la CICIG, en un momento decisivo para el país”.³²⁵

La presión más decisiva, sin embargo, vendría de fuera del país, vendría del norte.

Aunque los Estados Unidos promovían la democracia, el estado de derecho y el desarrollo en América Central, el crimen organizado, el narcotráfico y la migración eran sus principales preocupaciones y lo que daba forma a su apoyo financiero y técnico y a las estrategias políticas para los estados de la región. El narcotráfico y la migración ilegal habían sido prioridades para EE. UU. en Guatemala durante dos décadas y la CICIG, junto con la Oficina del Ministerio Público bajo la órbita de Claudia Paz y Paz, ahora bajo la responsabilidad de Thelma Aldana, habían demostrado ser aliadas efectivas para el arresto y extradición de importantes traficantes de drogas. Los EE. UU. no querían perder estos “activos” en Guatemala, y habían comenzado a emitir al gobierno de Pérez Molina en 2014 y 2015 mensajes públicos y privados con apuro cada vez más fuerte a la extensión de la CICIG.

Los EE. UU. aprovecharon un nuevo programa de asistencia para América Central, la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de América Central, que ofrecía cerca de mil millones de dólares en ayuda para la seguridad, la buena gobernabilidad y los programas de crecimiento económico para combatir las causas de la migración.³²⁶ El plan se había vuelto urgente después de que unos 40.000 menores centroamericanos sin compañía adulta trataron de cruzar la frontera entre EE. UU. y México en 2014. El vicepresidente Joe Biden emitió el mensaje al llegar a Guatemala a comienzos de marzo en una Cumbre de la Alianza para la Prosperidad con los presidentes de Honduras, El Salvador y Guatemala. Biden pasó de advertir que el trabajo de la CICIG era “importante” para Guatemala a condicionar la recepción de Guatemala de ayuda por parte de la Alianza para la Prosperidad a cambio de la extensión del mandato de la Comisión.³²⁷ El Comité de Asuntos Externos del Congreso y el Departamento de Estado de los EE. UU. se unieron posteriormente a la campaña.³²⁸

Era previsible que el presidente Pérez Molina se irritara por los comentarios de Biden e insistió en que ni Guatemala ni ningún otro gobierno de América Central aceptaría “imposiciones” de los EE. UU.; Guatemala y la región producirían programas de desarrollo “con o sin los Estados Unidos”.³²⁹ Se mostró desafiante a medida que aumentaban las presiones por una extensión hacia mediados de abril, fecha en que debía decidir sobre el destino de la CICIG, insistiendo en que no se dejaría “chantajear” en pos de la continuidad de la Comisión al tiempo que ridiculizaba la idea de que temía que la CICIG lo investigara en el futuro en caso de extender su mandato.³³⁰

El debate público llegó a su punto más álgido en abril, mientras las campañas nacionales e internacionales de *lobby* en favor de una extensión de la CICIG lograron una última ronda de adhesiones internacionales: las Fundaciones Open Society, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, antiguos defensores de la CICIG, representantes del Congreso de los EE. UU., el Secretario de Estado Adjunto de los EE. UU. para América Latina y el Caribe y una delegación visitante de parlamentarios.³³¹

No obstante, el presidente parecía preparado para desafiar toda la presión externa, incluso las amenazas de los EE. UU. y anunció el fin del mandato de la CICIG. Lógicamente, contó con el apoyo de la Instancia y una recomendación negativa. No previó, sin embargo, que la misma CICIG podría cambiar el curso de la situación justo a tiempo con un nuevo caso de corrupción que pronto lo sacaría de su cargo.

CASO MAESTRO, GOLPE MAESTRO: LA LÍNEA ROMPE EL “IMPASSE”

La estrategia de Velázquez, anunciada hacia fines de 2013, centró efectivamente el enfoque principal de la CICIG hacia casos de corrupción de alto impacto. La CICIG y el Ministerio Público habían anunciado, entre tanto, los resultados de dos importantes investigaciones: el desentrañado de la red de Byron Lima en el sistema penitenciario y el arresto de los principales líderes de la organización criminal de Haroldo Mendoza en Petén a fines de 2013. La CICIG y el Ministerio Público habían podido sacar adelante procesamientos en el RENAP (pasaportes ilegales), Portillo (ex funcionarios militares acusados de robo y lavado de dinero), y casos de corrupción judicial (Gudy Rivera, Erick Santiago), aunque por otro lado los primeros cuatro meses de 2015 habían sido tranquilos en cuestiones de procesamientos.³³²

No obstante, el comisionado indicó en marzo que la CICIG había desarrollado nuevos casos que estarían listos para fines de junio y estaba trabajando en informes sobre el financiamiento de las campañas, la trata de personas y la violencia contra las mujeres.³³³ La Comisión ya había comenzado a solicitar información a los partidos políticos sobre su financiamiento, incluido LIDER de Manuel Baldizón.³³⁴

Pero los casos de Velázquez llegaron antes de lo esperado y el primero demostró ser explosivo. El 16 de abril, el comisionado y la fiscal general revelaron la existencia de un enorme esquema de corrupción en los servicios aduaneros que involucraban a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y a la Policía Nacional Civil. Ellos acusaron al secretario privado de la vicepresidenta Baldetti, Juan Carlos Monzón, de liderar el esquema, que se hizo conocido como el caso La Línea. El anuncio de la investigación en curso despertó sospechas de inmediato acerca del rol de la vicepresidenta y del presidente.³³⁵ Entre el 16 de abril y fines del mes de junio, al caso La Línea le siguió la captura de 20 funcionarios policiales presuntamente involucrados en ejecuciones extrajudiciales, un escándalo de proporciones en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) donde un contrato corrupto con medicamentos para enfermedades renales presuntamente contribuyó en unas 36 muertes, y la publicación del informe del financiamiento de las elecciones de la CICIG.

La Línea fue el resultado de una investigación de un año de la CICIG cuyo objetivo fue la más antigua fuente de corrupción estatal en la era contemporánea: el control del movimiento de bienes a través de los principales puertos aduaneros de Guatemala, el cual estaba dominado por mafias militares guatemaltecas desde la década de los años 70 hasta principios del 2000, hasta la gradual “democratización” de la actividad político-criminal durante la administración de Portillo.³³⁶ A pesar de que el Ministerio Público sugirió que el caso comenzó en mayo de 2014 cuando la Fiscalía de Delitos Económicos del Ministerio Público comenzó a sospechar luego de no recibir ningún informe de contrabando en aduanas por parte de las autoridades aduaneras en más de un año, principalmente fue resultado de un sondeo específico de la CICIG tras las pistas de casos previos.³³⁷ La CICIG, con el apoyo del Ministerio Público en particular en cuanto a las escuchas telefónicas y demás información pericial, descubrió una red de “mediadores” de bajo nivel que acompañaban a camiones contenedores a través de dos puertos aduaneros. Los mediadores contactaban a los importadores para acordar aranceles aduaneros drásticamente reducidos a cambio de “comisiones” usando un número telefónico que llamaban “la línea”. Los investigadores grabaron los números de teléfonos celulares de los mediadores

y rastrearon llamadas, lo que revelaría una creciente red con una gran estructura jerárquica que llegaba hasta el despacho de la vicepresidenta.³³⁸

Mientras la CICIG y el Ministerio Público anunciaban el caso, 20 individuos fueron arrestados, incluidos los actuales y antiguos directores de la SAT. Mientras que el secretario personal de la vicepresidenta desapareció, resurgieron dos actores del oscuro pasado de Guatemala: un mediador de la red de Moreno (una estructura implicada en el contrabando aduanero de los años 90) y Luis Mendizábal, un operador de inteligencia y seguridad privada con una sombría presencia en las redes político-criminales de Guatemala durante décadas, más recientemente como actor en el caso del homicidio de *Rosenberg*.³³⁹

Desde abril hasta agosto, la CICIG y el Ministerio Público revelaron detalles adicionales, y acusaron a otros funcionarios del gobierno, mientras los órganos de investigación trabajaban en los resultados de unas 89.000 conversaciones por escuchas telefónicas, 5900 correos electrónicos, 17 búsquedas en residencias y oficinas, 650.000 documentos, e informes financieros sobre 100 individuos y 22 empresas.³⁴⁰ Los arrestos en sí mismos provocaron imputaciones adicionales; cuando el juez interviniente en el caso liberó bajo fianza a los cuatro altos miembros de la red, la CICIG y el Ministerio Público acusaron al juez de liberar a los cuatro a cambio de un soborno.³⁴¹ La CICIG y el Ministerio Público también pasaron a dismantelar una estructura que llamaron *El Bufete de la Impunidad*, un grupo de abogados con vinculaciones con la red de Moreno contratados para usar contactos y sobornos para defender a los miembros de los grupos político-criminales arrestados por actividades ilegales.³⁴²

El sábado 18 de abril de 2015, unos 60 individuos ðrganizados a través de las redes sociales—se reunieron frente al Palacio Nacional y pidieron la renuncia del presidente y de la vicepresidenta por

Pero los casos de Velázquez llegaron antes de lo esperado y el primero demostró ser explosivo. El 16 de abril, el comisionado y la fiscal general revelaron la existencia de un enorme esquema de corrupción en los servicios aduaneros que involucraban a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y a la Policía Nacional Civil.

el escándalo de corrupción.³⁴³ Al sábado siguiente, una nueva convocatoria para realizar una protesta reunió a miles de manifestantes de todos los sectores sociales de Guatemala en la plaza en frente al Palacio Nacional, provocando una serie de grandes protestas semanales, primero en la capital y luego en todo el país. Un estallido nacional masivo en rechazo al gobierno de Pérez Molina. El movimiento espontáneo, considerado por muchos como una “primavera guatemalteca”, mantendría su tamaño, intensidad y demandas pidiendo la renuncia del presidente y de la vicepresidenta durante las siguientes 20 semanas.³⁴⁴

Las murallas comienzan a cerrarse sobre la vicepresidenta. Tras los arrestos del 16 de abril, dos diputados del congreso presentaron una petición ante la Corte Suprema para iniciar el proceso para suspender la inmunidad de la vicepresidenta.³⁴⁵ El 6 de mayo, mientras las protestas nacionales continuaban por tercera semana consecutiva, el CACIF exigió su renuncia, amenazando con una huelga nacional si la vicepresidenta permanecía en su cargo. La Corte Suprema no cuestionó la petición sobre inmunidad y envió el pedido al Congreso.³⁴⁶ Dos días más tarde, luego de que la Corte de Constitucionalidad denegara sus apelaciones, la vicepresidenta Roxana Baldetti renunció.³⁴⁷

El 21 de abril, la Instancia Coordinadora remitió su informe al presidente, recomendando por unanimidad la renovación del mandato de la CICIG en virtud de la actuación de la Comisión en los casos de Byron Lima y La Línea.³⁴⁸ El CACIF finalmente abandonó al presidente y expresó su apoyo por la renovación del mandato de la CICIG.³⁴⁹ Acorralado, Pérez Molina “pasó el mal trago” y anunció que pediría a la ONU extender el mandato de la CICIG hasta 2017.³⁵⁰

UNA PRIMAVERA GUATEMALTECA: LA OLA ANTICORRUPCIÓN ROMPE

Como si La Línea no hubiese sido suficiente, la CICIG y el Ministerio Público anunciaron un segundo escándalo el 20 de mayo. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), responsable por la administración de los servicios de asistencia social y de salud pública de Guatemala, había aprobado un contrato ilícito de medicamentos para pacientes con problemas renales graves. El contrato había ido para una empresa de fachada que no tenía experiencia en el campo. Los medicamentos adquiridos presuntamente llevaron a la muerte a 36 individuos. El Ministerio Público acusó al titular del IGSS, un ex primer secretario del presidente, por comandar un grupo que creó y que se beneficiaba del fraude.³⁵¹ Dos días más tarde, un diputado del congreso presentó una denuncia penal contra el presidente, alegando su responsabilidad por los casos de corrupción que emergieron de su administración. La denuncia llegó a la Corte Suprema en busca de una resolución sobre si la petición debería remitirse al Congreso o no.³⁵² Dado que cinco miembros del gabinete renunciaron, los vientos comenzaron a cambiar contra la supervivencia de la administración de Pérez Molina.

Denuncias de corrupción que involucran a altos funcionarios de la administración continuaron fluyendo de la CICIG y del despacho del Ministerio Público. Las dos organizaciones sacaron a la luz tres casos de tráfico de influencias en el sector energético que involucraban al yerno del presidente, un ex viceministro de energía y al ex titular de la SAT.³⁵³ En un tercer esquema, dentro de la Policía Nacional Civil, un grupo de altos funcionarios estafaron a la organización por unos 7 millones de USD en contratos para reparar vehículos e instalaciones policiales que nunca se habían concretado.³⁵⁴

El presidente y su administración no fueron los únicos objetivos de la CICIG esa primavera: el Comisionado y la fiscal general también habían investigado la corrupción en el Congreso y entre los alcaldes del interior. Los resultados de aquellas indagaciones ahora producían imputaciones contra el Diputado Baudilio Hichos, acusado de tráfico de influencias y fraude en el escándalo del IGSS y Pedro

Muadi Menéndez, ex presidente del Congreso, por desfalco de fondos desde plazas fantasmales en la legislatura.³⁵⁵ Imputaron a cuatro diputados de LIDER de buscar trabajos y contratos del Ministerio de Desarrollo a cambio de coimas para el titular del departamento.³⁵⁶ Un candidato a la reelección de alcalde por el Partido Patriota fue arrestado por ayudar a narcotraficantes a importar precursores químicos a través de las aduanas.³⁵⁷

En un gran golpe a Manuel Baldizón, el candidato presidencial, la CICIG y el Ministerio Público desmantelaron una red internacional de lavado de dinero respaldada por Édgar Barquin Durán, el candidato a vicepresidente de LIDER, cuando era presidente del Banco Central y la Junta Monetaria. Dos diputados que recibían financiamiento para la campaña por parte de la red estaban entre una docena de otros sospechosos que también fueron arrestados.³⁵⁸

No es de extrañar que Baldizón reaccionara enérgicamente contra la imputación de su candidato a vicepresidente, acusando a la CICIG de participar de un plan para destruir a su partido político. Él siguió el ya muy transitado camino hacia Washington para compartir sus quejas sobre la CICIG con la Organización de Estados Americanos y con todo funcionario de los EE. UU. que quisiese escucharle.³⁵⁹ Al final, apoyaría públicamente la extensión de la CICIG, aunque sin Iván Velázquez como comisionado.³⁶⁰

Las nuevas revelaciones intensificaron las ya históricas protestas.³⁶¹ El "río desbordado de indignación" ahora direccionó su ira por completo hacia el presidente, exigiendo su renuncia y cambios constitucionales y legislativos importantes que aborden los problemas estructurales que facilitan la corrupción que quedaron en evidencia por casos como el de La Línea y el IGSS.³⁶² Una amplia plataforma nacional para la reforma del estado trabajó para producir propuestas de consenso hacia futuro.³⁶³ La plataforma se concentró en las reformas de la ley electoral y los partidos políticos y preparó un proyecto de ley para enviar al Tribunal Supremo Electoral para su revisión y envió al Congreso. La plataforma recomendó posponer las elecciones hasta noviembre y diciembre para permitir la adopción de una nueva ley electoral y que se llevaran a cabo nuevas campañas de acuerdo con normas más estrictas.³⁶⁴

Las propuestas de una rápida reforma electoral, sin embargo, provocaron fuertes reacciones negativas, con oposición del Tribunal Supremo Electoral, el presidente, la mayoría del Congreso, el CACIF y la Embajada de los EE. UU. a cualquier demora en las elecciones.³⁶⁵ La Organización de Estados Americanos adoptó una resolución que reclamaba "la continuidad electoral".³⁶⁶ Los EE. UU. respaldaron con firmeza la "estabilidad", argumentando que el presidente debería concluir su mandato y las reformas deberían formar parte de la agenda del próximo gobierno.³⁶⁷ Manuel Baldizón y sus 62 diputados en el Congreso, que apostaron por que el apoyo para el golpeado presidente serviría como dividendos electorales de sus mayores defensores y evitaría una demora en las elecciones que podría dañar las posibilidades del partido, continuaron posponiendo los debates sobre la suspensión de la inmunidad del presidente y las reformas electorales.³⁶⁸

En junio, el Tribunal Supremo Electoral presentó un paquete de reformas en el Congreso que no contempló una demora en las elecciones. Los partidos políticos parecían bastante divididos por el contenido de la propuesta de la reforma y el cronograma de adopción para garantizar que no se avanzara con la reforma antes de las elecciones de septiembre. Tras la euforia de abril y mayo, los frustrados esfuerzos de la sociedad civil por capitalizar las protestas nacionales sin precedentes representaron, para muchos, "la victoria del sistema".³⁶⁹

Más tarde, el 16 de julio, la CICIG finalmente emitió su informe sobre el financiamiento de las elecciones en Guatemala.³⁷⁰ Resumía las ampliamente conocidas prácticas de financiamiento de campañas y partidos políticos, excepto fuentes de financiamiento positivamente agregadas a través de las élites

empresariales (25 por ciento), proveedores y contratistas para la construcción y servicios del estado (50 por ciento), y crimen organizado (25 por ciento). Velázquez argumentó que la mayor parte del financiamiento provenía de fuentes no declaradas (élites empresariales, contratistas del estado) o del crimen organizado.³⁷¹ El informe explicaba cómo se solicitaban y recaudaban los fondos a nivel local y nacional, mencionando como ejemplos un número de poderosos individuos en el gobierno de Colom y recientes casos contra miembros de LIDER. También identificaba el uso de los fondos, principalmente para la compra de medios (televisión, cable y radio) y el pago de consultores, equipos de campaña y eventos. Además, Velázquez destacó el rol predominante de los monopolios de medios en respaldo a los candidatos favorecidos. En todos estos casos, las contribuciones se hacían con anticipación a los retornos comerciales y personales. Para Velázquez, el informe demostró, una vez más, que la “corrupción es el principal factor unificador del sistema político de Guatemala”.³⁷²

LOS ÚLTIMOS DÍAS DEL PRESIDENTE

Mientras tanto, el presidente y sus opositores estaban ocupados con una maniobra política en torno de la Corte Suprema, la Corte de Constitucionalidad y el Congreso por el pedido del 23 de mayo realizado por un diputado del congreso de suspender la inmunidad de Pérez Molina y permitir realizar una investigación por su vinculación con los casos La Línea e IGSS. El Ministerio Público remitió el pedido a la Corte Suprema para su revisión dos días más tarde. El 10 de junio, la Corte Suprema remitió la denuncia al Congreso, el cual, a su vez, creó un comité de investigación de cinco miembros (tres de LIDER y dos del partido del presidente), y el comité inmediatamente comenzó a tomar testimonio.

El golpe final estuvo dado por la acción judicial. El 21 de agosto, la CICIG y el despacho del Ministerio Público organizaron otra dramática conferencia de prensa en la cual Velázquez anunció que la evidencia adicional a partir de las escuchas telefónicas y los documentos incautados demostró “sin dudas” que el Presidente Pérez Molina y la Vicepresidente Baldetti eran los líderes de La Línea.

Sin embargo, el 17 de junio, el proceso se estancó cuando la Corte de Constitucionalidad otorgó un amparo provisorio a Karen Fischer, una abogada vinculada con el presidente (el amparo fue duramente criticado porque la abogada no tenía interés directo en el caso) por 3 votos contra 2.³⁷³ Con la denuncia de un tercero con validez incierta, el presidente presentó un amparo en su propio nombre el 27 de junio, pero la Corte rechazó otorgar una medida precautoria provisional, con vistas a una revisión completa de su recurso. El 1 de julio, la Corte rechazó el *amparo* provisional de Fischer de nuevo por 3 votos contra 2 y el comité de investigación parlamentaria finalizó su trabajo con la recomendación de suspender la inmunidad del presidente. El 14 de julio, la Corte rechazó definitivamente el recurso de amparo de Fischer y dictaminó contra la apelación del presidente dos semanas más tarde.³⁷⁴ Después de que el presidente de la Corte de Constitucionalidad se quejó de que “el proceso legal [estaba] siendo decidido políticamente”, el destino de Pérez Molina estaba en manos del más alto órgano político de Guatemala.³⁷⁵

El Congreso inicialmente rechazó la recomendación de su comisión de investigación de suspender la inmunidad del presidente, luego de que miembros del partido del presidente programaron el voto al mismo tiempo cuando 44 de los 158 diputados estaban ausentes, lo que dio como resultado 88 votos contra 26 a favor y que no alcanzó a los 105 votos necesarios para la aprobación.³⁷⁶

El golpe final estuvo dado por la acción judicial. El 21 de agosto, la CICIG y el despacho del Ministerio Público organizaron otra dramática conferencia de prensa en la cual Velázquez anunció que la evidencia adicional a partir de las escuchas telefónicas y los documentos incautados demostró “sin dudas” que el Presidente Pérez Molina y la Vicepresidente Baldetti eran los líderes de La Línea.³⁷⁷ Los pedidos de renuncia del presidente surgieron nuevamente e incluso sus últimos defensores, además del CACIF, se rindieron.³⁷⁸ LIDER y el Partido Patriótico, luchando en la campaña por las elecciones nacionales, en parte por su férreo respaldo del presidente, condujeron a que el Congreso votara por la suspensión de la inmunidad del presidente, el 1 de septiembre.³⁷⁹ El Ministerio Público solicitó de inmediato la detención del presidente. Pérez Molina renunció el 2 de septiembre y al día siguiente fue arrestado, procesado y encarcelado.³⁸⁰

LAS REPERCUSIONES

Los escándalos cambiaron la dinámica de las elecciones nacionales. A principios de agosto, Baldizón, considerado alguna vez imparable en su búsqueda de la presidencia, observó cómo su liderazgo descendía del 31 al 25 por ciento. Sandra Torres siguió estancada en el 15 por ciento, y Jimmy Morales, un ex comediante de televisión sin experiencia política (que tenía como lema “ni corrupto ni ladrón”), vino de la nada a ubicarse en segunda posición con el apoyo del 16 por ciento de los posibles votantes.³⁸¹ El 6 de septiembre, el día de la primera vuelta de las elecciones, Baldizón cayó a un tercer lugar. Jimmy Morales continuó su ascenso, captando el 24 por ciento de los votos mientras que Sandra Torres (18 por ciento) se impuso a Baldizón por unos pocos miles de sufragios para ganar el derecho a disputarle la presidencia a Morales el 25 de noviembre.³⁸² No es de extrañar que Jimmy Morales, el intruso no contaminado por la corrupción política, ganara la segunda vuelta electoral en una arrolladora derrota de Sandra Torres con el 67 por ciento de los votos.³⁸³

El día posterior a las elecciones, Guatemala ingresó a territorio desconocido. Un masivo movimiento social, compuesto por ciudadanos hartos de décadas de violencia, corrupción y malos gobiernos, provocados por una ola de escándalos de corrupción revelados por la CICIG y el Ministerio Público, habían derribado a un presidente que había luchado con todas las armas que tenía a disposición para permanecer en el cargo. El Congreso había sido purgado de muchos miembros de su corrompida vieja guardia y el principal contendiente presidencial fue elegido porque no tenía exposición al sistema político.

Se había proclamado una revolución, pero el trabajo más difícil aún estaba por comenzar. Los esfuerzos por iniciar cambios de transformación electoral y judicial antes de las elecciones nacionales zozobraron por desacuerdos tácticos entre la gran cantidad de participantes de la coalición para la reforma, un Congreso intransigente y la oposición de poderosos actores, incluido los EE. UU. Los candidatos finalistas para la presidencia no habían inspirado confianza en ningún sector. Morales mostró falta de talento para los problemas o la política y obtuvo su apoyo de los sectores conservadores militares y empresariales. Los mismos pilares que habían servido como base para el derrocado presidente.³⁸⁴ Torres representaba al viejo orden, un hábil negociador y manipulador de leyes y costumbres políticas contemporáneas.³⁸⁵ Muchos temieron un desolado camino por recorrer, una elección entre una "restauración" parcial del pasado régimen con Morales o una "reconfiguración" del actual modelo con Torres a la cabeza.³⁸⁶

Para la CICIG, el año había reivindicado las esperanzas (hasta entonces largamente irrealizadas) que acompañaban el establecimiento de la misión ocho años antes. La estrategia de Iván Velázquez centrado en casos de alto impacto con interés en prácticas y estructuras clave de corrupción política que sustentan el sistema de clientelismo en Guatemala—se benefició de un fortalecido despacho del Ministerio Público y de una rebelión ciudadana completamente inesperada que produjeron un notable impacto. La Comisión se convirtió en la institución más confiable en Guatemala y el muysierio, modesto y prudente Iván Velázquez se convirtió en una estrella de rock.³⁸⁷

Sin embargo, Velázquez no era la primera estrella mediática de la CICIG y la caída de Carlos Castresana unos meses después de los niveles del caso de Rosenberg servía como recordatorio de las dificultades por venir en el manejo de los perfiles inesperados de la política guatemalteca. El mandato de la CICIG se había extendido por otros dos años, dándole la oportunidad de continuar con su trabajo de "destapar cloacas" con una sólida fiscal general y un extraordinario nivel de respaldo de la población guatemalteca y la comunidad internacional. El presidente electo Morales expresó su fuerte apoyo tanto para la CICIG como para la fiscal general y dijo que solicitaría una extensión del mandato de la CICIG hasta fines de su administración en 2020.

CICIG: UNA EVALUACIÓN

La CICIG fue una respuesta novedosa, innovadora y riesgosa de las Naciones Unidas a los pedidos de ayuda por parte de Guatemala contra las poderosas mafias político-criminales insertadas en las instituciones del estado. Comenzó modestamente en 2008, con expectativas silenciadas, en busca de algunos casos que definieran su mandato. Comenzó el 2015 con ambiciones mucho más amplias y con las miras puestas en las fuentes estructurales de las prácticas políticas que socavaban la capacidad de gobierno del estado, en especial su capacidad para enfrentar la violencia criminal organizada. Un puñado de casos de alto impacto develaron una serie de espantosos fraudes y malversaciones de fondos, lo que derribó a la presidencia de Pérez Molina, provocando inesperadamente un movimiento nacional sin precedentes contra la corrupción política, otorgándole a la CICIG elogios como ser “uno de los programas más innovadores entre las herramientas de la ONU” que produjo “resultados trascendentales”.³⁸⁸

En los siete años entre sus modestos comienzos y los eventos de 2015, sin embargo, el historial de la Comisión fue mucho más ambiguo. Tuvo momentos de sorprendente efectividad, incluso trabajando con un despacho mejorado del Ministerio Público para procesar a un expresidente por corrupción, salvando a un presidente en ejercicio al resolver un extraño homicidio, y develando el uso que el Ministerio del Interior hacía de la policía para asesinatos selectivos y limpieza social. No obstante, también habían largos períodos donde se veía desbordada por mafias del clientelismo resiliente o frustrada por la disfunción interna. Si la Comisión hubiese terminado su mandato a mediados de 2014, nadie habría descrito sus resultados como “transcendentales” y la ONU habría sido reticente a probar el experimento de nuevo.

Los logros y decepciones de la CICIG estaban determinados en gran medida por la forma en que cada comisionado manejó una serie común de desafíos internos y por los factores externos que ayudaban o impedían el trabajo de la Comisión. El primer factor, y quizás más importante, fue el interno: la necesidad de lidiar con métodos operativos y una estrategia seleccionada y coherente a partir de un mandato amplio y la cacofonía las de demandas de asistencia. Al mismo tiempo, cada comisionado tenía que lograr el equilibrio entre el rol de la CICIG como un actor político visible, un protagonista en las complicadas corrientes de las políticas guatemaltecas y un procurador que se ciñe a la circunspección de los cronogramas y métodos judiciales. La Comisión dependía fuertemente de la sociedad civil guatemalteca, en particular de las ONG de derechos humanos y justicia responsables por su creación, y del indispensable (aunque a veces controvertido) respaldo de los Estados Unidos.

La contingencia y la suerte política, ambas fuera del alcance de incluso el más talentoso comisionado, intervinieron en momentos cruciales. El caso *Rosenberg* llegó cuando la CICIG estaba buscando dejar su marca inicial. El inesperado nombramiento de Claudia Paz y Paz como fiscal general y la inesperadamente fuerte impronta de su sucesora, Thelma Aldana, brindaron un apoyo valiosísimo. Y suerte con sus casos (tales como la disposición de actores de corrupción política para continuar usando teléfonos móviles intervenidos) y el inesperado aumento de una población harta de corrupción política contribuyó con los logros de la CICIG en 2015.

EL DESAFÍO DE LA ESTRATEGIA

La evolución del mandato de la CICIG y los objetivos estratégicos de las estructuras de inteligencia militar que amenazan a los defensores de los derechos humanos con redes político-criminales y crimen organizado incorporado a la corrupción política—no fue ni predecible ni planificada. La CICIG respondió a la mutación y fragmentación de las redes político-criminales de una gran variedad de actividades del crimen organizado, al crecimiento de poderosos clanes de narcotraficantes, y a una comprensión más clara de la conexión entre corrupción política del pegamento que mantiene unido al orden del clientelismo político de Guatemala—y a unas instituciones de seguridad y de justicia del estado crónicamente débiles.

Este último elemento demostró ser crucialmente importante. El sistema judicial y las instituciones de seguridad de Guatemala tenían problemas crónicos porque los poderosos actores políticos y económicos preferían instituciones estatales débiles incapaces de desafiar sus intereses. Estas preferencias atravesaban sectores e ideologías: élites comerciales que evaden impuestos o que buscan ventajas monopólicas; miembros del Congreso o alcaldes que construyen capital financiero y lealtad política con ingresos provistos por contratos del estado; redes nacionales y transnacionales del crimen organizado que protegen los esquemas del fraude aduanero o las rutas de la trata de personas y el tráfico de

drogas. Mientras los actores en estos sectores con frecuencia compiten ferozmente entre sí, todos tienen un objetivo común: bloquear las reformas que reducirían su capacidad para influir a los ministerios importantes para sus respectivos intereses, en particular el de justicia.

La CICIG inmediatamente enfrentó el dilema planteado por esta dinámica: cada investigación dentro de su mandato amenazaría los intereses de uno u otro sector. Concentrarse en el fraude aduanero, las bandas criminales, las adopciones ilegales, la extorsión a los buses, la violencia agraria y por el uso de la tierra, la malversación en los ministerios del estado o los grupos de crimen organizado podría llevar a dismantelar las estructuras individuales frecuencia menudo oportunistas que usan al estado para objetivos privados, frecuentemente con conexiones en el sistema judicial para evitar procesamientos. Demostrar que estas redes criminales podrían ser procesadas, mientras se fortalece la capacidad del Ministerio Público, probaría ser una importante contribución de la CICIG. Aunque estos casos no afectarían las estructuras generales de la impunidad, las prácticas profundamente arraigadas del clientelismo que socava las instituciones judiciales y de seguridad y el ciclo de casos similares estaba destinado a continuar. Sin medidas políticas concretas para consolidar lo ganado en los últimos tres años—en particular un ministerio público más fuerte, aunque necesariamente también un sistema judicial más independiente—el efecto a largo plazo de la CICIG probablemente terminaría siendo limitado.

Abordar este desafío estaba claramente más allá de la limitada capacidad de la CICIG. Avanzar hacia un orden político más estable, inclusivo, menos corrupto y violento llevaría años de trabajo de la sociedad guatemalteca, sostenido por el amplio respaldo nacional al cambio expresado por las protestas de 2015. Al mismo tiempo, los comisionados de la CICIG, en particular Iván Velázquez, preguntarían si la Comisión podría ser capaz de concentrar su trabajo de manera útil sobre las estructuras políticas que sostienen la impunidad. Nunca estuvo claro cómo trabajar de forma efectiva en este contexto y con razón.

Antecedentes: La brecha del mandato y el conocimiento

La ONU y los contribuyentes internacionales enfrentan un problema de conocimiento al alentar la reforma política en estados frágiles, una brecha que ellos han intentado llenar durante la última década tanto con investigación histórica como contemporánea sobre las fuentes de inestabilidad y violencia. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a las cuestiones del estado de derecho: ¿cómo logran las sociedades someter a élites de sujetos poderosos para que sigan un conjunto común de reglas y prácticas bajo las cuales la competencia y el conflicto son mediados por instituciones independientes?³⁸⁹ Esto ha sido un problema central en Guatemala desde la década de los años 60, alentar (o inducir) a poderosas élites a avanzar hacia esquemas políticos y económicos más inclusivos; en efecto, para someterse ellos mismos al estado de derecho. Esta es la pregunta que los Acuerdos de Paz de 1995 supuestamente debían responder.

Nadie sabe cómo llevar esto a la práctica. El amplio registro histórico no brinda recetas políticas claras para promover el cambio político a corto plazo. La comunidad internacional aún tiene que demostrar que puede acelerar positivamente el proceso de reforma institucional y la consolidación del estado de derecho. Los progresos en Europa, que dieron paso a los estados democráticos liberales de la Unión Europea, tardaron 300 años, y con frecuencia fueron violentos. La experiencia de los estados del siglo XX que salieron de la pobreza sugieren que cambios institucionales importantes, en general, llevaron décadas, si no generaciones, de avances y retrocesos, círculos “virtuosos” y “viciosos”, y con frecuencia tomar las decisiones correctas en “coyunturas críticas”.³⁹⁰

Convencer a las élites para que concedan hegemonía y construyan un estado más fuerte e inclusivo no es probable sin garantías institucionales confiables. Deben ser capaces de respetar compromisos de

actores contrapuestos para seguir nuevas reglas según las cuales los costos de perder poder político o beneficios económicos sean razonables. A pesar de que “instituciones eficientes pueden brindar soluciones a las motivaciones sobre seguridad, política y economía sirviendo como herramientas para negociar entre grupos”, las instituciones deben ser lo suficientemente creíbles e independientes como para garantizar a las partes resultados justos. Si no, “las instituciones débiles crean las condiciones para la adopción racional de estrategias violentas”.³⁹¹ En el corto y mediano plazo en Guatemala, las instituciones más capaces de brindar garantías para acuerdos políticos y económicos inclusivos son el Ministerio Público y el sistema judicial. Ambas del estado de derecho en sociedades democráticas contemporáneas y las instituciones en el corazón del mandato de la CICIG.

Sin embargo, el campo contemporáneo del estado de derecho está igualmente limitado por la brecha del conocimiento. La asistencia del moderno estado de derecho se desarrolla a partir de tres grandes líneas, la primera se centra en las reformas del sistema legal y judicial, comenzando con el “movimiento de la ley y el desarrollo” de la década de los 60, una fallida estrategia de los EE. UU. para equipar a la profesión legal a fin de promover el progreso social en América Latina.³⁹² Su “renacimiento” en los años 90 supuso una profunda conexión entre los sistemas judiciales, el efectivo crecimiento económico, la buena gobernabilidad, la democracia y el manejo de los conflictos.³⁹³ Como en los años 60, el diluvio de abogados que terminan en las costas de Europa del Este después de la guerra fría, en América Latina después del autoritarismo y en África y Asia después de los conflictos para redactar las constituciones democráticas liberales y construir cortes independientes crearon un vasto y nuevo mercado de desarrollo, pero produjeron resultados menos que estelares, ciertamente fuera de Europa.

Los reformadores sufrieron tres problemas. El primero fue una comprensión histórica limitada

La CICIG era, en principio, diferente precisamente porque podría actuar de forma independiente, dando algún impulso sobre las instituciones judiciales y se concentraría en las debilidades institucionales contemporáneas y las estructuras criminales, no en crímenes atroces del pasado.

del contexto social del estado de derecho: las normas del país contribuyente y las experiencias institucionales estaban con frecuencia desconectadas de las muy diferentes estructuras sociales y de los patrones de comportamiento de los estados pobres. El segundo, la ayuda del estado de derecho evadió cuestiones políticas y se concentró en la asistencia técnica por códigos legales, capacitación del sector judicial y de seguridad y modernización administrativa.³⁹⁴ El tercer problema demostró ser el más conflictivo: las correlaciones entre la presencia de las sólidas instituciones del estado de derecho y el crecimiento económico, conflicto y violencia, y democracia eran débiles. Tal vez no sorprenda que el récord de reformas del estado de derecho ha sido desalentador.³⁹⁵ A pesar de ello, permanece en el centro de los modelos de desarrollo internacional.³⁹⁶ La asistencia técnica es el modo preferido de respaldo incluso a la luz de la creciente comprensión de los contribuyentes de que la ausencia del estado de derecho es un síntoma, no una causa de la debilidad de los estados.

Los esfuerzos del estado de derecho relativos a la justicia criminal internacional ganaron tracción después de la guerra fría. La comunidad internacional respondió a las atrocidades de las guerras de Yugoslavia, Camboya y Ruanda creando tribunales internacionales para procesar a aquellos que fueron los mayores responsables de la violencia. Como estos tribunales demostraron ser lentos, engorrosos y caros, la ONU se inclinó por tribunales híbridos, que compartieran la carga con los sistemas judiciales nacionales, con la esperanza de lograr un enfoque más rápido, menos oneroso y políticamente relevante que pudiera, como un beneficio colateral, dejar atrás a las cortes locales más fuertes.

Aquí, también, los resultados han sido modestos. Los tribunales eliminaron una serie de caudillos, como Charles Taylor, de la política nacional y condenaron a muchos responsables por la terrible violencia, abriendo espacio para menos protestas políticas violentas y arrojando luz sobre la responsabilidad por la violencia de la guerra civil. Pero las víctimas se han desilusionado; muchos actores implicados en la violencia de la guerra permanecían en el poder y los procesos judiciales dejaron capacidades nuevas limitadas para las cortes nacionales. Las autoridades nacionales post conflicto, con frecuencia implicadas en los conflictos que producían los tribunales, limitaban su alcance o socavaban su efectividad. La respuesta internacional más reciente a los crímenes atroces, la todavía joven corte criminal internacional, también ha batallado con muchas de las limitaciones que limitan a los híbridos: casos lentos, onerosos, con dos condenas en 13 años, manipulación política y resistencia de los estados poderosos, la reticencia de otros al arresto y el traslado de sospechosos, y una capacidad limitada.³⁹⁷

El diseño de la CICIG reflejó, en gran parte, la herencia de estos esfuerzos internacionales, la frustración con los ineficaces programas de asistencia técnica y el limitado impacto que tenían los tribunales internacionales e híbridos sobre la capacidad judicial nacional y el cambio político. El Departamento de Asuntos Políticos de la ONU está al tanto de que la mayoría de los programas de asistencia técnica para la seguridad y la reforma del estado de derecho fallaron porque proporcionaban respaldo a instituciones ya captadas y no podían abordar las estructuras políticas más amplias que sujetaban a estas instituciones a los intereses de las élites.³⁹⁸ La CICIG era, en principio, diferente precisamente porque podría actuar de forma independiente, dando algún impulso sobre las instituciones judiciales y se concentraría en las debilidades institucionales contemporáneas y las estructuras criminales, no en crímenes atroces del pasado. Este último punto era crucial para Guatemala y el rol de la CICIG en el cambio político y del estado de derecho: un mandato que se centra en las fuentes de fracasos judiciales en el presente tangenciales a los amargos conflictos judiciales y políticos por sobre los crímenes cometidos durante el conflicto interno de 36 años. Al mismo tiempo, un Ministerio Público fortalecido y más independiente tendría mayor capacidad para lidiar con el pasado, dado que las reformas asistidas por la CICIG mejoraron el sector judicial en su conjunto.

Traducir mandato en estrategia

Transformar el mandato de la CICIG en una estrategia operativa demostró ser difícil. Los actores internacionales y guatemaltecos tenían diferentes opiniones sobre qué haría que la CICIG tuviera “éxito”. El gobierno de Berger, por ejemplo, quería que la CICIG ayudase a investigar y sancionar el crimen organizado, eliminando lo que el ex vicepresidente Eduardo Stein llamaba los “gusanos” dentro del sistema político que facilitaban la impunidad.³⁹⁹ Los EE. UU. veían a la CICIG como un aliado de sus esfuerzos contra las drogas en Guatemala, particularmente en la captura y extradición de los líderes de cartel. Sectores de la élite empresarial empezaron a ver a la CICIG como un aliado contra sus opositores “de capital emergente” (en particular, aquellos asociados con el expresidente Portillo) y su tráfico de influencias en el Congreso, el sistema judicial y demás instituciones del estado. Las ONG de derechos humanos y justicia, por otro lado, querían que la Comisión se concentrase en las redes de corrupción en la policía y el despacho del Ministerio Público mientras mapeaban la evolución de las viejas estructuras contrainsurgentes ahora diseminadas en organizaciones estatales, políticas y criminales. Los contribuyentes esperaban que la CICIG pudiese hacer un uso efectivo de los fondos tras dos décadas de desilusiones con la reforma, y un modelo aplicable a los estados para enfrentar crisis similares en otros lugares.

La ONU no se hacía ilusiones de que la CICIG pudiese cambiar significativamente el comportamiento del sector de la justicia, habiendo visto la capacidad de Guatemala de resistir la presión internacional después de diez años con MINUGUA. Las expectativas eran modestas: un mapeo de las redes político-criminales conectadas con el estado; unos cuantos casos importantes que pasaron de la investigación al juicio para demostrar la posibilidad y los métodos para dismantelar las estructuras de la impunidad y el crimen organizado; y la capacitación de equipos de expertos dentro del despacho del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. Las ONG de Guatemala eran igualmente cautelosas.⁴⁰⁰ Pero estas expectativas limitadas frustraron las esperanzas más claramente expresadas por un costo anual de entre 15 y 20 millones de USD—que la CICIG podría transformar en algo más, un catalizador para una reforma sostenible, a largo plazo.

Esta falta de claridad sobre el objetivo de la CICIG (mapear la influencia de las redes político-criminales o ayudar al gobierno a enfrentar a los grupos de crimen organizado) y su alcance (completar algunos pocos casos paradigmáticos clave o provocar una importante reforma) proyectaría una sombra sobre la Comisión en todo el arco de sus primeros ocho años.

Los Comisionados y sus objetivos

Carlos Castresana tenía el desafío poco envidiable de establecer la estrategia y los enfoques de las investigaciones iniciales de la CICIG para el Ministerio Público y las cortes mientras creaba la Comisión desde cero con un limitado respaldo de la ONU. Castresana insistió en que comenzaba las operaciones con una serie de objetivos estratégicos primordiales: estructuras ilegales en las instituciones de seguridad, las mafias políticas en el sector judicial y las redes vinculadas con el crimen organizado y el estado.⁴⁰¹ Incluso las primeras investigaciones de la CICIG incluyeron una revancha entre dos grupos de narcotraficantes en Zacapa, una banda de extorsionadores de la fuerza policial (*Mariachis Locos*), la muerte del hijo de un defensor de los derechos humanos, homicidios de 15 pasajeros en un autobús de Nicaragua relacionados con drogas y una serie de feminicidios. La selección inicial representó una mezcla de casos solicitados por importantes ONG, contribuyentes internacionales y el gobierno, generando un rápido respaldo a la Comisión de parte de socios clave y el público, y tal vez algunas “victorias fáciles” para establecer la reputación de la CICIG.⁴⁰²

Pero la CICIG movió rápidamente las investigaciones más estrechamente vinculadas con su mandato: denuncias de participación generalizada de funcionarios de la policía en actividades criminales y la existencia de estructuras de seguridad paralelas dentro de la Policía Nacional Civil y el Ministerio del Interior que llegaban hasta la administración Berger. Estos casos produjeron graves bloqueos de los procuradores en el despacho del Ministerio Público e impulsó a Castresana a una campaña para remover a los funcionarios comprometidos.

Castresana tenía conocimiento de la traicionera dinámica política que enfrentaba la Comisión, generada por la amplia variedad de intereses amenazados por su mandato. Él pensaba que la CICIG tenía que perseguir casos paradigmáticos contra los actores tanto de la derecha como de la izquierda. Él quería evitar la opinión de que estaba “en manos de” las ONG de derechos humanos, la comunidad internacional o la comunidad empresarial guatemalteca, o que la CICIG estaba respondiendo a la presión de los EE. UU. para concentrarse en el crimen organizado vinculado a las drogas.⁴⁰³ Sea que los casos seleccionados respondieran a estas opiniones o no, el arresto de Portillo ciertamente alegró a la derecha tradicional, mientras que el resultado de *Rosenberg* los incomodó, y el caso contra el Ministro del Interior de Berger, Carlos Viemann, un incondicional del *establishment*, puso furiosa a la derecha tradicional. Los sectores de “capital emergente”, en particular aquellos cuyo auge estaba fuera del acceso a contratos con el estado, criticaron a la CICIG por defender los intereses de las élites empresariales tradicionales, mientras que muchos jueces y abogados objetaron firmemente los ataques de Castresana a su credibilidad.

Aunque la selección inicial de casos de la CICIG parecía “muy frecuentemente improvisada, sin la adecuada consideración hacia su objetivo a largo plazo [y] fundamentalmente reactiva más que estratégica”, las opciones oportunistas de Castresana a veces pagaban enormes dividendos.⁴⁰⁴ La investigación de *Portillo* reveló un esquema de malversación común y corriente, pero el rol de la CICIG sumó visibilidad y credibilidad a la Comisión. Aunque el caso *Rosenberg* quedó fuera del mandato de la CICIG, la Comisión era vista, en ese momento, como el único actor capaz de superar la falta de confianza en las instituciones del país comprometidas con el sistema judicial y de seguridad, y que llevaba a cabo una investigación creíble. La participación de la CICIG ayudó a frenar una feroz campaña de los sectores conservadores que buscaban destituir al Colom de centro-izquierda. Aunque los riesgos también estaban claros. Si la CICIG no hubiese podido determinar de manera concluyente los autores y los motivos del homicidio, o si la evidencia hubiese sido menos que impecable, la crisis política se habría reactivado y la reputación de la CICIG, y su capacidad de acción, se habría disminuido en gran medida.⁴⁰⁵

El controvertido mandato de Castresana de tres años culminó en medio de la crisis que rodeó a su renuncia. Este le dejó a su sucesor una serie de casos paradigmáticos vinculados a lo que pronto se conocería como la estructura *Vielmann*, las investigaciones *Portillo*, *Rosenberg*, las redes de adopciones ilegales, Matus, los asesinatos del autobús nicaragüense, casos de drogas de la Policía Nacional Civil, un caso de corrupción que involucraba a un ex ministro del interior, y el asesinato de un dirigente sindical y un periodista. Varios de ellos aportaron importantes perspectivas sobre la generalizada participación de la policía en actividades criminales y el funcionamiento de los grupos ilegales y las redes de corrupción en los más altos niveles del gobierno, aunque permanecieron sin dirección estratégica integral.

Dall’Anese emprendió una revisión estratégica no minuciosa después de reemplazar a Castresana, concentrándose, en cambio, en remitir los casos de su predecesor a la instancia de procesamiento mientras reducía el perfil público de la CICIG en deferencia del recientemente dinámico Ministerio Público bajo el mando de Claudia Paz y Paz. La estrategia de selección de casos de la CICIG todavía sonaba a la fórmula de Castresana: recomendaciones desde afuera, nuevas pistas de investigaciones previas, evaluación de la probabilidad de vínculos con grupos ilegales y estructuras clandestinas, el

posible impacto sobre la impunidad, y las consideraciones operativas y tácticas (incluidos los recursos, los presupuestos y los riesgos para los testigos).⁴⁰⁶

A principios de 2012, la falta de claridad acerca de la estrategia de la CICIG bajo el mando de Dall'Anese creció en ausencia de información sobre las nuevas investigaciones. La CICIG continuó trabajando en la corrupción política, junto con el Ministerio Público para arrestar a Carlos de León Argueta, el fiscal general de Portillo, por lavado de dinero antes de sus servicios al gobierno, pero el juez de la causa la desestimó de inmediato.⁴⁰⁷ La Comisión participó en la investigación y detención de Marlene Blanco, una ex jefa de la Policía Nacional Civil, por el manejo de unidades ilegales dentro de la fuerza que llevaban a cabo ejecuciones extrajudiciales, y el procesamiento de un grupo que vendía gasolina de contrabando y continuó con los lentos procesos judiciales de los casos que están la lista de expedientes desde 2009.

La eficacia de un mayor enfoque estratégico quedó clara con el mandato del tercer comisionado de la CICIG, Iván Velázquez. Él pasó sus primeros meses evaluando nuevamente el trabajo de la CICIG y luego redujo sus investigaciones a una serie de ejes estratégicos donde las iniciativas de las estructuras de corrupción político-criminal de Guatemala se entrecruzaban. Ni las áreas ni las estructuras eran nuevas o desconocidas. La CICIG tenía casos en algunas de esas áreas que databan de sus primeros años—pero la decisión de concentrarse en las líneas de investigación cuyos resultados podrían contribuir al cambio político era nueva. Los casos de corrupción municipal y parlamentaria de La Línea demostraron la eficacia de un enfoque que tiene sitios bien conocidos, si se los investiga escasamente, de tráfico de influencias y corrupción político-criminal.

El extenso informe de la CICIG que analiza las conexiones entre el financiamiento ilegal del partido político y la campaña, las redes de clientelismo de Guatemala y la corrupción política pueden haber preparado el escenario para futuras investigaciones de contribuciones empresarias y del crimen organizado con el problema de la impunidad. De hecho, el informe aportó una cantidad de ejemplos pormenorizados que solo podrían haber venido de las investigaciones de la CICIG. Tal como se demostró cuando la CICIG y el despacho del Ministerio Público acusaron a uno de los mediadores políticos señalados en el informe, el secretario privado del expresidente Colom, Gustavo Alejos, de corrupción.⁴⁰⁸ El candidato presidencial Manuel Baldizón admitió que su organización estaba bajo el escrutinio de la CICIG y que su compañero de fórmula para la vicepresidencia estaba, consecuentemente, acusado de lavado de dinero durante la campaña de 2015.

El equilibrio de la estrategia

Mientras que el ambiguo enfoque estratégico de Carlos Castresana es tal vez comprensible, dados los urgentes desafíos incipientes de la CICIG, la colisión con las estructuras de la impunidad en el sistema judicial, las demandas de *Rosenberg*, y el torbellino político que condujo a su renuncia, la desviación estratégica de Dall'Anese era mucho menos que eso. Él heredó las consecuencias del mandato de Castresana y tropezó con la controversia de *Vielmann*, aunque también heredó los cimientos establecidos por su predecesor (incluidas mejores herramientas, experimentados investigadores y credibilidad ganada por las repercusiones de *Rosenberg*) y pronto ganaría un fiscal general ideal. Podría haber sido el momento oportuno para replantear los objetivos estratégicos de la CICIG a la luz de la experiencia y los conocimientos acumulados durante los tres años de Castresana. Estaba claro en ese momento que, junto a la actitud cooperadora de la fiscal general, la CICIG podría descubrir y dismantelar grupos y redes criminales que operaban junto a funcionarios estatales corruptos. Sin embargo, también era evidente que las prácticas sistémicas que sustentaban la impunidad se mantenían, a grandes rasgos, inalteradas.

De hecho, parece razonable argumentar que la CICIG tenía la información y los recursos para atacar estratégicamente los objetivos de Velázquez durante la vigilancia de Dall’Anese. El equipo de investigación principal de la CICIG fue en su gran mayoría el mismo entre 2012 y 2014. Esos objetivos que incluían los servicios fiscales y aduaneros, el financiamiento de partidos políticos y campañas, el uso de los contratos y los puestos del estado para beneficio personal y político, y las estructuras de seguridad ilegales—eran conocidas en los tiempos de Dall’Anese.

La imposibilidad de Dall’Anese de lograr esos objetivos es desconcertante dadas las propias evaluaciones de la CICIG sobre las conexiones que evolucionaban entre la corrupción política, el crimen organizado y la impunidad en 2011.⁴⁰⁹ El análisis de la CICIG destacó que las prácticas de impunidad funcionaron en los tres dominios sociales, comenzando por los tradicionales grupos económicos emergentes que usan el dinero, las oportunidades profesionales, el comercio, la familia, la escuela y demás relaciones para cooptar miembros de los partidos políticos, la rama ejecutiva y sus organismos, el Congreso y los medios. Estas élites económicas y políticas usaban estas mismas conexiones y métodos para influir sobre jueces, fiscales, la policía y el ejército, y así procurar decisiones administrativas o judiciales favorables o bloquear procesamientos o investigaciones. Por si los problemas irresolubles fueran pocos, ellos podrían echar mano a un amplio abanico de posibles grupos operativos: organizaciones de seguridad privada, narcotraficantes, antiguos o actuales funcionarios policiales o militares, y miembros de pandillas criminales, todas trabajando por contrato. Dentro de las instituciones del estado, con inclusión del despacho del Ministerio Público, los patrones de impunidad con frecuencia surgían a partir de relaciones con las escuelas y las oficinas, una cultura clientelista de hacer favores para ascender dentro de la organización. En el despacho del Ministerio Público, un mecanismo de “cuidarse a sí mismo” aseguraba

Estaba claro en ese momento que, junto a la actitud cooperadora de la fiscal general, la CICIG podría descubrir y dismantelar grupos y redes criminales que operaban junto a funcionarios estatales corruptos.

que aquellos que no ganaban un trabajo como resultado de la experiencia o la educación podrían hacerlo porque les debían o debían un favor a alguien.⁴¹⁰

En el sistema judicial, las conexiones observadas entre algunos funcionarios de la justicia y miembros de grupos criminales buscaban funcionar en la impunidad, en la mayoría de los casos, de forma esporádica y oportunista, mediante el tráfico de influencias, los intereses comunes, la corrupción, aunque, por sobre todas las cosas, por un sentido de lealtad a la persona a quien les deben sus trabajos.⁴¹¹

Velázquez también comenzó a hablar de estas prácticas de corrupción e impunidad de una manera similar en 2014, que los describe como “redes político-económicas ilícitas”.⁴¹² Mientras la CICIG desarrolló una definición algo tortuosa de estas redes (una consecuencia bastante frecuente al intentar traducir los fenómenos sociales en términos legales), su conclusión de que estas redes “son grupos de personas que colaboran secretamente para ejercer el control político y generar negocios redituables” describe en gran medida el sistema político neopatrimonial de Guatemala.

En consecuencia, el comisionado convirtió a la CICIG en el andamiaje institucional que enmarca estas prácticas para determinar dónde la Comisión podría intervenir de manera más efectiva. Él se concentró en seguir la ruta del dinero. De este modo, investigó élites empresariales que financiaban a los candidatos presidenciales a fin de ganar influencia política. Se concentró en miembros del Congreso, alcaldes, y demás actores políticos que usaban la infraestructura y los contratos estatales para enriquecimiento personal y para financiar sus campañas. Se concentró en grupos de narcotráfico que usaban los productos del lavado de dinero para financiar el control sobre áreas geográficas y para comprar influencias con actores políticos nacionales de orden local, regional y nacional. Y se concentró en el uso de prisiones estatales como base para la actividad criminal lucrativa.⁴¹³

Los casos del 2015 de la CICIG sugieren que concentrarse en las fuentes de corrupción política puede ser una forma mucho más efectiva que abordar la impunidad y sus manifestaciones mediante apoyo del tradicional estado de derecho. La injerencia inicial de la CICIG contra estas fuentes de corrupción tuvo éxito en 2015, pero es demasiado pronto para medir el impacto a largo plazo de las investigaciones y procesamientos en la reforma política.

ESTRUCTURA Y FISCALIZACIÓN

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CICIG INFLUYÓ EN GRAN MEDIDA SU TRABAJO, QUE DETERMINA CUÁN AMPLIA O LIMITADAMENTE LA COMISIÓN INTERPRETARÍA Y “PONDRÍA EN FUNCIONAMIENTO” SU MANDATO. El funcionamiento siguió de maneras no comprendidas o apreciadas en el nacimiento de la CICIG. Los vínculos del manejo y la fiscalización entre la CICIG y las Naciones Unidas, nunca claramente definidos en el mandato de la CICIG, también resultaron problemáticos. Los problemas más evidentes durante las crisis políticas de la Comisión llevaron a las renuncias de Castresana y Dall’Anese.

La ausencia de fiscalización

El acuerdo de la CICIG dejó decisiones sobre la estructura organizativa de la Comisión para el Comisionado y mantuvo el silencio en cuestiones de informes, manejo y fiscalización ante las Naciones Unidas. En gran parte, esto se debió a la serie de resoluciones, muy tardías sobre políticas y redacción

de las mismas por parte de la ONU y el gobierno, que dejaron a la CICIG como una entidad jurídica independiente más que como un organismo de la ONU. Hasta entonces, el personal de las Naciones Unidas supuso que la relación de gestión entre la CICIG y la ONU reflejaría, en mayor o menor medida, las relaciones de gestión común en una misión de campo de la ONU o desarrollaría un modelo híbrido para reflejar el estado único de la CICIG como una entidad procesal.

Cuando los esfuerzos subsiguientes de la CICIG por ganar estatus de la ONU fracasaron, y Castresana se vio obligado a establecer las estructuras administrativas, de personal y de seguridad de la Comisión con asistencia de la ONU, pero sin recursos de la ONU, el Comisionado se alejó de Nueva York. En 2010, él había posicionado a la CICIG como una entidad en gran medida independiente, que informaba a la ONU sobre desarrollos rutinarios pero rara vez consultaba sobre resoluciones administrativas y políticas clave. La capacidad de Castresana para conseguir fondos significativos para el funcionamiento de la CICIG y mantener relaciones sólidas con la comunidad diplomática en Guatemala reforzó la independencia de la Comisión.

La independencia legal de la CICIG brinda sin lugar a dudas fuertes ventajas: la Comisión es capaz de moverse creativa y rápidamente en una zona distante a partir de la experiencia de la ONU, de usar fondos inteligencia y de trabajar de forma eficiente con otros gobiernos para compartir información, de organizar protección para testigos, y de procurar detenciones. No tiene que dedicar recursos sustanciales y tiempo del personal para justificar o buscar la aprobación de los detalles de su presupuesto, estrategia o funcionamiento de los comités de fiscalización de la ONU. Podría desarrollar sus propios procedimientos de contratación de personal, evitando los dilatados procesos de la ONU. Los comisionados son libres de pronunciarse firmemente sin preocupación por la cautela institucional de la ONU cuando se trabaja con Estados miembros.

No obstante, esta independencia despertó una serie de importantes preocupaciones. Los comisionados de la CICIG han circulado, alegremente, libres del principio de fiscalización procesal incorporada en sólidos sistemas judiciales y comunes en otras operaciones de estado de derecho internacionales tales como la Corte Criminal Internacional (ICC) y los tribunales especiales.⁴¹⁴ El comisionado fiscaliza un despacho del procurador con un personal de 150 personas, al menos un tercio son funcionarios de seguridad armados, comprometidos en investigaciones potencialmente peligrosas, y lleva a cabo operaciones de inteligencia de facto, incluso usando fondos de la CICIG para pagar por información, todo a discreción del comisionado.⁴¹⁵

Mientras que la ONU tenía escaso control sobre las actividades de la CICIG, y casi ninguna influencia en su trabajo, tendría que responder ante cualquier escándalo o fallas en su gestión o funcionamiento. De hecho, la CICIG ha soportado su dosis de controversias relacionadas con el comisionado donde un mecanismo de supervisión de la gestión habría sido útil. El liderazgo de la ONU estaba preocupado por los crecientemente virulentos intercambios de Castresana con los críticos de la prensa y los actores judiciales de Guatemala en 2010, en particular cuando fue acusado de "tomar partido" en la competencia contencioso-política entre las élites emergentes y tradicionales durante los procesos de selección de jueces para la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad.⁴¹⁶ La ONU, carente de la información sobre la toma de decisiones internas de la CICIG y excluida del asesoramiento político, no fue capaz de moderar el rol del Comisionado. Sería forzada, no obstante, a abordar las repercusiones de la renuncia de Castresana, reclutar rápidamente a un sucesor, y manejar los temas de la CICIG durante el interin.

Dall'Anese cayó en el mismo patrón, trabajar en el aislamiento con respecto a la ONU hasta que la ONU se viese obligada a intervenir para manejar su salida en 2014. A pesar de su renuncia de facto ocurrida

en mayo, la ONU dispuso que el comisionado permaneciese hasta la fecha de vencimiento de su contrato a fines de agosto, usando su licencia por vacaciones para gran parte de sus últimos meses. Mientras tanto, la discordia del personal interno de la CICIG y la parálisis institucional obligó a Nueva York a enviar a un diplomático veterano para el manejo de la organización hasta el nombramiento de un nuevo comisionado.⁴¹⁷

No todas las tensiones entre la CICIG y la ONU eran por culpa de la Comisión. Funcionarios de la ONU en los niveles más altos no pudieron insistir en un rol de fiscalización más sólido, en particular sobre cuestiones de manejo y administrativas, y en las relaciones con la comunidad internacional, durante el primer año de la CICIG. La Secretaría de las Naciones Unidas podría haber sido mucho más insistente en la necesidad de una fiscalización "blanda", la integración de algún funcionario superior de la ONU en el organigrama organizacional de la CICIG, y la participación en los debates de manejo interno y cuestiones estratégicas más amplias. Una vez que la CICIG había salido de la órbita de la Secretaría de las Naciones Unidas, no obstante, sus comisionados no habrían tenido interés en regresar. La modesta propuesta de la ONU de sumar a un diplomático de la ONU (no un procurador) como comisionado adjunto del equipo de personal superior de la CICIG, para ayudar al comisionado con las cuestiones de manejo con la ONU y las preocupaciones diplomáticas de los Estados miembros no prosperó.

No era necesario que un mecanismo de fiscalización fuese oneroso ya que podría haber sido construido dentro de la estructura de la CICIG como un órgano independiente de la ONU. Un primer debate con los defensores internacionales de la CICIG acerca de un consejo de fiscalización se esfumó cuando los Estados miembros expresaron reticencia a asumir alguna responsabilidad directa de fiscalización. Una opción razonable habría sido un consejo de administración independiente (como con el híbrido Tribunal Especial para Sierra Leona) compuesto por funcionarios diplomáticos y de la ONU a quienes el Comisionado reportaría sobre cuestiones administrativas, de gestión y presupuesto aunque no sobre las investigativas o procesales. Un consejo de administración podría haber servido como activo para el comisionado, que proporciona asesoramiento y apoyo en desafíos administrativos, financieros y relativos a la ONU. También podría haber asesorado al comisionado sobre asuntos de personal o asuntos políticos más amplios que podrían afectar la reputación y estabilidad organizativa de la CICIG, brindando el apoyo necesario para evitar que problemas controlables se convirtiesen en crisis.

Las repercusiones de la estructura

La ONU, en teoría, tenía un par de opciones para la estructura organizativa de la CICIG, donde cada una respondía a un brazo de mandato: investigación y litigios (con funcionarios de seguridad), desarrollo de la capacidad institucional, elaboración de una reforma legislativa y constitucional, relaciones públicas y educación. El mandato de la CICIG para el "trazado de estructuras ilegales" y su posición en la intersección de políticas nacionales guatemaltecas, la ONU, y demás organizaciones internacionales y regionales exigían un análisis sólido de los asuntos políticos y capacidades de redacción.

El primer comisionado de la CICIG organizó a la CICIG como el despacho de un fiscal internacional, su estructura interna formada por la compartimentalización de la distribución del trabajo y la información, dejando solo un pequeño grupo de personal básico que tenían una imagen general de la Comisión, su hoja de ruta, los criterios para seleccionar casos y el estado de las investigaciones. La estructura respondió a las preocupaciones por la seguridad y la necesidad de garantizar la confidencialidad de la información en un ámbito peligroso. Pero la estructura, que ha resistido a los tres comisionados, sufrió las importantes consecuencias por la forma en que su mandato había sido implementado.

En primer lugar, la CICIG demoró en establecer una unidad de asuntos políticos, confiando en su grupo de personal básico inicial y los contactos personales del comisionado para la información y análisis político. El acercamiento político de la CICIG a los actores económicos, políticos, de la sociedad civil y de los medios estuvo ampliamente limitado a los comisionados.⁴¹⁸ La Comisión tenía una capacidad interna limitada para producir un análisis pormenorizado de las estructuras de la impunidad, intentar construir coaliciones de estado de derecho con actores nacionales altamente adversos o desarrollar asesoramiento político sobre el crimen organizado y la violencia social.⁴¹⁹ El personal sénior para asuntos políticos podría haber establecido también un lazo formal y relaciones para orientación con la ONU, el Congreso guatemalteco, y los actores legislativos y actores relevantes de los donantes internacionales clave.

En segundo lugar, la CICIG tardó demasiado en desarrollar una capacidad de comunicación pública. Contrató tarde a un vocero, estableció una página web solamente en su segundo año y enfrentó dificultades para desarrollar campañas de educación pública o hacer difusión fuera de la capital. La Comisión nunca utilizó las herramientas de las ciencias sociales, como datos de encuestas para el diseño de programas, la evaluación de la retroalimentación o las estrategias de difusión.⁴²⁰ En consecuencia, la CICIG tenía que depender de los medios de comunicación privados políticamente tendenciosos y polémicos para retratar sus éxitos, emitir sus mensajes sobre la impunidad y educar al público acerca de la naturaleza de la corrupción político-económica. La Comisión a veces desaparecía de los medios durante semanas.

En tercer lugar, la Comisión luchó por lograr sus objetivos de respaldo institucional, desarrollo de capacidad y transferencia de competencias, usando personal interno o consultores externos y contribuyentes puntualmente para algo. Una vez más, la CICIG podría haber establecido una unidad dedicada a estas tareas, que aporten mayor coherencia y continuidad tanto con los ministros guatemaltecos como con los contribuyentes. No obstante, no queda claro que una unidad dedicada tendría que haber sido capaz de superar las dificultades inherentes a la organización de programas para el desarrollo de capacidades entre instituciones cuya relación a menudo era tensa. Muchos ~~Excluido~~ el Comisionado Velázquez cuestionaron el valor de los seminarios y talleres tradicionales a corto plazo para el personal del Ministerio Público. En consecuencia, Velázquez cerró una unidad que Dall'Anese había creado para traer mayor coherencia al trabajo de desarrollo de capacidad.

Evaluar el trabajo de la CICIG en el desarrollo de la capacidad de las instituciones en Guatemala es más complejo y requiere de una considerada reflexión sobre en qué medida la CICIG debería brindar este apoyo más allá de los mecanismos para la investigación o el procesamiento conjunto favorecidos por Velázquez. La ventaja comparativa de la CICIG para mejorar las competencias de los fiscales e investigadores policiales de Guatemala se da a través de investigaciones y procesamientos conjuntos. Cambiar otras tareas de capacitación hacia los donantes externos puede aportar una apropiada distribución de las responsabilidades de desarrollo de capacidad entre la ONU y las demás organizaciones internacionales. Este enfoque requiere de mucho menos respaldo institucional dentro de la CICIG, lo que ayuda a mantener el modelo liviano y centrado en sus principales tareas sustanciales.

TRABAJAR CON EL DESPACHO DEL MINISTERIO PÚBLICO

LOS ENCUENTROS INICIALES ENTRE LA COMISIÓN Y EL DESPACHO DEL MINISTERIO PÚBLICO PRODUJERON UNA COMPLICADA DINÁMICA que continuó a lo largo de toda la relación entre las dos instituciones, independientemente del nivel de cooperación provisto por la fiscal general. Las primeras ideas de la Comisión respecto de su nuevo socio no eran del todo positivas: el ministerio avanzaba lentamente con los casos, sus fiscales también lentos con frecuencia eran ignorados por las demás instituciones del gobierno, su cultura interna era clientelista y jerárquica, y respondía a los caprichos de los fiscales generales.⁴²¹ Era raro que los fiscales manejaran casos enérgicamente, llevaban a cabo investigaciones limitadas sin acceso a las técnicas forenses más básicas y estaban forzados a confiar en la vulnerable evidencia de los testigos. La Comisión también estaba en apuros, su corto mandato de dos años era incapaz de organizar el prolongado calendario de las investigaciones y juicios en Guatemala.

Los guatemaltecos, a su vez, se quejaban de la arrogancia del personal de la CICIG, que mostraban una actitud de que “ellos habían venido a salvar a Guatemala”. Los funcionarios del despacho del Ministerio Público estaban ofendidos por las críticas “condescendientes” de la Comisión sobre el conocimiento, integridad y competencias profesionales de los abogados guatemaltecos. Jueces y fiscales reclamaban que la calidad de los abogados de la Comisión variaba mucho, no confiaban en darles a sus colegas guatemaltecos información confidencial en casos de alto perfil, y no estaban dispuestos (o no podían ver la necesidad) de aprender las sutilezas de las normas legales locales y las prácticas judiciales. Muchos de los retrocesos de la CICIG en casos importantes, sugieren ellos, se debían a la falta de una gestión adecuada de los mismos, en línea con la práctica en Guatemala.⁴²² Este resentimiento casi universal atenuó el entusiasmo entre los mejores abogados e investigadores del Ministerio Público por colaborar con la Comisión, reforzó el aislamiento institucional y provocó algo de solidaridad por los fiscales guatemaltecos que caían bajo las investigaciones de la CICIG, incluso en casos donde se conocía muy bien su dudosa reputación.⁴²³

La creación de una unidad especial dentro de las dependencias del Ministerio Público para trabajar con la Comisión, la Unidad Especial de la Fiscalía adscrita a la CICIG (UEFAC), produjo su propia serie de tensiones. Miembros de la unidad especial fueron seleccionados y examinados por la fiscal general y la Comisión, y la unidad funcionó separada del resto del ministerio para garantizar la confidencialidad de sus investigaciones. De cara al resentimiento de colegas dentro del Ministerio por el estatus privilegiado de la unidad, por un lado, y por la arrogancia del personal de la Comisión, por el otro, algunos de sus primeros miembros buscaron ser transferidos a otra unidad “para escapar de una insostenible e incómoda situación”.⁴²⁴ El Ministerio Público resistió los esfuerzos de la Comisión por dirigir investigaciones y manejar la estrategia del proceso en casos de alto perfil. Sus fiscales objetaban el agresivo tratamiento de los testigos, poniendo en riesgo vidas por extender la etapa de obtención de pruebas tanto como fuese posible. La UEFAC eventualmente cambió su nombre por el de Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) en 2010 para reflejar su independencia institucional de la CICIG.⁴²⁵

El conflicto entre las misiones internacionales y los gobiernos nacionales es una característica inevitable de la ayuda del contribuyente, pero las tempranas tensiones entre la CICIG y el Ministerio Público parecían excesivas. Los orígenes eran predecibles: El personal de la Comisión ganaba varias veces más el salario de sus colegas nacionales, trabajaban en oficinas bien equipadas con acceso a colosales recursos financieros, técnicos y de personal para casos de alta prioridad y disfrutaban de la protección de automóviles blindados y de un gran contingente de seguridad. Todos beneficios inaccesibles para el

personal del Ministerio Público. Los extranjeros no tenían familiares viviendo en Guatemala que pudieran ser objeto de presión o amenazas; sus relaciones personales y profesionales no estaban vinculadas a la vida en Guatemala ni se veían afectadas por las actividades del Ministerio Público.

Las dos instituciones, sin embargo, se las arreglaron para resolver sus diferencias, generando cambios de liderazgo del despacho del Ministerio Público, en particular la polémica elección y posterior remoción del controvertido Conrado Reyes, para simular relaciones laborales funcionales en casos de alta prioridad. Aunque el trabajo conjunto había comenzado a mejorar bajo las órdenes de Amílcar Velázquez Zarate en 2009, dio un importante paso hacia adelante cuando Claudia Paz y Paz asumió el liderazgo del despacho del Ministerio Público a fines de 2011 y continuó con su reemplazante, Thelma Aldana, designada fiscal general a mediados de 2014.

Paz y Paz impulsó con fuerza el lanzamiento de proyectos de reforma dentro del despacho del Ministerio Público frente a una significativa resistencia interna y una feroz presión externa. Ella estableció una red de profesionales confiables en puestos clave, pero nunca pudo ganar el control completo de las unidades de procesamiento y las secciones administrativas del ministerio. Confió en la CICIG, particularmente en su segundo comisionado, Francisco Dall'Anese, para tener respaldo político frente a los ataques de los conservadores y como asistencia técnica para fortalecer la capacidad de investigación. En sus tres años como fiscal general, Paz y Paz fue capaz de transferir la unidad de análisis de 10 personas de la CICIG al ministerio (y luego sumó a 130 empleados), de establecer una división de asuntos internos, y de sumar a las unidades similares a la FECL especializadas en corrupción política y crimen organizado. La fiscal general esperaba que los fiscales de la FECL pudiesen ser capaces de extender su nuevo conocimiento y otras capacidades a estas otras unidades.

Paz y Paz impulsó con fuerza el lanzamiento de proyectos de reforma dentro del despacho del Ministerio Público frente a una significativa resistencia interna y una feroz presión externa. Ella estableció una red de profesionales confiables en puestos clave, pero nunca pudo ganar el control completo de las unidades de procesamiento y las secciones administrativas del ministerio.

El trabajo más efectivo de desarrollo de la capacidad de la CICIG se dio a la par de la preparación de juicios e investigaciones junto con los investigadores y fiscales de la FECl. El personal de la Comisión pudo ayudar a transferir el conocimiento de nuevos métodos para investigaciones criminales estratégicas, concentradas en las redes criminales y patrones más que en casos individuales. La CICIG y otros especialistas también ayudaron al personal del Ministerio Público con nuevas herramientas provistas por la legislación sobre crimen organizado (que incluía escuchas telefónicas, operaciones encubiertas, acuerdos judiciales, protección de testigos y análisis de teléfonos, computadoras y registros bancarios). Los equipos de la CICIG-FECl, a veces trabajando en colaboración en la CICIG, diseñarían en conjunto investigaciones, interrogatorios, búsquedas y estrategias para el manejo de casos. La cooperación no siempre era uniforme, y variaba dependiendo de la confidencialidad del caso y de la disponibilidad de personal. Aunque la mejora de la capacidad quedó demostrada por la habilidad de Paz y Paz para usar pequeñas células altamente confiables del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil para apresar a varias figuras importantes del crimen organizado, buscadas por los EE. UU. sin ayuda de la CICIG.

Iván Velázquez enfrentó un desafío diferente con Thelma Adelana, cuya designación, bajo la sombra de un acuerdo político con el Presidente Pérez Molina, despertó preocupación sobre la continuidad de la alianza. Pero la nueva fiscal general demostró astucia política y cautela, respaldando los casos de la CICIG y manteniendo las reformas de Paz y Paz a medida que el conflicto por la extensión del mandato de la CICIG se intensificaba a principios de 2015. Mientras la CICIG manejaba con cautela las investigaciones de los casos políticamente delicados de La Línea e IGSS, Aldana respaldaba los casos frente a la presión política de los defensores del presidente. De hecho, el Ministerio Público llevó a cabo muchas de las operaciones de investigación de trabajo intensivo, desde escuchas telefónicas hasta búsquedas e incautaciones, en ambas series de casos.

Aunque la colaboración de la CICIG y el Ministerio Público ha contribuido de manera significativa al gran crecimiento de la capacidad de procesamiento e investigación de la fiscal general durante los últimos cinco años, la transferencia de competencias y los esfuerzos por desarrollar la capacidad también han demostrado serias limitaciones. La CICIG y la fiscal general lucharon durante el mandato de Dall'Anese para definir un conjunto acordado de prioridades institucionales y metodologías de transferencia de competencias, y para hallar los recursos para talleres y seminarios de capacitación. Mientras Dall'Anese sugirió que los problemas procedían de la "deficiente coordinación institucional" y creó una unidad dedicada al fortalecimiento institucional dentro de la Comisión, Velázquez determinó que las competencias para la investigación y el procesamiento podrían solamente ser transferidas de forma efectiva mediante el trabajo conjunto. Él cerró la nueva unidad de Dall'Anese y recomendó que los contribuyentes brindaran capacitación en las competencias especializadas mejor aprendidas en los talleres.⁴²⁶

Tanto Paz y Paz como Aldana esperaban el respaldo de la CICIG para las fiscalías especializadas fuera de la FECl, pero la Comisión no tenía personal ni recursos para expandir significativamente su trabajo dentro del ministerio. Aldana quería ver la transferencia de competencias de la FECl a las fiscalías especiales por lavado de dinero, derechos humanos, trata de personas y violencia contra las mujeres, y pensaba que la prioridad casi exclusiva de la CICIG en la FECl había sido "un error".⁴²⁷

Mientras la capacidad del despacho del Ministerio Público para investigar actos criminales de alto nivel y el crimen organizado había mejorado muchísimo, el ministerio todavía estaba desarrollando el conocimiento y las competencias para investigar y procesar la corrupción política de alto nivel bajo la nueva ley de enriquecimiento ilegal recientemente adoptada. La fiscal general reconoció que el despacho del Ministerio Público aún no estaba en una posición como para tomar los casos políticamente delicados solo y que no podría haber avanzado en los casos de La Línea y el IGSS sin el respaldo político de la CICIG.⁴²⁸

SUPERAR OBSTÁCULOS EN EL SISTEMA JUDICIAL

AUNQUE LA CICIG HALLÓ LA FORMA DE TRABAJAR CON UN DESPACHO DEL MINISTERIO PÚBLICO INICIALMENTE REACIO, NO TUVO UN ÉXITO SIMILAR CON EL SISTEMA JUDICIAL.

Los tempranos encuentros entre la Comisión y los tribunales produjeron una letanía de reclamos que permanecen sin respuesta años más tarde. Los jueces rechazaron evidencia crucial sin ninguna base legal y liberaron bajo fianza a imputados en condiciones inapropiadas. El personal de la CICIG también había reclamado por la gestión deficiente de los casos en el sistema judicial, magnificada por la ejecución de prácticas dilatorias; supervisión disfuncional y procedimientos disciplinarios; una cultura de prácticas de clientelismo informal, con inclusión de jueces que se reúnen con imputados sin notificar a la CICIG o al Ministerio Público; y tráfico de influencias generalizado.

Los diferentes enfoques de los comisionados sobre los fiscales, jueces y magistrados recalcitrantes también plantearon cuestiones tanto problemáticas como difíciles de resolver. Castresana fue contundente al usar todos los medios a su disposición para dejar de lado actores judiciales que parecían obstaculizar las investigaciones y procesamientos de la CICIG, pero los reclamos de que sus condenas públicas no siempre estaban bien fundadas eran con frecuencia válidas. El uso que Castresana hizo de los medios, al servicio de una importante función de educación pública, resintió las relaciones con el sistema judicial sin producir cambios significativos. Dall'Anese era igualmente combativo en público y con frecuencia liviano cuando había evidencia que complicaba a jueces, aunque la relación de la CICIG con el sistema judicial continuaba siendo tirante. A Velázquez no le parecía efectivo el combate público con los tribunales, incluso aunque se reconociera la validez de las críticas planteadas por sus predecesores, y respondía por las malas prácticas judiciales al presentar demandas ante el Ministerio Público y buscar la remoción por todos los canales legales formales (según lo autorizaba el mandato de la CICIG).

La mejora significativa de la independencia de los tribunales llevará tiempo. Un cambio constitucional para eliminar las actuales modalidades en las cuales los tribunales superiores se eligen cada cinco años a través de un sistema de nombramiento corporativista fuertemente expuesto a la política. La CICIG brindó un respaldo valioso a un esfuerzo inusualmente amplio para reducir la influencia de intereses políticos y económicos en las selecciones judiciales. La coalición detrás de este esfuerzo ha continuado con su trabajo durante dos ciclos de elecciones del sector judicial y está desarrollando propuestas para realizar reformas sustantivas del estado de derecho para la siguiente administración. Todo cambio constitucional requerirá de un amplio consenso de las élites tradicionales y emergentes, enfatizando una vez más el importante vínculo entre el mandato de la CICIG y la necesidad de construir acercamiento político y coaliciones, un acercamiento que solo es posible si la Comisión se percibe como independiente y políticamente neutra y respeta en sí misma los principios del estado de derecho, centrales para reducir la impunidad.

REFORMA LEGISLATIVA Y CONSTITUCIONAL

El Congreso de Guatemala, el punto de apoyo de contención de los grupos de interés y de las políticas clientelistas, se ha mostrado resistente a los encantos de la CICIG. Cada Congreso elegido desde 2003 ha demostrado ser hostil a los programas nacionales e internacionales para fortalecer la policía nacional y la independencia del sistema judicial, independientemente de la configuración de su partido político. El

Congreso liderado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) durante la administración de Portillo rechazó debatir la propuesta de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) en sus últimos días en enero de 2004. El Congreso de Berger, dividido en tres facciones principales, rechazó la ratificación de los CICIACS en mayo de 2004 que solo aprobó la CICIG después de que la propuesta fuera resucitada por las cargadas políticas de un año electoral.

La CICIG presentó propuestas integrales para realizar reformas legislativas en el Congreso en 2008, 2009 y 2010. Buscaba cambios procesales y normativos que le darían al Ministerio Público y a la CICIG mayor capacidad para luchar contra el crimen organizado y la corrupción política. La Comisión sumó una serie de reformas constitucionales en 2011 para fortalecer la independencia de los jueces y el Ministerio Público. El Congreso de Colom, también dividido en tres facciones, aprobó a regañadientes la legislación para facilitar las investigaciones sobre el crimen organizado (incluidos los tribunales especiales de alto riesgo), hizo cambios modestos en los procedimientos de selección de los jueces, reguló las organizaciones de seguridad privada y autorizó la confiscación estatal y el uso de recursos del crimen organizado.

Estas raras victorias fueron impulsadas por las presiones de la época electoral (ratificación de la CICIG), la violencia escandalosa (los asesinatos del caso Parlacen) o la crisis política (Rosenberg). Por lo demás, el Congreso se ha negado a avanzar en un amplio espectro de cambios legales y constitucionales necesarios para una reforma más profunda y sostenible. El Congreso de Pérez Molina aprobó una ley anticorrupción de larga data, aunque no pudo adoptar ninguna otra propuesta importante de la CICIG, ya sea de la lista de reformas constitucionales o legislativas.

El Congreso se había convertido en un defensor tan poco confiable de la CICIG que el Presidente Colom decidió extender el mandato de la Comisión de 2011 a 2013 mediante un intercambio de cartas con la ONU en lugar de buscar la aprobación del congreso. Pérez Molina siguió el mismo procedimiento cuando solicitó la extensión del mandato de la CICIG hasta 2015 y es probable que el nuevo Presidente Jimmy Morales evite al Congreso si decide extender la Comisión hasta el final de su mandato.

EL ROL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

LA COMISIÓN HA RECIBIDO UN FUERTE Y SÓLIDO RESPALDO DE LOS ESTADOS EUROPEOS Y NORTEAMERICANOS EN SUS OCHO AÑOS DE ACTIVIDAD. Los Estados Unidos, España, Suecia y Canadá han sido los mayores colaboradores financieros y políticos, con fuertes contribuciones provenientes también de los Países Bajos, Italia, Noruega, Finlandia, Suiza, Dinamarca, Alemania, Irlanda y la UE.⁴²⁹ Estos estados fueron determinantes para persuadir al gobierno de Guatemala para la aprobación del acuerdo con la CICIG, lo que aseguró un fuerte apoyo en la Asamblea General y la Secretaría de las Naciones Unidas y la defensa de la CICIG cuando la Comisión fuera atacada en Guatemala. La Comisión no podría haber funcionado sin este respaldo político.

Además, una serie de países latinoamericanos y España proporcionaban traslados de seguridad de corto plazo y funcionarios policiales durante los primeros dos años de la CICIG mientras la Comisión desarrollaba la capacidad de reclutar a su propio personal. Un pequeño número de países brindó acceso a testigos que necesitaban protección durante investigaciones y juicios.

Los EE. UU. han sido el socio operativo y activo más importante de la CICIG, así como también uno de sus mayores contribuyentes. Los EE. UU. tienen numerosos e importantes intereses en Guatemala,

encabezados por transbordos antinarcoóticos y crimen organizado, la migración ilegal y las inversiones económicas respaldadas por el CAFTA. El mandato de la CICIG, entonces, encajaba bien con las prioridades de los EE. UU. en la medida en que facilitaba la investigación, el procesamiento y la extradición de líderes de los carteles de drogas buscados por las autoridades de los EE. UU.⁴³⁰ La Embajada de los EE. UU. facilitó vínculos con el Ministerio de Justicia (DOJ) y la Administración para el Control de Drogas (DEA) de los EE. UU. para compartir información y recursos, y cooperar en las operaciones. Los EE. UU. han usado también de manera sistemática su influencia con las autoridades de Guatemala para presionar hasta obtener respaldo para la CICIG y la adopción de reformas legales, constitucionales e institucionales para fortalecer la estructura legal contra el crimen organizado y la corrupción, a la policía y a los sectores judiciales.

No obstante, la CICIG descubrió, para su frustración, que incluso el apoyo de la embajada de los EE. UU. estaba limitado por las políticas y dinámicas burocráticas, y por las prioridades regionales del gobierno de los EE. UU. Carlos Castresana presionó de manera sistemática para recibir asistencia de parte de los funcionarios del DOJ y la DEA por cuestiones de crimen organizado (particularmente drogas y lavado de dinero), y quería abrir una oficina de la CICIG en los EE. UU. para estrechar vínculos. Pero el DOJ se concentra principalmente en cuestiones de justicia nacional, no internacional y tanto México como Colombia son mayores preocupaciones relativas a drogas y crimen organizado que Guatemala, por lo que reciben mucha más atención y recursos. La CICIG eventualmente abandonó sus planes de abrir una oficina en los EE. UU.

Mientras los EE. UU. han sido por mucho tiempo un significativo contribuyente del estado de derecho y la embajada de Guatemala ha intentado promover que las élites empresarias y otros sectores apoyen la reforma en el sector justicia, los programas sociales y los aumentos fiscales necesarios para pagarlos, pero no ha tenido mucho éxito. Los intereses políticos y económicos insulares, y el liberalismo libertario anti estado siguen siendo demasiado rígidos y la influencia de los EE. UU. demasiado dispersa. El Departamento de Estado tiene poca influencia en la política económica de los EE. UU. en Guatemala. El representante de comercio de los EE. UU., con especial interés en abrir mercados para productos de los EE. UU., es un actor comercial mucho más importante y sus constituyentes incluyen grandes corporaciones de los EE. UU. interesadas en hacer negocios en América Central.⁴³¹ Los empresarios guatemaltecos están ansiosos por establecer alianzas con empresas norteamericanas para acceder a mercados del norte, particularmente en agronegocios, minerales, textiles y turismo. Los intereses del brazo político de los EE. UU. y su brazo para el comercio internacional permanecen separados y son independientes, con una influencia económica con frecuencia no disponible para el Departamento de Estado.

De esta forma, cuando el entonces Presidente Óscar Berger visitó Washington, DC, para una reunión con el entonces Secretario de Estado Colin Powell tras su elección en 2006, el respaldo a la CICIG era el punto principal de la agenda. El representante de comercio de los EE. UU. estaba, casi al mismo tiempo, negociando el ingreso de Guatemala al CAFTA. Sin embargo, el Departamento de Estado podría no usar el CAFTA para influir en el gobierno de Guatemala y las élites empresarias para ganar apoyo para la CICIG y las reformas legales y constitucionales. Una ironía institucional y burocrática que los guatemaltecos comprenden muy bien.⁴³² La influencia de los EE. UU. busca respuestas por cuestiones de seguridad (policía y militares) respecto del tráfico de drogas y casi todos los demás asuntos quedan en segundo plano.

Este es un desalentador, pero real, aspecto de las políticas internacionales incluso en una región donde solo hay una presencia internacional dominante. Debido a su propia agenda de política diversa, los EE.

UU. no pueden usar sus relaciones económicas, financieras, de inmigración o comerciales con Guatemala para presionar a las élites a falta de un compromiso de prioridad de los niveles más altos. Los esfuerzos de algunos actores empresariales por perjudicar a la CICIG en Washington aún resplandeciente con los republicanos conservadores en el Congreso que respaldaron a la derecha de América Central durante la Guerra Fría—solo refuerza la dificultad del desarrollo y ejecución de un conjunto coherente de mensajes sobre el estado de derecho desde estados que son poderosos contribuyentes.⁴³³

No obstante, cuando un compromiso de los EE. UU. con una decisión política involucra a Guatemala, este proviene de los más altos niveles del gobierno y su presión puede ser decisiva. El Embajador de los EE. UU. y los funcionarios del Departamento de Estado habían enviado claras señales al gobierno de Pérez Molina desde 2014 de que la renovación de la CICIG era una de sus principales prioridades. Altos funcionarios del Departamento de Estado y de la Casa Blanca brindaron un fuerte apoyo a Claudia Paz y Paz además de recibir un premio de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton—y enviaron al Vicepresidente, Joe Biden, para que amenace con excluir a Guatemala de su programa de desarrollo y seguridad de América Central si el entonces Presidente Pérez Molina no extendía el mandato de la CICIG. Sin la presión de los EE. UU., el trabajo de la Comisión en Guatemala habría terminado.

LA FRAGILIDAD DEL ÉXITO

EL IMPACTO DE LOS OCHO AÑOS DE TRABAJO DE LA CICIG HA SIDO NOTABLEMENTE

POSITIVO. Los beneficios de sus casos al arrojar luz sobre las estructuras y prácticas de corrupción política han superado con creces, y por mucho, las malas elecciones estratégicas, los errores en la gestión de los casos, los momentos de estancamiento y la renuncia de los comisionados. Las presiones acumuladas de las intervenciones de la CICIG, con frecuencia en colaboración con un recientemente dinámico despacho del Ministerio Público y una ciudadanía suficientemente harta de la corrupción como para salir a las calles, ha ayudado a los guatemaltecos a llegar a una coyuntura donde una reforma política importante se ha convertido en una posibilidad real por primera vez en dos décadas.

Incluso antes de los eventos de 2015, siete años de actuación y fortalecimiento institucional de la CICIG no habían sido suficientes para alterar de forma significativa los patrones de las redes político-criminales, la violencia criminal y la corrupción. Esto se hizo evidente en la capacidad de los grupos de interés para ignorar los esfuerzos de la sociedad civil que buscaba reducir la negociación política en la selección de jueces, magistrados y la fiscal general en 2014, la actual reticencia del Congreso para adoptar reformas constitucionales y legislativas que fortalecieran la independencia de las instituciones del sector de la justicia y la interminable ola de escándalos de corrupción política. Los más audaces escándalos ocurrieron entre 2013 y 2015 con los casos de La Línea y el IGSS, tanto por el alcance del robo como por el sentido de impunidad demostrado por los participantes.

Mientras gran parte del éxito de 2015 se debe a los históricos eventos contingentes, fue la estrategia de la CICIG la que marcó la diferencia. Y esa estrategia, a su vez, dependía de un cambio en la comprensión de la naturaleza de las redes político-criminales y las estructuras de la impunidad en el núcleo del mandato de la CICIG. En esencia, la CICIG mudó sus objetivos de los grupos ilegales a las más amplias estructuras que respaldan las prácticas clientelistas de larga data que debilitan sistemáticamente el sistema judicial y los servicios de seguridad.

La innovación de Iván Velázquez fue reconocer que estas redes político-criminales eran más difusas, se basaban en las relaciones y eran más informales que lo que la imagen de poderes “ocultos” o “paralelos”

que efectivamente controlaban el estado sugerían. Muchos, si no la mayoría, de estas redes de influencia eran flexibles y oportunistas, en lugar de rígidas, empresas jerárquicas, lo que hacía que la tarea de la CICIG fuera más difusa y difícil. No encontraría muchas estructuras formales que dismantelar, sino más bien densos círculos de relaciones que brindaban oportunidades esporádicas a cambio de favores, inclinándose hacia el tráfico de influencias, para garantizar una promoción o hacer dinero.⁴³⁴

Los éxitos de 2015, irónicamente, también señalan la naturaleza contingente de los logros de la CICIG. Como Iván Velázquez es el primero en conceder, los emblemáticos casos de alto impacto de la CICIG pueden haber sacudido a las mafias políticas y a las estructuras político-criminales de Guatemala, pero los viejos comportamientos continúan en ausencia de un estado institucionalmente capaz de ocupar los espacios temporalmente despejados por las detenciones de la CICIG y el Ministerio Público.⁴³⁵ Las redes de corrupción continúan en los servicios de aduanas, la organización de Byron Lima continúa funcionando en el sistema penitenciario, los grupos de crimen organizado se mueven rápidamente en los mercados desocupados por las detenciones y los contratos del estado aún fluyen hacia el políticamente conectado. Las mafias clientelistas del país siguen intactas, recuperándose, por ejemplo, después de siete años de procesamientos de la CICIG y el Ministerio Público, para remover a Claudia Paz y Paz del Ministerio Público y ganar control de las elecciones judiciales de 2014. Una confluencia improbable de élites empresarias, los EE. UU., el Tribunal Supremo Electoral (su membrecía negociada por Pérez Molina, LIDER, y otros actores políticos en 2014), y los partidos políticos aliados a Baldizón y el viejo orden exitosamente bloquearon los esfuerzos de una coalición para la reforma de la ley electoral y de partidos políticos antes del final de las elecciones de 2015.

El presidente electo ha prometido extender el mandato de la CICIG hasta el fin de su mandato en

Las presiones acumuladas de las intervenciones de la CICIG, con frecuencia en colaboración con un recientemente dinámico despacho del Ministerio Público y una ciudadanía suficientemente harta de la corrupción como para salir a las calles, ha ayudado a los guatemaltecos a llegar a una coyuntura donde una reforma política importante se ha convertido en una posibilidad real por primera vez en dos décadas.

2020, brindando a la Comisión una oportunidad de trabajar con el Ministerio Público y la nueva administración y el Congreso en pos de los cambios institucionales, legislativos y constitucionales necesarios para asegurar las victorias de 2015. La CICIG ya ha comunicado dónde probablemente se concentrará, la combinación de investigaciones con propuestas para la reforma en las siguientes áreas: (i) financiamiento de campañas y partidos políticos; (ii) fiscalización de contratos del estado y gastos del presupuesto del estado; (iii) beneficiarios comerciales de aduanas y otros fraudes de contratación con el estado; (iv) poderosos terratenientes, grupos empresarios y familias de narcotraficantes que usan fuerzas de seguridad pública y privada, y otros mecanismos ilícitos para controlar poblaciones en el interior; y (v) corrupción y conducta judicial indebida. La Comisión inevitablemente apoyará al Ministerio Público con las actuales investigaciones de alto impacto y los eventuales procesamientos de Otto Pérez Molina, Roxana Baldetti y otros poderosos actores envueltos en los casos de corrupción de la CICIG y el Ministerio Público de los últimos dos años.

Otros cuatro años deberían darle a la CICIG la oportunidad de responder a las necesidades de la fiscal general de extender las capacidades de la FECCI hacia otras fiscalías claves, particularmente aquellas responsables de investigar y procesar el lavado de dinero y la corrupción del gobierno, y aumentar las capacidades forenses y tecnológicas modernas del Ministerio Público. Al seguir su objetivo de controlar la corrupción política, la CICIG podría provechosamente concentrarse en las unidades dentro de la SAT (aduanas internas y otros ingresos repentinos) y el despacho del Controlador General (que supervisa los gastos del presupuesto nacional), así como también las capacidades investigativas y forenses del Tribunal Supremo Electoral. La idea sería que la CICIG basándose en su labor con la FECCI y otras unidades dentro del despacho del Ministerio Público establezca unidades de fiscalización conjunta dentro de estas otras instituciones centrales para evitar el uso ilegal de fondos estatales por funcionarios administrativos y elegidos. Esto requeriría, por supuesto, un notable aumento en los recursos propios de la CICIG.

Mucho de lo que se sabe sobre el cambio político sugiere que el impacto de los esfuerzos por una mayor asistencia internacional es rara vez significativo en ausencia de una coalición sustancial para la reforma entre las élites políticas y económicas dispuestas a cambiar su propio comportamiento. Estos cambios van más allá de la capacidad de una CICIG o cualquier organismo de investigación similar. A lo sumo, la presencia constante de la Comisión en Guatemala y la reputación de la independencia política podría servir de paralelo con una sólida reforma judicial—como una garantía para las élites de que los tribunales protegerán sus legítimos intereses si se subordinan por completo al alcance del estado y al estado de derecho.

El proceso de la reforma en Guatemala se beneficiaría de un enfoque internacional más amplio hacia las élites del país, para ejercer presión precisamente por la emergencia de una coalición capaz de complementar políticamente, y de hecho respaldar, a los muy concretos esfuerzos de la CICIG. Desafortunadamente, esta forma de presión internacional es difícil de organizar y coordinar. Los estados tienen demasiados intereses contrapuestos en un país como Guatemala. Pero la imposibilidad de reconocer e intentar organizar, una estrategia más amplia, deja a las iniciativas individuales como la de la CICIG rodeadas del poder ineludible de los intereses locales.

EL MODELO DE LA CICIG Y SUS DESAFÍOS

La CICIG ha sido tema de debate como opción para los estados que luchan por controlar la violencia social y criminal con endebles, y frecuentemente corruptas instituciones judiciales y de seguridad. Dos de los vecinos de Guatemala, Honduras y El Salvador, han expresado interés; México ha sido mencionado por extranjeros; y una serie de gobiernos de América Central han hecho circular la posibilidad de una CICIG regional para enfrentar el crimen organizado.⁴³⁶

La experiencia de Guatemala, sin embargo, sugiere precaución. El modelo de la CICIG surgió después de cinco años de difíciles negociaciones que involucraron a dos gobiernos, y su configuración final vino determinada por la confluencia de acontecimientos locales en lo político, constitucional e histórico. Una vez establecida, la Comisión enfrentó obstáculos a cada paso. Solamente su capacidad para sacar ventaja de eventos políticos fortuitos y el respaldo de los Estados Unidos—del poder político, militar y económico dominante en América Central—le permitieron trabajar de forma efectiva.

El modelo de la CICIG tiene cinco características centrales. En primer lugar, sus fiscales e investigadores internacionales tienen la autoridad legal según la ley de Guatemala para realizar investigaciones independientes y participar en procesamientos como un tercero interesado (con la aprobación del Ministerio Público). Hoy, la CICIG y los fiscales guatemaltecos normalmente investigan de forma conjunta casos dentro del mandato de la CICIG (o en respuesta a los pedidos de la fiscal general sobre otras cuestiones). En segundo lugar, tiene la autoridad para presentar demandas en contra y recomendar la remoción de los empleados públicos que presuntamente son corruptos o que interfieren con el trabajo de la CICIG. En tercer lugar, la CICIG tiene la capacidad de proponer reformas legales y legislativas al presidente y al Congreso de Guatemala. En cuarto lugar, la CICIG brinda un respaldo para el fortalecimiento institucional del despacho del Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otros actores del sector de seguridad. Finalmente, la CICIG puede requerir y debe recibir inmediato acceso a toda la información que considere necesaria para sus investigaciones de los actores civiles y militares guatemaltecos.

La característica más importante de la Comisión es su capacidad para investigar y procesar en conjunto, de conformidad con la ley guatemalteca. Sin esta capacidad, la modesta influencia de la CICIG se habría perdido. Para obtener esta influencia hizo falta una Constitución nacional cuyas normas de derecho penal permitieran que una organización internacional ejerciera un poder cuasi procesal. Se necesitó de una fiscal general completamente cooperadora para usar esta autoridad de manera efectiva. La normativa legal de la moderna legislatura guatemalteca (respecto de las leyes anticorrupción y del crimen organizado) y las nuevas armas autorizadas de investigación (con inclusión de escuchas telefónicas, tribunales especiales, protección de testigos y acuerdos judiciales) es crucial para la efectividad de la CICIG. La CICIG y los actores nacionales propusieron paquetes de reformas legislativas y constitucionales para fortalecer el sector judicial, un plan de acción para el cambio que está desplegándose lentamente. La Comisión fue capaz de confiar en el respaldo crucial de las ONG nacionales, los Estados Unidos, un grupo de contribuyentes internacionales y, eventualmente, un público harto de la corrupción. Su mandato, penosamente renovado cada dos años, es probable que cubra unos 12 años a fines del mandato del Presidente Morales. Ha podido recaudar un promedio de unos 13 a 15 millones de USD por año para su funcionamiento.

Valdría la pena otra Comisión con estas características. Esta es la lección de la CICIG de hoy. Al mismo tiempo, sin embargo, aunque la autoridad investigativa y coprocesal de la CICIG estaba escrita en su mandato, y la jerarquía constitucional del acuerdo de la CICIG la protegió de los esfuerzos legislativos internos de limitar el alcance de su trabajo, muchos compromisos clave—con inclusión de la cooperación de instituciones judiciales y de seguridad, nuevas herramientas legales y forenses, y reformas fundamentales—fueron difíciles de obtener. Otra CICIG enfrentaría probablemente desafíos similares de parte de los actores nacionales que tienen mucho que perder de un intruso internacional eficaz que podría dismantelar las estructuras clientelistas que respaldan sus intereses económicos y políticos. Irónicamente, los éxitos de la CICIG pueden tornar más difícil el hecho de querer establecer futuras entidades como la CICIG, dado que las estructuras del poder establecido estarán conscientes de la sólida capacidad de la comisión para amenazar el statu quo.⁴³⁷

Idealmente, la ONU buscaría minimizar los obstáculos al pedir que todo gobierno que solicite una CICIG establezca el marco legal necesario, las herramientas forenses y los mecanismos de cooperación antes de que comience el trabajo de la Comisión. En la práctica, esto puede no ser posible en muchos casos, dada la urgencia apremiante de un gobierno para pedir asistencia y los cronogramas para la efectiva reforma legislativa e institucional. A partir del conocimiento de la CICIG, la ONU podría optar por una instalación en fases que garantizaría los compromisos del gobierno, necesarios para lograr efectividad

mientras la operación se va llevando a cabo en el terreno. Un equipo inicial podría establecer estructuras administrativas básicas mientras trabaja con el gobierno y los actores de la reforma nacional elaboran las necesarias reformas legislativas, producen acuerdo de cooperación con los ministerios de justicia y seguridad, construyen una coalición nacional y emprenden una campaña de información pública para promover mayor participación y respaldo público. El equipo completo de respaldo a la investigación y el procesamiento, reclutado durante la primera fase, podría entonces seguir una vez que las estructuras básicas estuvieran en pie.

El objetivo es evitar, en la medida de lo posible, las luchas en la etapa inicial de funcionamiento de la CICIG. A medida que comenzaba su trabajo en Guatemala, la Comisión enfrentó una amplia variedad de desafíos para los cuales no estaba completamente preparada. Gran parte de esto se debió a la novedad de la CICIG y a los problemas de organización y administración internos resultantes, pero la mayoría surgieron de los obstáculos institucionales de Guatemala y la falta de cooperación del gobierno. Los desafíos más importantes de la experiencia de la CICIG son aquellos que deberán probablemente enfrentar entidades similares en el futuro—aparecen señaladas a continuación.

COMPRENDER EL PROBLEMA

EL PRIMER DESAFÍO ES COMPRENDER LA NATURALEZA DEL PROBLEMA QUE UNA NUEVA CICIG TENDRÍA QUE RESOLVER. La CICIG no fue el resultado de un proceso de planificación ideal que incorpora las mejores prácticas contemporáneas. Sino más bien, emergió como una segunda o tercera mejor solución a una serie de problemas específicos de Guatemala tras años de negociaciones altamente políticas. Su novedosa premisa básica —una misión de procesamiento internacional que funciona bajo las leyes internas—no tenía precedentes que ofrecieran perspectivas de organización o funcionamiento. Y aún sin precedentes, estaba claro que los problemas en el sector de justicia y seguridad de Guatemala eran solamente síntomas de mayores dolencias en las estructuras y prácticas de la política del país.

Las particulares estructuras de impunidad en Guatemala son similares, en aspectos importantes, a las de otros países con sistemas judiciales poco efectivos: instituciones estatales débiles permeadas por las redes del clientelismo social y el tráfico de influencias, porque las poderosas élites económicas y políticas prefieren un estado pequeño, no intimidante dispuesto a servir a intereses económicos privados. Y aquellos intereses pueden alcanzarse solamente captando o influyendo de forma material a los organismos del estado con importancia económica y regulatoria. En esta forma de orden político, las instituciones judiciales y de seguridad son sitios cruciales de control. La pregunta fundamental aquí es si una entidad similar a CICIG puede (y cómo) contribuir con los esfuerzos nacionales de romper este círculo de fragilidad/impunidad concentrándose principalmente en el sector judicial y de seguridad.

La comprensión de la CICIG de los problemas de Guatemala y cómo abordarlos mediante sus investigaciones, que evolucionaron significativamente de 2008 a 2015. La Comisión se desplazó de las investigaciones oportunistas de las estructuras ilegales de seguridad y las bandas delictivas en la policía y el Ministerio del Interior y el crimen organizado a las estructuras de corrupción política. Este movimiento fue el resultado de la evaluación de la CICIG de que no era posible un impacto sustentable sin abordar las prácticas sistémicas de las políticas guatemaltecas —los vínculos entre el financiamiento ilegal de los actores políticos mediante contribuciones de campaña, malversación o captación de contratos del estado— que sustentaban a las débiles instituciones judiciales y de seguridad. Estas percepciones son probablemente apropiadas para otros estados interesados en la asistencia de una CICIG —en Honduras, por ejemplo, la corrupción política ha sido el centro de meses de protestas

nacionales—y los sólidos esfuerzos contra la corrupción pueden tener la capacidad de generar amplio apoyo nacional para la reforma del estado de derecho.⁴³⁸

Cualquier nueva CICIG enfrentará algo similar al contexto guatemalteco: una compleja dinámica social marcada por la interacción entre pobreza, violencia social y criminal y una compleja dinámica política en la cual una entidad de enjuiciamiento tiene mano débil para actuar cuando los problemas de impunidad son sistémicos y están profundamente incorporados a las prácticas de la política nacional. La ONU tenía la esperanza de que la CICIG pudiera tener un impacto positivo, si bien limitado, sobre el accionar judicial, que fomentaría las reformas nacionales sustentables fortaleciendo la capacidad del gobierno para manejar la violencia criminal. Toda nueva CICIG debe comprender la compleja dinámica política de su país específico y desarrollar una estrategia que responda de manera realista a las dificultades de maniobrar en un entorno frágil.

RESOLVER LAS CUESTIONES CONSTITUCIONALES

LA CICIG, Y SU PREDECESOR, LOS CICIACS, FUERON PROPUESTAS NOVEDOSAS (Y POLÉMICAS) porque daban a los actores internacionales un rol en uno de los dominios centrales de la soberanía nacional: el poder para investigar y procesar delitos. Los negociadores de la CICIG creyeron que los plazos operativos de su mandato, una vez aprobados por el Congreso guatemalteco, tenían que disfrutar de rango constitucional para evitar conflicto de interpretaciones desfavorables de los tribunales entre el mandato de la CICIG y la ley nacional o los esfuerzos del congreso por limitar sus capacidades con nueva legislación. La única forma de que la CICIG eluda estas amenazas fue mediante el artículo 46 de la Constitución de Guatemala, el cual otorga a los “tratados sobre derechos humanos” un rango jurídico por encima del resto de la legislación interna. Con certeza, la estrategia era controvertida y enfrentaba un desafío constitucional, aunque fue, para la ONU, la única forma de evitar la trampa de una misión internacional que dependiera de la buena voluntad de las instituciones que estaban entre sus objetivos de investigación.

La primera táctica constitucional (CICIACS) no tuvo éxito. Falló por falta de respaldo político y también legal. Los esfuerzos del gobierno y la ONG por reformular la propuesta fracasaron con la presunción de que una misión de la ONU sin poderes procesales independientes no era probable que produjese algún resultado práctico. Las ONG de derechos humanos en Guatemala se dividieron entre defensores de todo el apoyo internacional en una terrible situación y en críticas que insistían en que unos CICIACS recortados serían inútiles. La ONU originariamente favoreció a una misión fuerte, similar a los CICIACS, rechazando considerar una operación con influencia no política, pero, al final, no se sintió capaz de abandonar a Guatemala que enfrentaba una creciente violencia después de apoyar la paz en el país y el proceso de democratización durante más de 20 años. El segundo esfuerzo, una CICIG sin autoridad procesal independiente pero aún comprendida como un “tratado de derechos humanos”, fue aprobada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Los plazos del mandato de la CICIG todavía prevalecen por sobre cualquier legislación nacional que se contrapone, lo que permite a la Comisión participar como un tercero “coprocurador” siguiendo las normas del procedimiento penal de Guatemala y garantizando su acceso (de facto) a la información mantenida por las instituciones estatales.

Los autores de cualquiera de las propuestas para un nuevo organismo similar a la CICIG se enfrentarían a este doble desafío constitucional: diseñar un acuerdo que responda a las preocupaciones constitucionales, y luego lo defiendan con éxito política y legalmente—contra probables ataques judiciales durante las fases tanto de la ratificación como de la implementación.

HACER LO CORRECTO CON EL MANDATO

LOS PLAZOS DEL MANDATO DEBERÍAN ESTAR IMPULSADOS POR LA NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA IMPUNIDAD:

lo suficientemente amplio como para dar a la entidad similar a la CICIG la flexibilidad necesaria para modificar la estrategia a la luz de las cambiantes condiciones, pero lo suficientemente claro como para definir sus líneas estratégicas de investigación o respaldo institucional. El lenguaje del mandato de la CICIG era vago, en gran medida por la necesidad de vincular el trabajo de la Comisión con los objetivos relativos a los derechos humanos a fin de asegurar el rango constitucional para los plazos del acuerdo. Esa vaguedad le dio a la Comisión gran libertad para modificar sus objetivos de investigación y metodologías en respuesta a su paulatina comprensión de las condiciones y desafíos nacionales. Aunque los objetivos iniciales de la CICIG eran las redes político-criminales, fue capaz eventualmente de abordar una amplia variedad de conductas ilícitas $\text{\textcircled{D}}$ incluida la malversación presidencial, fraude con contratos del estado, adopciones ilegales, conducta judicial indebida y corrupción—mediante el lenguaje de la impunidad en su mandato.

Claramente dos años no era suficiente tiempo para el mandato original de la CICIG y no lo habría sido incluso si el proceso inicial hubiese sido relativamente tranquilo. Una misión con un personal de entre 100 y 200 empleados, en particular con significativos requisitos de seguridad, requiere de al menos seis meses para organizarse lo suficiente como para emprender investigaciones serias. La concepción de estrategias políticas y de investigación y procesamiento también lleva tiempo, en paralelo con el establecimiento de relaciones funcionales con instituciones nacionales clave, como el despacho del Ministerio Público. Y realizar investigaciones en restrictivos ámbitos de seguridad, particularmente si las investigaciones están diseñadas para producir evidencia por procesamiento y llevar adelante juicios en tribunales que funcionan de forma deficiente, puede fácilmente llevar dos o tres años. En consecuencia, un mandato preliminar que involucra investigaciones y procesamientos debería requerir de al menos un período inicial de tres años. Un período más corto puede llevar a la CICIG a tomar casos no adecuados para mostrar resultados pronto a fin de garantizar una extensión del mandato. El ciclo de renovación de dos años fue enormemente inquietante para la Comisión y le dio constantes oportunidades a sus opositores para presionar en contra de una extensión.

El mandato de cualquier futuro organismo similar a la CICIG debería abordar con igual cuidado los desafíos del desarrollo de la capacidad o la reforma de la institución. La experiencia de la CICIG ha sido ambigua. Llevar adelante investigaciones y ayudar con los procesamientos han sido tareas que implican sobretodo recursos y seguridad no fácilmente compatibles con la amplia capacitación profesional y las responsabilidades para desarrollar capacidades. El último enfoque de la CICIG $\text{\textcircled{D}}$ capacitar a fiscales e investigadores mediante investigaciones conjuntas y seminarios con mínima capacitación requerida, transferir la totalidad de las capacidades (como el traspaso de la unidad de análisis de la CICIG al despacho del Ministerio Público), y dejar todo el resto a los contribuyentes—parece encontrar un equilibrio razonable.

HACER LO CORRECTO CON LA ESTRUCTURA

UNA DE LAS LECCIONES MÁS REVELADORAS DE LA CICIG ES LA NECESIDAD DE LOGRAR UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA JUSTO CON UNA COMPRENSIÓN ESTRATÉGICA DE LOS DESAFÍOS RELATIVOS A LA IMPUNIDAD IMPERANTE EN EL PAÍS.

Esto incluye: (i) el estatus de la entidad y su administración, así como también su relación de fiscalización con la ONU; y (ii) la estructura organizativa y sustantiva de la misión.

La cuestión de la relación con la ONU es un tema complejo. Por un lado, si la CICIG fuese un órgano de la ONU, gran parte de sus problemas iniciales de organización y reclutamiento se habrían minimizado, y la Comisión habría sido capaz de aprovecharlos para obtener respaldo organizativo, administrativo, financiero, de seguridad y de personal de la ONU en todo su mandato. La ONU habría sido capaz de jugar un rol estratégico y de fiscalización más fuerte en el trabajo de la Comisión, insistiendo en secciones políticas y de medios más sustantivas y reduciendo las tensiones actuales entre las culturas de campo y las sedes centrales. La discreción ilimitada del comisionado habría estado, en principio, restringida por la fiscalización burocrática de la ONU y sus finanzas habrían sido inspeccionadas habitualmente.

Por otro lado, un mayor rol de administración y fiscalización de la ONU podría haber debilitado una de las más grandes ventajas de la CICIG: su capacidad de moverse rápida, creativa y flexiblemente en un ámbito peligroso y volátil. La burocracia de la ONU es intensa y sus procedimientos para información y fiscalización engorrosos, lentos y con frecuencia invasivos, dado que los Estados miembros revisan desempeño y presupuestos y pedidos de personal. Asimismo, la ONU, particularmente el Departamento de Asuntos Políticos (DPA), tiene una experiencia muy limitada en la organización y administración de misiones procesales como la de la CICIG.⁴³⁹ La necesidad de mantener la confidencialidad, la intensa seguridad, las capacidades de inteligencia, las escuchas telefónicas y demás tecnologías de investigación, los fondos no contabilizados para informantes y la discreción procesal plantea desafíos administrativos para los cuales la ONU no está acostumbrada ni adaptada en la actualidad. Y de igual importancia, la ONU necesitaría aceptar el rol de un comisionado muy visible y controvertido como Castresana y el inevitablemente provocativo impacto de una CICIG con las políticas nacionales de un Estado miembro. Una incómoda posición para una organización que en general prefiere rígidos burócratas a la cabeza de sus operaciones de campo.

La necesidad de mantener la confidencialidad, la intensa seguridad, las capacidades de inteligencia, las escuchas telefónicas y demás tecnologías de investigación, los fondos no contabilizados para informantes y la discreción procesal plantea desafíos administrativos para los cuales la ONU no está acostumbrada ni adaptada en la actualidad.

No obstante, si la ONU debe organizar otra CICIG, deberá hallar el equilibrio entre estos dos polos para proporcionar respaldo sustantivo y fiscalización de la ONU mientras preserva las capacidades de la CICIG para funcionar de manera efectiva para investigar y enjuiciar casos. Castresana ha notado correctamente que el DPA no tiene el conocimiento especializado o la capacidad para manejar una operación de campo de este tipo y ha sugerido que la ONU cree una unidad especializada para manejar estas actividades.⁴⁴⁰ Dall'Anese era escéptico respecto de las misiones de la CICIG con sede en un país y sugirió la creación de una CICIG regional para América Central y un tribunal para casos de crimen organizado.⁴⁴¹ Mientras no queda claro que la ONU tendrá suficientes actividades de la CICIG para crear una unidad especializada, las preocupaciones acerca de la capacidad del DPA son válidas y deberán imponer reformas procesales tempranas. Estas podrían incluir una serie de arreglos protocolares entre el DPA, la Secretaría administrativa y los departamentos de seguridad, el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz y la Oficina de Asuntos de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que dirijan el establecimiento de una entidad similar a la CICIG. El rol continuado del DPA es importante para garantizar que las futuras misiones procesales mantengan un amplio interés político a largo plazo de las estructuras de impunidad más allá de la concentración a corto plazo de los casos.⁴⁴² La ONU también necesitaría desarrollar una serie simplificada de procedimientos para minimizar la interferencia burocrática y preservar la confidencialidad.

GARANTIZAR EL COMPROMISO GUBERNAMENTAL Y UNA COALICIÓN NACIONAL

LA CAPACIDAD PARA ESTABLECER Y SUSTENTAR UN MODELO SIMILAR AL DE LA CICIG EN UN ESTADO FRÁGIL depende en gran medida de la naturaleza de la coalición política que solicita el apoyo. En estados débiles que sufren de violencia social y criminal, y políticas clientelistas, las coaliciones para la reforma que son lo suficientemente fuertes como para solicitar y asegurar el respaldo político a una entidad de enjuiciamiento internacional capaz de desafiar la corrupción política y el crimen organizado son escasas. Este fue y sigue siendo el caso de Guatemala. A fin de ser mínimamente efectivo, una CICIG requiere de un socio institucional gubernamental fuerte, confiable y de una sólida coalición no gubernamental, ya sea comprendida por varias ONG o bien por actores empresariales.

La experiencia de la CICIG demostró los riesgos de organizar una misión con solo un limitado e indiferente apoyo gubernamental. Mientras las negociaciones entre Guatemala y la ONU por la creación de los CICIACS y luego de la CICIG fue llevada a cabo por funcionarios del gobierno, el nivel de apoyo dentro de las administraciones de Portillo y Berger para las respectivas propuestas fue tenue y estuvo impulsado en cada caso por los intereses de un ministro de asuntos exteriores y de un vicepresidente. El gobierno de Berger no estaba dispuesto a luchar por privilegios e inmunidades para el personal de Guatemala en vistas de la opinión de la Corte de Constitucionalidad, aunque MINUGUA había negociado una solución una década atrás. Colom parecía esquizofrénico respecto de la Comisión, eliminando funcionarios a petición suya, por un lado, luego negociando a favor de jueces y fiscales generales no calificado por el otro, indiferente a todo excepto la conveniencia política. Muchos de los partidos políticos que dominaban las legislaturas durante las dos administraciones, con inclusión de aquellos que representaban al gobierno, se opusieron a una comisión internacional. A ellos se le unió la oligarquía conservadora y las élites empresariales, los militares y gran parte del sistema judicial, legal, y los sectores de seguridad.

Los aliados más fuertes de la CICIG fueron las ONG de derechos humanos. Ellas negociaron el mandato y la estructura de la primera propuesta en 2002 y luego cosecharon el respaldo del ministro de asuntos

exteriores de Portillo y de la comunidad internacional a principios de 2003. Mientras la mayoría de los actores políticos de los tres gobiernos y los tres congresos se opuso a una comisión internacional, las ONG nutrieron la propuesta, brindaron su apoyo para la redacción legal a los gobiernos de Portillo y Berger, produjeron folletos explicativos y presionaron al Congreso guatemalteco, los medios, y la comunidad internacional para garantizar la adopción de la propuesta. Tras la ratificación de la CICIG, estas organizaciones de la sociedad civil aportaron asesoramiento estratégico e información sobre estructuras político-delictivas incrustadas en las instituciones estatales de Guatemala. Presionaron a la comunidad internacional para que brinden el total apoyo político y financiero, se movilizaron públicamente en defensa de la Comisión cuando sus comisionados fueron atacados, y trajeron la Comisión a las coaliciones de la sociedad civil que estaban trabajando para mejorar la transparencia en la selección de funcionarios judiciales.

La falta de una coalición de respaldo políticamente significativa más allá de las ONG y la comunidad internacional produjo las consecuencias previsibles. El Congreso no pudo avanzar en muchas de las propuestas de reforma constitucional o legal enviadas por la Comisión en 2009, 2010 y 2011. Ambos Presidentes, Colom y Pérez Molina, estaban poco dispuestos a enviar al Congreso la aprobación de las extensiones del mandato de la Comisión, prefiriendo el mucho menos arriesgado intercambio de cartas con la ONU. Las élites empresariales han respaldado y luego atacado a la Comisión de forma alternada, respondiendo a los intereses que estaban detrás de los casos en la agenda de la Comisión. Sin una base sólida de apoyo, el Comisionado Castresana creyó que había que maniobrar la selección y el manejo de casos de la CICIG entre facciones políticas y económicas rivales para evitar precisamente las circunstancias que él trajo consigo en mayo de 2010: fuerte oposición desde un surtido de intereses nacionales, políticos y económicos que en última instancia lo forzaron a renunciar. Estaba en lo cierto, por supuesto, cuando acusó al gobierno de no haber podido cumplir con sus obligaciones para con la CICIG, pero también debería haber aclarado en 2007 que ningún ejecutivo en Guatemala tenía la capacidad de garantizar el respaldo del Congreso para la ratificación y, dada la inestable naturaleza del Congreso, adoptar paquetes de reformas legales y constitucionales solicitadas por la Comisión.

ENCONTRAR UNA FORMA DE TRABAJAR CON INSTITUCIONES NACIONALES

EL DESAFÍO PRINCIPAL DE LA CICIG ERA CREAR LAS CONDICIONES FAVORABLES PARA UNA COLABORACIÓN productiva con el despacho del Ministerio Público, la Policía Nacional Civil, el sistema judicial, y el Congreso. Ya en 2008, la CICIG había abandonado, en gran medida, los esfuerzos por trabajar con la Policía Nacional Civil, perdió al sistema judicial y nunca logró mucho progreso con los legisladores. La colaboración con el despacho del Ministerio Público varió dependiendo del fiscal general, pasó de la pobre relación con Juan Luis Florido a una excelente con Claudia Paz y Paz y ahora Thelma Aldana. Durante el primer año de la CICIG, sin embargo, la Comisión creó una fricción innecesaria con los investigadores y fiscales nacionales causada por un agresivo y frecuentemente arrogante enfoque que fue profundamente resentido por los actores guatemaltecos. Fue inevitable que la policía y los abogados internacionales de la CICIG —muchos de los cuales no eran considerados profesionales estelares por derecho propio— encontraran que muchas de las competencias legales, analíticas e investigativas de los colegas guatemaltecos eran limitadas y su tendencia a moverse lenta y deliberadamente, frustrante. No obstante, esto era previsible, y las actitudes y comportamiento de muchos de los colegas internacionales bien pagos, con abundantes recursos y bien protegidos eran inapropiados y hacían poco por contribuir con la “transferencia de competencias” o con el desarrollo de la institución. Este es un problema que cualquier futura CICIG debe abordar al comienzo de su trabajo y monitorear durante todo el mandato.

PREPARARSE PARA LOS OBSTÁCULOS

La experiencia de la CICIG brinda una guía en borrador de la naturaleza de los obstáculos que otra entidad de enjuiciamiento enfrentaría en un estado frágil similar a Guatemala. Ofrece una base para desarrollar estrategias iniciales y así evitar o abordar obstáculos, cosechados por las respuestas adecuadas, pero poco efectivas de la CICIG.

- **FALTA DE COOPERACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.** La CICIG se metió de inmediato en problemas con la silenciada cooperación de su principal socio nacional, la oficina del Ministerio Público. A la fiscal general no le hacía ninguna gracia un rol agresivo de la CICIG y no respondía a los reclamos de la Comisión sobre fiscales como Alberto Matus, quienes estaban obstaculizando el acceso a los expedientes y testigos del caso y parecían estar perjudicando las investigaciones. La CICIG respondió de tres maneras: pidió al presidente remover a la fiscal general y a varios fiscales, presentó una demanda penal contra Matus y usó los medios para denunciar la obstrucción de la justicia. El Presidente Colom aceptó pedir la renuncia de la fiscal general, y Matus y otros fiscales se fueron poco tiempo después. Pero la nueva fiscal general aceptó procesar a Matus solamente por dos cargos menores, insistiendo en que la CICIG no había producido evidencia para respaldar el cargo de obstrucción de la justicia y conspiración. Fue esta decisión la que lanzó la presencia en los medios de Castresana, y él públicamente forzó a la fiscal general a dar marcha atrás. El mandato de la CICIG permite a la Comisión presentar demandas contra fiscales y otros funcionarios del estado que crea que están obstaculizando las investigaciones. Esta estrategia funcionó mientras la fiscal general demostró cooperación; cuando no, la CICIG recurrió a la prensa.
- **UN SISTEMA JUDICIAL INÚTIL.** La CICIG ha reclamado en todo su mandato que el progreso de la colaboración con el Ministerio Público ha sido debilitado por las respuestas judiciales a sus casos de alto impacto. Los jueces han movido casos muy lentamente, rechazaron permitir a la CICIG participar como fiscal privado, permitieron que imputados queden en libertad bajo fianza frente a las objeciones de la CICIG y el Ministerio Público, y exoneraron a imputados con evaluaciones selectivas de evidencia o decisiones con fundamentos débiles. La Comisión ha insistido que en gran parte esto es el resultado del tráfico de influencias, la corrupción o la interferencia política. La falta de educación legal y capacidades de razonamiento también han sido un factor, y algunos jueces insisten en que los abogados de la CICIG tienen casos mal manejados. Aunque es difícil medir la contribución de cada elemento a los problemas de la CICIG con los tribunales, estas obstrucciones son comunes en sistemas judiciales clientelistas. Los comisionados de la CICIG han respondido de tres formas: usaron los medios para denunciar a jueces que desafiaban los argumentos de la CICIG y el Ministerio Público, presentaron cargos administrativos y pidieron a la Corte Suprema que tomara medidas contra los magistrados recalcitrantes. La CICIG también tuvo un rol polémico con Castresana, de procesamiento con sus sucesores—en los procesos de selección del fiscal general, y jueces y magistrados para la Corte Suprema y las Cortes de Constitucionalidad, junto con las organizaciones de la sociedad civil, los institutos de gobierno y la comunidad empresarial para identificar a candidatos incompetentes. Estas estrategias fueron solo parcialmente útiles; mientras se reasignaba una cantidad de jueces o se transferían casos a nuevas cortes, muchos resistían la presión de la CICIG, y la Corte Suprema mostró estar muy a la defensiva frente a los incesantes ataques a la institución.

- **PROTECCIÓN DE TESTIGOS.** Al principio de su mandato, la CICIG y el Ministerio Público enfrentaron constantes desafíos al intentar ofrecer protección de testigos, para mantenerlos con vida y libres de toda intimidación mientras se desarrollaban los casos. Muchos de los testigos eran objetivos criminales que habían aceptado asistir al procesamiento a cambio de una sentencia más indulgente. Desarrollar un efectivo programa de protección de testigos fue una de las primeras prioridades de la CICIG. Desde entonces, el despacho del Ministerio Público ha establecido un programa de protección de testigos en funcionamiento y la nueva Corte Suprema que resuelve permitiendo el testimonio mediante la tecnología de videoconferencia ha sumado protección.
- **INERCIA DEL CONGRESO.** El Congreso de Guatemala ha sido una importante barrera para la CICIG desde sus inicios, a fines de 2007. Los diputados han rechazado avanzar con dos paquetes de reformas legales y constitucionales presentadas ante la legislatura en 2008 y 2009, aunque el Congreso aprobó importantes cambios a la ley de crimen organizado y adoptó una Ley de Disposición de activos de origen delictivo (ambos impulsados por las repercusiones del caso *Rosenberg*) que pueden ayudar con el financiamiento del sistema judicial. Los comisionados de la CICIG han presionado regularmente al Congreso por estas cuestiones; se les han unido varias ONG y la comunidad diplomática, todo con poca utilidad. Estos obstáculos reafirman la importancia de un compromiso con el gobierno de emprender reformas fundamentales que faciliten la lucha contra la corrupción política, el crimen organizado y la impunidad antes de que una entidad como la CICIG se establezca. El acuerdo de la CICIG, por razones de tiempo, comprometía al gobierno de Guatemala a emprender reformas no especificadas y dio a la ONU el derecho de terminar el acuerdo en caso de que el gobierno no cooperase. La influencia de estos cambios es mayor cuando se condiciona la participación de la ONU en su adopción.
- **AMENAZAS A LA SEGURIDAD.** La CICIG dedicó enormes recursos (quizás la mitad de su presupuesto anual—en seguridad para su personal e instalaciones, aunque nunca estuvo claro que dicha mayor protección fuese necesaria. Era cara, invasiva, aislaba a la CICIG del público y establecía un descarnado contraste con la mínima protección disponible de los fiscales, investigadores y jueces nacionales que trabajaban junto con la CICIG en los mismos casos. Las preocupaciones sobre la seguridad limitaron la duración y alcance geográfico de las investigaciones (horas diurnas cerca de la capital) y contribuyeron a una atmósfera opresiva dentro de la Comisión. Cualquier entidad nueva como la CICIG debería llevar a cabo una evaluación realista de las amenazas e intentar estratificar la seguridad de forma menos torpe.
- **ATAQUES EN LOS MEDIOS.** Los medios en Guatemala están en general altamente politizados y son de propiedad de las élites con fuertes intereses políticos y económicos. Aquellos intereses probablemente moldearon los enfoques de los medios y las evaluaciones del trabajo de la CICIG. Los medios dieron a Castresana el púlpito que creía necesitar para defender el trabajo de la CICIG en público contra los actores políticos y las instituciones corruptas. No obstante, la Comisión era con frecuencia criticada y habitualmente no podía defenderse a sí misma de manera efectiva. Gran parte de esto era probablemente inevitable, pero la CICIG lo empeoró con la falta de desarrollo de un acercamiento a los medios y de una estrategia de manejo al inicio de sus actividades o de una campaña para educar tanto al público como a los medios sobre su mandato. Toda entidad similar a la CICIG en el futuro debería incluir una sólida unidad de medios y una estrategia de acercamiento bien fundada y de educación desde el inicio.

EN BUSCA DE UN ROL MÁS AMPLIO PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL HA SIDO MUY DEFENSORA DE LA CICIG, con embajadas y contribuyentes en Guatemala presionando a actores nacionales, emitiendo declaraciones públicas en defensa de la Comisión contra sus críticas, y aportando unos 15 a 20 millones de USD por año en respaldo presupuestario. Varios gobiernos también secundaron a los investigadores policiales y a los funcionarios de seguridad durante el año de lanzamiento de la CICIG cuando la Comisión estaba luchando por reclutar personal. No obstante, los Estados miembros de la ONU pueden ser capaces de brindar un apoyo político más amplio al reorientar las relaciones políticas y económicas con Guatemala en una forma en que podría alentar a las élites a negociar las alianzas por instituciones con un estado de derecho más fuerte que ayudarían a que los cambios iniciados durante el mandato de la CICIG echen raíces. Los Estados Unidos, por ejemplo, son el socio económico, cultural y político dominante de Guatemala, y tienen una influencia significativa sobre el país. Incluso los EE. UU. han fracasado en gran medida al organizar esa influencia para que estimule a las élites a respaldar a un estado más fuerte y más inclusivo, también para combatir la amenaza común del crimen organizado transnacional. De forma similar, otros estados contribuyentes pueden hacer más para promover el apoyo a la CICIG dentro de Guatemala.

CONCLUSIONES

Visto desde lejos, la historia de la CICIG parece ser la del progreso constante desde una fundación incierta y controvertida a su éxito al exponer los esquemas de La Línea y derrocar a un presidente y vicepresidente acusados de corrupción. Incluso a medida que este informe procuraba documentar el proceso, una visión más cercana de la Comisión revela una imagen mucho más compleja y llena de matices.

La CICIG cambió las formas muchas veces antes de que pudiera incluso comenzar su trabajo. Inicialmente concebida como un pedido de las ONG de Guatemala ante la ONU para que una comisión internacional investigue abusos de parte de remanentes de las redes de inteligencia militar, la CICIG fue entonces reconcebida por la ONU como el despacho de un fiscal internacional que investigaría de manera independiente y procesaría según la legislación guatemalteca. Pero esa idea encontró oposición en el Congreso guatemalteco y la Corte de Constitucionalidad. Después de negociaciones posteriores y a pesar de una constante oposición del Congreso, la CICIG finalmente ingresó a Guatemala en 2007 con un mandato limitado, sin capacidad independiente para procesar casos y sin hoja de ruta que guíe su trabajo.

Durante la mayor parte de su existencia, la CICIG ha enfrentado resistencia sostenida de sectores de la sociedad guatemalteca, con inclusión del sector de la justicia, el Congreso, las élites económicas y los intereses creados amenazados por el trabajo de la Comisión. No es de extrañar, entonces, que la CICIG tropezara y luchara por dejar una huella y que su primer comisionado, Carlos Castresana, renunciara fruto de la frustración. La Comisión ocasionalmente se desviaba de su misión para encargarse de la extorsión a buses, las adopciones ilegales y los casos de malversación común y corriente, más que de las redes de corrupción que debía tratar. Y aún durante sus primeros difíciles años, la CICIG registró importantes victorias, como la resolución del caso *Rosenberg*, que probó que el Presidente Álvaro Colom no había cometido asesinato; su participación en la condena del expresidente Alfonso Portillo por corrupción; y la ayuda para revelar una operación de seguridad ilegal que cometía asesinatos selectivos comandados por el ministro del interior del Presidente Óscar Berger, Carlos Vielmann.

A pesar de la designación de Claudia Paz y Paz como fiscal general de Guatemala, la CICIG luchó por dejar una huella con su segundo comisionado, Francisco Dall'Anese. La presión del gobierno, en particular en torno del juicio de Ríos Montt, frustraba con frecuencia a Dall'Anese y lo llevó a su renuncia en 2013.

En ese tiempo, Iván Velázquez tomó las riendas como tercer comisionado de la CICIG. Parecía que la Comisión estaba en su última etapa y probablemente cerraría sus puertas con unos cuantos logros verdaderamente impresionantes en su nombre. Pero contra todo pronóstico, Velázquez pudo devolver la CICIG a su misión central de concentrarse en el nexos de corrupción política y actividad criminal en las instituciones estatales comprometidas de Guatemala y tuvo significativo éxito al hacerlo. Con Velázquez, la CICIG registró una serie de impresionantes victorias, como revelar el esquema de corrupción masiva de La Línea que ayudó a derrocar al Presidente Pérez Molina y a la Vicepresidente Baldetti.

En la actualidad, la CICIG está seguramente más fuerte que nunca y Guatemala es un lugar que ha cambiado. Las protestas masivas que forzaron la salida de Pérez Molina y Baldetti no solamente transformaron el orden político del país, sino que ahora ofrecían la esperanza de un futuro menos corrupto y más contemplativo del estado de derecho.

La CICIG es difícilmente un instrumento perfecto y su camino al éxito apenas si fue lineal. Aunque para países que luchan con una arraigada corrupción, crimen organizado e instituciones estatales intervenidas, la CICIG ahora se erige como un poderoso y potencial modelo.

NOTAS FINALES

- 1 En los últimos años, la economía política de la creación de Estados se ha convertido en uno de los focos centrales de las agencias de desarrollo en vista de las dificultades que han tenido para comprender las fuentes de los obstáculos políticos (la universalmente conocida “falta de voluntad política”) que han socavado los programas de reformas. Consulte, p. ej., Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo*, Washington, DC: Banco Mundial, 2011; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE-CAD), *International Engagement in Fragile States. Can't We do Better?* París: OCDE, 2011; OCDE-CAD, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, París: OCDE, 2010; USAID, *Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict*, Washington DC: USAID, 2011.
- 2 Douglass North describió a Guatemala como un “orden de acceso limitado”, que es la modalidad más común de organización política a gran escala registrada en la historia humana. Consulte Douglass North, John Wallis, y Barry Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded History*, Nueva York: Cambridge University Press, 2009. North et al. produjeron un sofisticado análisis histórico de los patrones subyacentes de los distintos tipos de orden social para llegar a un amplio marco que permite explicar el cambio político. La pugna central ocurre entre los “órdenes de acceso limitado” históricamente dominantes y basados en coaliciones clientelistas entre elites y los “órdenes de acceso abierto” relativamente recientes, basados en instituciones políticas y organizacionales de perfil impersonal. Gran parte del libro se dedica a explicar la lógica que subyace a las dos amplias estructuras sociales, los pasos necesarios para la transición desde los órdenes limitados a los abiertos, y las razones que explican los diferentes y complejos comportamientos institucionales que caracterizan a cada uno. Consulte también, Douglass North, John Wallis, Steven Webb, Barry Weingast, eds., *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*, Nueva York: Cambridge University Press, 2013.
- 3 Estas estructuras estatales a menudo se describen como sistemas “neo patrimoniales”, híbridos que combinan estructuras tradicionales particularistas de clientes-patrones, que se superponen con, y dominan a, instituciones estatales democráticas, liberales y formales. Consulte Michael Bratton y Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1997; Patrick Chabral y Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Indiana: University of Indiana Press, 1999; Patrick Chabral, *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*, London: Zed Books, 2009, especialmente caps. 2 and 4.
- 4 Diana Cammack, “The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors?” *Development Policy Review*, vol. 5 (2007): 599-614.
- 5 North destaca además que la “[i]ncapacidad para comprender cómo las conexiones más visibles y directas entre los privilegios políticos, económicos, religiosos y militares son un componente integral del orden social constituye un impedimento considerable para desarrollar una mejor política de desarrollo y una mejor historia científico-social”. North et al., 2009 (consulte n. 2), p. 269.
- 6 Definir a las “elites” de Guatemala, tanto históricas como contemporáneas, es una tarea complicada toda vez que sus perfiles siguen siendo opacos y debatidos, a lo que se suma la ausencia de datos fiables. Un sociólogo estimaba que la vida política de Guatemala ha sido dominada durante casi 400 años por un núcleo formado por 22 familias, unidas en matrimonio a otras 26 familias justo afuera del núcleo. Marta Casaus Arzu, *Guatemala: Linaje y racismo*, San Jose, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1992. La estructura contemporánea de la elite también se compone de antiguos militares, el crimen organizado y un nuevo grupo de actores políticos y económicos (el “capital emergente”).
- 7 Jennifer Schirmer, *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998.
- 8 Andrew Schlewitz, “Explaining Militarism: The Case of Guatemala”, *Center for the Study of Social Change*, New School for Social Research, 13 de junio, 1977.
- 9 Si desea antecedentes sobre las raíces del conflicto y el papel de las elites económicas y la fuerza armada, consulte el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio, 1999, Conclusiones, párrafos 108-28*.

- 10 Si desea una descripción de esa alianza, que todavía ensombrece la política contemporánea, especialmente los enjuiciamientos por crímenes de guerra, consulte Martín Rodríguez Pellecer, "Los militares y la élite, la alianza que ganó la guerra", *Plaza Pública*, 21 de agosto, 2013.
- 11 Para un repaso histórico del papel de la élite económica en la configuración de la política y la política económica, consulte PNUD, *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Guatemala, 2008, caps. 13-15. El CACIF muchas veces sirve como marco de referencia para este grupo.
- 12 Paul Dosal, *El Ascenso de las Elites Industriales en Guatemala 1871-1944*, Guatemala: Piedra Santa, 2005.
- 13 Schirmer, 1998 (ver n. 7).
- 14 Los acuerdos exigían que el Estado de Guatemala se comprometiera a iniciar un proceso de reformas estructurales integrales diseñadas para poner fin al legado histórico de la discriminación y exclusión indígena, y transformar los instrumentos administrativos de un régimen autoritario en instituciones capaces de mantener un orden democrático liberal. Incluían acuerdos sobre derechos humanos, asuntos indígenas, política fiscal y macroeconómica, asuntos laborales, distribución de tierras, política agraria, reformas a los poderes militares y de seguridad pública, y el fortalecimiento del sistema judicial y la administración pública. Los compromisos más importantes para el sector de seguridad consistían en la creación de una nueva fuerza policial civil nacional, la reducción y reconfiguración de las fuerzas armadas para que se enfocaran exclusivamente en las amenazas externas bajo el control y supervisión civil, la creación de una agencia de inteligencia civil, y la eliminación de todas las estructuras contrainsurgentes. Un total de 13 acuerdos contenían más de 300 compromisos de reforma institucional, económica y social. Consulte Naciones Unidas, "Informe del Secretario General de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala" A/59/307, párrafo 18, 30 de agosto, 2004.
- 15 Entrevista a Edelberto Torres-Rivas, Ciudad de Guatemala, marzo de 2012.
- 16 Edgar Gutierrez, "Poder político del gran empresario en el periodo democrático," *Revista Analisis de la Realidad Nacional*, Guatemala City: Universidad de San Carlos, marzo de 2012.
- 17 Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani, y Ricardo Stein, *Informe final de consultoría para el proyecto "Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República*, Guatemala City, February 2007.
- 18 Juan Hernández Pico, "Las élites tradicionales en pugna con las élites emergentes", *Envío*, no. 397, abril de 2015.
- 19 José Alfredo Cabrera, ex presidente del Colegio de Abogados, se autoproclama como miembro de esta élite emergente y también fue el primer miembro de su familia que cursó estudios universitarios. También se considera como el primer jefe anti-élite del Colegio de Abogados. Entrevista, Ciudad de Guatemala, 15 de marzo, 2012.
- 20 Entrevistas con Edgar Gutiérrez y Edelberto Torres-Rivas, Ciudad de Guatemala, marzo de 2012.
- 21 Consulte Stephen Dudley, "Justice and the Creation of a Mafia State in Guatemala", *InsightCrime*, 15 de septiembre, 2014; "Las 5 claves para entender la disputa por la justicia", *Nómada*, 22 de abril, 2014.
- 22 Por supuesto que esa ventaja tuvo su origen en la riqueza y el capital político obtenido a través del control histórico de los recursos económicos y las instituciones del gobierno. Como lo señalan Acemoglu y Robinson, "las instituciones políticas permiten a las élites que controlan el poder elegir las instituciones económicas con pocas restricciones o fuerzas opositoras. También permiten que las élites determinen la estructura de las instituciones políticas futuras y su evolución. A su vez, las instituciones económicas extractivas enriquecen a las mismas élites, y su riqueza y poder económico ayudan a consolidar su dominio político". Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York: Crown Publishers, 2012, p. 81.
- 23 Para una visión general, consulte Washington Office on Latin America (WOLA), *The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America*, octubre de 2007; Arlene Tickner, "Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity", *Coping with Crisis Working Paper Series*, International Peace Academy, febrero de 2007; Oficina de la ONU contra la Drogas y el Delito (ONUDD), *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*, Nueva York: ONUDD, 2007; International Crisis Group, *Latin American Drugs I: Losing the Fight and Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm*, 14 de marzo, 2008; International Crisis Group, *Guatemala: Squeezed Between Crime and Impunity*, 22 de junio, 2010; Ivan Briscoe y Martin Pellecer, *A State Under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala*, Netherlands Institute of International Relations, septiembre 2010; International Crisis Group, *Guatemala: Drug Trafficking and Violence*, 11 de octubre, 2011; Ivan Briscoe y Marlies Stappers, *Breaking the Wave: Critical Steps in the Fight Against Crime in Guatemala*, Clingindale Institute and Impunity Watch, enero de 2012.
- 24 Julie López, "Guatemala's Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances", en Cynthia Arnson y Eric Olsen, eds., *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2011, p. 147.
- 25 *Ibid.*, pp. 144-45.

- 26 David Keen, "Demobilizing Guatemala", *Crisis States Program*, Working Paper No. 37, Development Research Center, London School of Economics, 2003, p. 5. López señala que en esa época las fuerzas armadas controlaban el Estado (carreteras, aeropuertos, puertos marítimos, aduanas, comunicaciones), por lo que era imposible cualquier "actividad criminal era inconcebible sin el conocimiento de las fuerzas armadas". López, 2011 (ver n. 26), p. 148 (citando a Héctor Rosales). A juicio de Estados Unidos, varios oficiales militares de alto rango (especialmente aquellos dedicados a la inteligencia militar) controlaban redes criminales privadas vinculadas a los carteles internacionales de narcotráfico, ofreciendo servicios de trasbordo seguros (pistas de aterrizaje, permisos aduaneros, puertos y muelles costeros, transporte terrestre), así como protección contra la policía y las investigaciones judiciales. Los funcionarios antinarcóticos de EE.UU. detectaron la participación de al menos 31 oficiales militares activos de Guatemala, la mayoría pertenecientes a la inteligencia militar, en operaciones de trasbordo de drogas entre 1986 y 1995 justo después de que el General Francisco Ortega Menaldo asumiera como jefe de inteligencia. Frank Smyth, "The Untouchable Narco-State: Guatemala's Military Defies the DEA", *The Texas Observer*, 18 de noviembre, 2005.
- 27 Consulte Julia Lépez, "El ocaso de los Lorenzana", *Plaza Pública*, 29 de abril, 2011; International Crisis Group, *Guatemala: Drug Trafficking and Violence*, 11 de octubre, 2011; Evelyn Boche y Cindy Espina, "The Cut Throat Business of Local Politics in Guatemala", *InsightCrime*, 4 de septiembre, 2015.
- 28 Briscoe sugiere que la "capacidad de los carteles de la droga para controlar a los funcionarios de la policía y las autoridades locales responde en gran parte a su creciente influencia como fuentes de dinero y otros beneficios". Briscoe y Pellecer, 2010 (ver n. 23), p. iv.
- 29 Briscoe sugiere que estos acuerdos constituyen un contrato social "doble" entre los carteles y la población local (la prestación de servicios de protección y proto-bienestar a cambio de la tolerancia), y las policías y los funcionarios gubernamentales (financiamiento de elecciones). Briscoe y Stappers, 2012 (ver n. 23), p. 25.
- 30 La seguidilla de arrestos sin precedentes de actores importantes del crimen organizado por parte del Ministerio Público liderado por Claudia Paz y Paz en 2011 y 2012 fue el resultado de una serie de solicitudes de Estados Unidos, cuyo Departamento de Justicia había acusado a varios por tráfico de drogas. El sistema judicial guatemalteco no buscaba oficialmente a ninguno de ellos y todos fueron extraditados aceleradamente a Estados Unidos. Héctor Mendoza, líder de la organización criminal Mendoza en el norte de Guatemala, fue arrestado en septiembre de 2014 en una operación del Ministerio Público respaldada por la CICIG, y actualmente espera su juicio en Guatemala.
- 31 La transición comenzó con la Asamblea Constituyente de 1984, que produjo una nueva constitución en 1985 y que continuó con la elección de Vinicio Cerezo (1986-1990), la administración turbulenta de Jorge Serrano Elías (1990-1993) y su auto-golpe de 1993, y terminó con el período de Ramiro de León Carpio (1993-96).
- 32 Mark Jones, "Weakly Institutionalized Party Systems and Presidential Democracy: Evidence from Guatemala", *International Studies Review* 14, 2011; ASIES, *Monografía de los partidos políticos 2004-08*, Ciudad de Guatemala: ASIES, 2009.
- 33 Briscoe y Pellecer, 2010 (ver n. 25),
- 34 CICIG, *El financiamiento de la política en Guatemala*, 16 de julio, 2015.
- 35 El Presidente Colom perdió 26 de sus 51 diputados de la UNE muy temprano en su administración, cuando lo abandonaron para engrosar las filas del nuevo partido, LIDER, creado por un ambicioso diputado de la UNE, Manuel Baldizón, supuestamente a cambio de un pago de 60.000 USD cada uno. Baldizón se postuló a la presidencia en 2011, llegando en segundo lugar después de Otto Pérez Molina en la primera ronda y perdiendo por amplio margen en la ronda final. Se lanzó nuevamente en 2015, esta vez como el claro favorito, pero no logró llegar a la segunda ronda víctima del nuevo estado de ánimo anticorrupción entre los electores guatemaltecos.
- 36 Calvaruso, 2007 (ver n. 17), p. 19.
- 37 William Stanley, "Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning," *International Peacekeeping* 6, no. 4 (1999).
- 38 Consulte MINUGUA, Área Jurídica, *Informe Final*, diciembre de 2001.
- 39 Varios oficiales militares de alto nivel acusados de tener vínculos con actividades criminales eran asesores cercanos del nuevo presidente (como mecanismo de cobertura, según algunos, contra las elites agrarias y empresariales que estaban preparadas a oponerse a las reformas fiscales y de propiedad de la tierra) y que llegaron a tener mucha influencia dentro de la administración. Entre ellos se incluían el General Francisco Ortega Menaldo, el Coronel Napoleón Rojas Méndez, y el Coronel Jacobo Esdras Salan Sánchez. Muchos creían que Menaldo estaba conectado a un grupo establecido por Alfredo Moreno, que transformó una estructura de inteligencia contrainsurgencia en el departamento de aduanas (para rastrear el movimiento de las guerrillas y de las armas que entraban y salían del país) en una red de contrabando. Se decía que Menaldo, Portillo, y Ríos Montt pertenecían a un "Grupo Salvavidas" dedicado a bloquear las investigaciones sobre las actividades de la red. Consulte "La Cofradía en era democrática asesorado por Alfonso Portillo," *El Periódico*, 2 de febrero, 2010. En 2002, el periodista Rubén Zamora afirmó que

- “[e]sta organización criminal se ha mantenido intacta durante más de dos décadas...[y] se ha convertido en una institución sólida y de mucho vigor...[que] tomó el poder ejecutivo democráticamente [bajo Portillo] y actualmente tiene poder sobre todos los hilos de la estructura del poder actual”. Consulte Rubén Zamora, “El crimen organizado, el ejército y el futuro de los guatemaltecos,” *El Periódico*, 12 de noviembre de 2002. Se decía que los remanentes de estos grupos habían participado en las redes originales en que las ONG de recursos humanos habían centrado su atención en 2002.
- 40 Para conocer un panorama general de la corrupción y violencia en la primera mitad del gobierno de Portillo, consulte Juan Hernández Pico, “El brazo armado de los poderes ocultos en acción,” *Revista Envío*, no. 249 (abril de 2002).
- 41 Según estimaciones del gobierno estadounidense, desde 2002 se enviaron unas 400 toneladas métricas de cocaína anualmente a través del corredor centroamericano, y hasta un 50% del total pasó por Guatemala. En 1999 las capturas de envíos de cocaína habían totalizado cerca de 10 toneladas métricas. Sin embargo, durante la administración de Portillo, las incautaciones bajaron hasta 1,4 toneladas métricas en 2000, 4,1 toneladas en 2001 y 2,4 toneladas en 2002. Ciertamente, en 2002, el Departamento de Operaciones Antinarcoóticos (DOAN) de la Policía Civil Nacional robó más del doble de la cantidad de cocaína que había sido incautada ese año. Además, los agentes del DOAN secuestraron a los habitantes de un pequeño pueblo mientras torturaban y asesinaban a sus residentes mientras trataban de robar 2000 kilos de cocaína. Consulte, United States, *International Narcotics Control Strategy Report*, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, DC: U.S. Departmento de Estado, 2003.
- 42 Esto quedó demostrado por el despido de 2088 funcionarios en 2004 y de 1428 en 2005 (en una fuerza policial de aproximadamente 20.000 funcionarios) por su participación en crímenes serios. La nueva unidad antinarcoóticos, que sustituyó a la corrupta DOAN después de su cierre en 2002, sufrió su propio escándalo dado que su director y dos oficiales de alto rango fueron arrestados en Estados Unidos por tráfico de drogas. La evidencia más palpable del alcance de las redes del crimen organizado en las instituciones estatales se conoció en febrero de 2007, cuando tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacen) viajaron a Guatemala para participar en una reunión regional y fueron secuestrados y asesinados por miembros de la PNC de Guatemala, grupo que incluía al jefe de la unidad contra del crimen organizado; todos supuestamente miembros de un grupo criminal que operaba desde la institución policial. Los cuatro oficiales fueron arrestados y enviados a una prisión de máxima seguridad; sin embargo, fueron asesinados en sus celdas tres días después, antes de que pudieran ser interrogados. Consulte Carmen Aída Ibarra, “Crimen y corrupción en la policía guatemalteca”, *Revista Envío*, no. 38 (marzo de 2007). El gobierno de Berger también sufrió un escándalo póstumo, cuando su ministro del interior, una de las luces más brillantes de la elite tradicional, fue acusado en 2010 por la CICIG de liderar una organización de seguridad paralela responsable de estas y otras ejecuciones extrajudiciales.
- 43 Ricardo Daher, “Guatemala se convierte en Colombia: Los narcos toman el control de los órganos de poder comunales,” *Semanario Liberación*, 10 de agosto, 2007.
- 44 Consulte el Informe de La Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del silencio*, 1999; Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, *Nunca Más: Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*, 1998.
- 45 Para una descripción exhaustiva y elocuente del asesinato de Gerardi y la investigación subsiguiente que culminó en las primeras condenas de oficiales militares por crímenes con civiles en Guatemala, consulte Francisco Goldman, *The Art of Political Murder: Who Killed the Bishop?*, New York: Grove Press, 2007.
- 46 MINUGUA, *Decimocuarto Informe de Derechos Humanos*, NU Doc. A/58/566, 10 de noviembre, 2003, párr. 51-56. Estas estructuras habían sido utilizadas para supervisar, penetrar, y reprimir las organizaciones guerrilleras y una amplia gama de actores políticos, laborales, de la sociedad civil y la academia que parecían simpatizar con los insurgentes.
- 47 Claudia Samayoa, *El rostro del terror: Análisis de los ataques en contra defensores de derechos humanos del 2000 al 2003*, Ciudad de Guatemala: Coalición para la CICIACS, 2004.
- 48 Consulte el Informe del Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política en El Salvador, 28 de julio, 1994.
- 49 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, diciembre de 2011.
- 50 Consulte el Acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Procuraduría de Derechos Humanos para la creación de la CICIACS, 13 de marzo, 2003.
- 51 *Informe de la Misión Técnica Exploratoria para determinar la viabilidad de la constitución de una comisión para la investigación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en Guatemala*, 31 de agosto, 2003, en el archivo del autor (miembro de la misión de evaluación).
- 52 Ibid.

- 53 En el Artículo 46 “se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.” Constitución de Guatemala, Artículo 46, 1985.
- 54 El Código Penal de Guatemala ofrecía sólidas garantías procesales para los derechos individuales, varios de los cuales se utilizaban tácticamente para demorar los procedimientos judiciales de manera indefinida (como la figura del “amparo”). Además, no se permitía la intervención de líneas telefónicas ni los acuerdos judiciales, y se requerían cambios legislativos y constitucionales significativos para satisfacer las normas y ofrecer las herramientas establecidas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).
- 55 Por su parte, ocho ONG habían formado un grupo llamado “Coalición para la CICIACS” a fin de asesorar al gobierno durante las negociaciones y proporcionar análisis e información para una campaña de relaciones pública ideada para convencer a la prensa, el Congreso, el sector empresarial, los partidos políticos, y la sociedad civil para que apoyaran el acuerdo final de la CICIACS. La nueva propuesta abordaba el interés de las ONG en un mecanismo que pusiera fin a las amenazas y ataques que recibían y presionara para el desmantelamiento de las redes político-criminales, pero fue incluso más allá. Su principal preocupación consistía en la viabilidad de una propuesta internacional ambiciosa que tendría que hacer frente a una sólida oposición nacional.
- 56 Entrevista con funcionarios de la ONU, Nueva York, diciembre de 2011.
- 57 Erik García, *Los detractores de la CICIACS: Análisis del discurso*, Coalición para la CICIACS, 2004.
- 58 En su primera visita a Washington, el Presidente Berger le dijo al Secretario de Estado, Colin Powell, que la policía y los fiscales podían enfrentar la corrupción y la delincuencia ahora que Portillo y el FRG habían salido del gobierno. Entrevista telefónica con un diplomático estadounidense, enero de 2012.
- 59 Corte de Constitucionalidad, Opinión consultativa, no. 1250-2004, 5 de agosto, 2004.
- 60 MINUGUA había solicitado a ACNUDH que abriera una oficina para continuar con su trabajo de supervisión, información y asistencia técnica en materia de derechos humanos. Las negociaciones con el gobierno fueron difíciles pues el presidente no deseaba que la oficina pudiera emitir informes anuales en los que se criticaba el estado de los derechos humanos en Guatemala. Los conflictos se resolvieron finalmente -la oficina emite sus informes anuales- y a principios de 2005 las partes firmaron y ratificaron un acuerdo.
- 61 Entre agosto de 2004 y diciembre de 2005, el gobierno de Guatemala no contactó a la ONU acerca de la CICIG.
- 62 Lorena Seijo y Carlos Menocal, “Crimen organizado, tras diputaciones y alcaldías,” *Prensa Libre*, 19 de febrero, 2007.
- 63 Memorando (sin firma ni fecha), “Dilemas y respuestas para el combate de la criminalidad organizada”; entrevista con Helen Mack, Guatemala, diciembre de 2011.
- 64 Entrevista con Frank LaRue, Guatemala, diciembre de 2011.
- 65 Ibid.; Entrevista con Eduardo Stein, Guatemala, diciembre de 2011.
- 66 Entrevistas con funcionarios de la ONU, diciembre de 2011; Marcie Mersky, *Case Study: The International Commission against Impunity in Guatemala*, manuscrito sin publicar, 2011.
- 67 *Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala para establecer una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (“CICIG”), Art 2(1), 12 de diciembre, 2006.
- 68 Ibid., Art 1(1)(d).
- 69 Como se describe en mayor detalle más abajo, la flexibilidad del mandato -a la luz de la serie de pedidos hechos a la CICIG una vez instalada en Guatemala- contribuyó a la ausencia de una dirección estratégica clara para la Comisión durante gran parte de sus primeros ocho años. Sin embargo, también le permitió a la CICIG desplazar su énfasis principal en los grupos de seguridad ilegal (especialmente dentro de la policía y el Ministerio del Interior) y el crimen organizado de 2007 a 2013, hacia las estructuras que respaldaban la corrupción política en 2014, un movimiento que contribuyó a un cambio político más amplio.
- 70 Correspondencia de la Oficina de Asuntos Legales de la ONU al autor, noviembre de 2006.
- 71 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, diciembre de 2011.
- 72 Tanto Florido como Viemann terminarían por lamentar el viaje, pues poco después de establecerse en Guatemala la CICIG solicitó, y obtuvo, la destitución del fiscal general de Guatemala en 2008, mientras que en 2010 buscó que se imputara al ministro del Interior por operar una estructura de seguridad paralela ilícita.
- 73 Editorial, “Dictamen negativo contra la CICIG”, *El Periódico*, 20 de julio, 2007.
- 74 “El pulso final por la CICIG”, *El Periódico*, 29 de junio, 2007.
- 75 Rodrigo Estrada, “Intensa jormada concluye con aprobación”, *El Periódico*, 1 de agosto, 2007; Crosby Giron, “Congreso da vida a CICIG”, Albedrio.org, 4 de agosto, 2007.

- 76 "La CICIG fue la tormenta perfecta", *El Periódico*, 5 de agosto, 2007.
- 77 Edgar Gutiérrez, "La CICIG y las gusaneras", *El Periódico*, 6 de agosto, 2007.
- 78 Claudia Acuña, "Instituciones confiables, el reto de la CICIG dirigida por Castresana", *Prensa Libre*, 18 de septiembre, 2007.
- 79 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, diciembre de 2011. Marcie Mersky, *Case Study: The International Commission against Impunity in Guatemala*, manuscrito sin publicar, 2011.
- 80 CICIG, *Dos años de labores: Un compromiso con la justicia*, 2009.
- 81 Entrevistas telefónicas con la CICIG y funcionarios de la ONU, noviembre de 2015.
- 82 Entrevistas con el personal de la CICIG, Ciudad de Guatemala, marzo de 2012. Castresana inicialmente anticipaba un personal de 100, distribuido equitativamente entre empleados internacionales y guatemaltecos. James Derham, "CICIG on Track for January Inauguration", Cable de la Embajada de los EE. UU. (Wikileaks) 07GUATEMALA2164, 30 de octubre, 2007.
- 83 Consulte CICIG, Un año después, septiembre de 2008, p. 3; CICIG, *Cuarto años de labores*, 2011, p. 9.
- 84 La idea temática fue objeto de conversaciones con el embajador de EE. UU. Cable de la Embajada de EE. UU. (ver n. 82, anterior). Para el final del año, la CICIG había comenzado a agrupar sus casos en cuatro áreas temáticas: femicidios, asesinatos de conductores de buses, ataques a líderes sindicales y ataques contra defensores de los derechos humanos.
- 85 Entrevistas con exfuncionarios de la CICIG, Ciudad de Guatemala y Nueva York, noviembre de 2011.
- 86 James Derham, "CICIG Selecting Cases, Recruiting Staff", Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks), 08GUATEMALA85, 29 de enero, 2008.
- 87 Al final de su primer año, la CICIG había recibido 64 quejas formales y decenas de quejas informales del gobierno y el público. La falta de conocimientos del público sobre el mandato de la Comisión se tradujo en una amplia gama de solicitudes de ayuda de la población guatemalteca frustrada por lo disfuncional de su sistema legal. La CICIG inició investigaciones correspondientes a 15 casos, y se sumó como fiscal adjunto del Ministerio Público en dos casos: la balacera de Zacapa y la red de extorsión de la policía de Mariachi Loco. CICIG, 2009 (ver n. 82), p. 4.
- 88 James Derham, "Deputy Secretary's Meeting with CICG Commissioner Castresana", Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks) 08GUATEMALA796, 26 de junio, 2008.
- 89 James Derham, "CICIG Commissioner Discusses Progress and Challenges", Cable de la Embajada de EE.UU. (Wikileaks) 08GUATEMALA355, 19 de marzo, 2008.
- 90 James Derham, "CICIG Commissioner Provides Update", Cable de la Embajada de EE.UU. (Wikileaks) 08GUATEMALA621, 16 de mayo, 2008.
- 91 Castresana sugirió que Florido era "tanto ineficiente como incapaz de hacer su trabajo," y que era "sensible a las presiones políticas del Congreso, el Ex Presidente Portillo...y otros, además de interferir con el trabajo de los fiscales en los casos políticamente sensibles." Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks) 08GUATEMALA796, 26 de junio, 2008.
- 92 A. Pérez, "Juan Luis Florido deja la Fiscalía General de la República", *El Periódico*, 30 de julio, 2008; Coralia Orantes, "Juan Luis Florido renunció por críticas," *Prensa Libre*, 31 de sep., 2007.
- 93 El mandato de la CICIG le confería la capacidad para denunciar ante las autoridades administrativas o penales apropiadas a cualquier funcionario público que a su juicio obstaculizaba las investigaciones. Kenia Reyes, "CICIG pide cambio de fiscal en caso del crimen de Victor Rivera", *El Periódico*, 31 de julio, 2008. La renuncia de Florido y el nombramiento de Velásquez ocurrieron tan rápidamente que el presidente tuvo que juramentar al nuevo fiscal general en una sala de espera de un aeropuerto justo antes de marcharse a una reunión en Colombia. Kenia Reyes, "Colom realiza juramentación "express", *El Periódico*, 1 de agosto, 2008.
- 94 Castresana informó a la Embajada estadounidense que la CICIG estaba investigando la participación de Matus y del ex asesor senior del Ministerio del Interior, Victor Rivera, posteriormente asesinado, en los asesinatos Parlacen y en las ejecuciones subsiguientes de los policías guatemaltecos acusados del crimen. Stephen McFarland, "Chief Homicide Prosecutor Announces Resignation", Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks), 08GUATEMALA1056, 19 de agosto, 2008. La investigación de los asesinatos Parlacen y Rivera, acentuada por el caso Pavón y los asesinatos en la cárcel Infiernito, abrieron las puertas a las acusaciones más espectaculares de la CICIG: la existencia de una estructura de seguridad paralela en el Ministerio del Interior del gobierno de Berger, responsable de asesinatos selectivos, robos de narcóticos y operaciones de "limpieza social" liderados por el propio Ministro del Interior.
- 95 Luis Angel Sas, "CICIG aconseja depurar a la mayoría de la cúpula de la Policía", *El Periódico*, 31 de julio, 2008.

- 96 Julio Revolorio, "Nombran a una mujer para dirigir la Policía Nacional", *El Periódico*, 22 de septiembre, 2008. Los motivos del cambio nunca se esclarecieron. Blanco, una oficial de carrera de la policía, era la hermana de Orlando Blanco, un líder de la bancada de la UNE del Presidente Colom en el Congreso. Más adelante, fue arrestada por operar una estructura de seguridad clandestina dentro de la Policía Nacional Civil.
- 97 La ley guatemalteca no permitía las escuchas telefónicas, ni las entregas controladas de drogas, ni otras técnicas forenses, y tampoco los acuerdos judiciales, que son elementos centrales de los enfoques modernos para combatir la corrupción política y el crimen organizado. Por lo tanto, los fiscales y la policía a menudo estaban obligados a depender del testimonio de testigos vulnerables y a menudo poco fiables, mientras que Guatemala tampoco contaba con un programa eficaz de protección de testigos.
- 98 Luis Ángel Sas, "Se estrena la Cicig, cae un jefe policíaco y tres agentes", *El Periódico*, 10 de junio, 2008.
- 99 Entrevista con un ex funcionario de la CICIG, Nueva York, marzo de 2012.
- 100 Ana Lucía Blas, "Diputados critican escasos resultados de Cicig", *Prensa Libre*, 10 de septiembre, 2007; Editorial, "A medio mando y sin resultados", *Prensa Libre*, 12 de septiembre de 2007.
- 101 Stephen McFarland, "CICIG's Challenges, Accomplishments, and Mandate Extension", Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks), 08GUATEMALA1370, 3 de noviembre, 2008.
- 102 Entrevistas en Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 103 Un abogado de la CICIG opinó inicialmente que el argumento del Ministerio Público era débil, pero que "podría fortalecerse y llevarse adelante hasta lograr un resultado exitoso". También comentó que "el enjuiciamiento exitoso de Portillo también involucraría presentar un caso en contra del fiscal general de Portillo, Carlos de León Argueta". Cable de la Embajada de EE.UU. (Wikileaks) 08GUATEMALA1370 (ver n.101 anterior). Si bien a Portillo se la acusó de prácticas corruptas convencionales -la extracción de fondos del presupuesto de defensa con varios funcionarios de defensa- circulaban rumores desde hace un tiempo que lo vinculaban a una de las estructuras criminales paralelas centrada en las fuerzas armadas, la "Cofradía". (Ver n. 39, arriba). La CICIG se incorporó a la causa del Ministerio Público en el enjuiciamiento de Portillo en abril de 2009 y también trabajó estrechamente con el Fiscal de Distrito de Nueva York, que solicitó la extradición, a fin de construir un caso en su contra por malversación de fondos y lavado de dinero. El Ministerio Público y la CICIG finalmente perdieron el caso Portillo y no pudieron enjuiciar a León por la corrupción durante la era Portillo (además, otra acusación de corrupción en un caso aparte fue rechazada en 2012).
- 104 Colom supuestamente había asignado contratos y proyectos de infraestructura a los distritos de los diputados de GANA y FRG, y redujo los ataques del Partido Patriota amenazándolo con difundir documentos que implicaban a Pérez Molina en un escándalo de malversación de fondos en el Congreso. Para una descripción del cabildeo y tráfico de influencias del ministro de Hacienda de Colom, consulte Juan Alberto Fuentes Knight, *Rendición de Cuentas*, Guatemala: F&G Editores, 2011.
- 105 Las ONG de derechos humanos criticaron el nombramiento, pues asociaban a Gándara con las tácticas de seguridad represivas de la década de 1990. Enrique Naveda, "Presidente reestructura su gabinete de seguridad", *El Periódico*, 8 de enero, 2009. Gándara solo duró seis meses en el cargo y más adelante sería enjuiciado por la CICIG y el Ministerio Público por sembrar falsas evidencias en el caso *Rosenberg*, nombrar a una "pandilla de narco delincuentes" en posiciones sénior en la Policía Nacional Civil, así como por fraude y malversación de fondos. Paola Hurtado, "Gándara, el desterrado", *El Periódico*, 17 de enero, 2010; Jerson Ramos, "Gándara ligado a proceso por el fraude en Fraijanes II", *El Periódico*, 1 de febrero, 2012.
- 106 Luis Ángel Sas, "Entrevista: Confiamos en traer a otros miembros de la conspiración y ponerlos delante de los tribunales", *El Periódico*, 4 de febrero, 2009; Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks), 09GUATEMALA134, 12 de febrero, 2009; Juan Manuel Castillo, "El Fiscal General asegura que la coordinación con CICIG continua", *El Periódico*, 6 de febrero, 2009.
- 107 Dina Fernández, "Castresana echa chispas (y con razón)", *El Periódico*, 4 de febrero, 2009.
- 108 Juan Manuel Castillo, "El Fiscal General asegura que la coordinación con CICIG continúa", *El Periódico*, 6 de febrero, 2009. El juez finalmente volvió a admitir los dos cargos al final del año, después de varias apelaciones dilatorias por parte de la defensa de Matus. Sin embargo, este seguía en libertad. Claudia Acuña "Jueza añade dos delitos al ex fiscal Álvaro Matus", *Prensa Libre*, 29 de diciembre, 2009.
- 109 "Activistas respaldan a la CICIG en combate a mafias", *Prensa Libre*, 4 de febrero, 2009; "Amnistía Internacional muestra preocupación por escaso apoyo a la CICIG", *Prensa Libre*, 10 de febrero, 2009.
- 110 "Colom pedirá ampliar el mandato de la CICIG", *Prensa Libre*, 3 de marzo, 2009.
- 111 Olga López, "Impunidad cubre a Alfonso Portillo", *Prensa Libre*, 8 de octubre, 2009.
- 112 Coralía Orantes, "CICIG acciona contra jueza de proceso contra Portillo", *Prensa Libre*, 4 de junio, 2009.

- 113 Claudia Méndez Arriaza, "El video de Rosenberg y la tormenta desatada en Gobierno", *El Periódico*, 12 de mayo, 2009. El video completo con subtítulos en inglés puede verse en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=VxZptUp9a44>. Para una transcripción del video, vea "Reacciones a las denuncias del abogado Rosenberg", *El Periódico*, 11 de mayo, 2009. Para consultar un repaso general del caso y la investigación de la CICIG, consulte David Grann, "A Murder Foretold", *The New Yorker*, 4 de mayo, 2011.
- 114 Marcela Fernández y Julio Lara, "Demandan renuncia del presidente", *Prensa Libre*, 13 de mayo, 2009.
- 115 "Preparan dos grandes manifestaciones para el domingo", *Prensa Libre*, 15 de mayo, 2009; Leonel Díaz Zecena, "Cacif se sumará a marcha pacífica", *Prensa Libre*, 15 de mayo, 2009; R. Sandoval, "Manifestaciones se tornan tensas, Policía se ausenta", *El Periódico*, 14 de mayo, 2009.
- 116 Luis Ángel Sas, "CICIG toma la investigación del asesinato de Rosenberg", *El Periódico*, 13 de mayo, 2009.
- 117 "Congreso aprueba Ley de Comisiones de Postulación", *Prensa Libre*, 21 de mayo, 2009.
- 118 Karen Cardona, "Aprueban leyes de Cicig, y bono dan el primer paso", *Prensa Libre*, 5 de agosto, 2009.
- 119 "Congreso ratifica, de urgencia nacional, extensión de mandato de la CICIG", *Prensa Libre*, 16 de julio, 2009.
- 120 Juan Manuel Castillo, "Marlene Blanco va a Gobernación, Rember Larios fuera de la Policía", *El Periódico*, June 9, 2009. Después, en agosto de 2009, Blanco fue nombrada Vice Ministro de Seguridad, cargo al cual renunció apenas seis meses después cuando el Ministerio Público anunció el arresto de sus antiguos guardaespaldas en relación con el asesinato de un comandante de la policía en 2009. Rosmery González, "Blanco Lapola renuncia al vice-ministro de seguridad", *El Periódico*, 18 de febrero, 2010.
- 121 Paniagua afirmó que había sido destituido de la PNC porque había descubierto y desmantelado dos unidades de inteligencia paralelas creadas por Blanco con el objeto de ejecutar a miembros de bandas extorsionistas. Paola Hurtado, "Lo que calló Porfirio", *El Periódico*, 6 de marzo, 2011. El procesamiento de Pérez Paniagua finalmente fracasó, y las decisiones de los tribunales en enero y febrero de 2010 lo exculparon debido a la ausencia de suficiente evidencia. Gladys Galeano, "Admiten imposibilidad para demostrar culpa de Pérez", *El Periódico*, 9 de febrero, 2011.
- 122 "Cicig empieza a dar frutos", *Prensa Libre*, 28 de junio, 2009.
- 123 Stephen McFarland, "Recommendation that USG Support CICIG Mandate Extension", Cable de la Embajada de EE.UU. (Wikileaks), 09GUATEMALA239, 17 de marzo, 2009.
- 124 El Artículo 186(c) de la Constitución de Guatemala prohíbe que los familiares de un mandatario en funciones (o un partícipe de un golpe de estado) su postulen como candidatos a la presidencia. Torres, sin embargo, no era el único candidato cuyo destino estaba en manos de la Corte de Constitucionalidad; Zura Ríos Sosa, hija de Efraín Ríos Montt, esperaba postularse como líder del FRG, y Patricia de Arzú, esposa del antiguo presidente, esperaba liderar al PAN.
- 125 Jessica Osorio, "Ven intereses futuros en partidos alineados", *Prensa Libre*, 8 de octubre 2009, "Cambia escenario para elección de magistrados", *Prensa Libre*, 30 de septiembre, 2009.
- 126 Claudia Acuña, "Sociedad fiscalizará a las postuladoras", *Prensa Libre*, 21 de agosto, 2009.
- 127 Consulte CICIG, *Informe Proceso de Elección de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones*, noviembre de 2009.
- 128 Villatoro era un miembro auto-proclamado del llamado "capital emergente" anti-elitista, muy conocido por su influencia dentro del sector judicial. La embajada estadounidense lo caracterizaba como un "abogado y empresario de mucha influencia" y un "influyente actor dentro del poder judicial" que había acumulado una fortuna "mezclando calzado falsificado con productos genuinos" y "contrabandeando productos ilícitos (como televisores y neumáticos) para su reventa en Guatemala". La embajada mantenía un contacto regular con Villatoro y le complació su "receptividad a nuestras sugerencias para mejorar su lista de candidatos [judiciales]". Drew Blakeney, "Congress Selects Supreme Court Amid Controversy", Cable de la Embajada de EE. UU. (Wikileaks), 09GUATEMALA919, 2 de octubre, 2009.
- 129 Castresana no presentó ningún tipo de evidencia para respaldar sus acusaciones. Coralia Orantes, "Carlos Castresana acusa al Rey del tenis de manipular elección", *Prensa Libre*, 7 de octubre, 2009.
- 130 Uno de los candidatos en la lista era Thelma Aldana, que sustituiría a Claudia Paz y Paz como fiscal general en 2014 y que demostró ser una notable directora del Ministerio Público y sólida aliada de la CICIG.
- 131 El voto solo pudo llevarse a cabo después de intensas negociaciones entre los partícipes de la coalición del gobierno que habían contribuido a la plancha inicial de candidatos. La presión nacional e internacional sirvió para que tanto GANA como FRG cedieran, a pesar de la insistencia de Sandra Torres a mantener la plancha original, y aceptaran la salida de tres de sus candidatos. El conteo final tuvo como resultado un tribunal con "diez de trece [jueces] respecto de los cuales ni la Embajada ni la CICIG tenían algún tipo de opinión peyorativa". Drew Blakeney, "Three Supreme Court Justices Replaced at CICIG's Behest", Cable de la Embajada de EE.UU. (Wikileaks) 09GUATEMALA929, 9 de octubre, 2009.

- 132 Karen Cardona, "Congreso elige a magistrados de lista consensuada", 10 de octubre, 2009. Pese a esto, 50 de los 90 jueces elegidos recibieron menos de 60 puntos en la escala de evaluación de 100 puntos, incluso a pesar de que la sociedad civil y la CICIG habían solicitado al Congreso rechazar a los candidatos con menos de 60 puntos. Coralia Orantes, "50 magistrados para las salas de Apelaciones con menos de 60 puntos", *Prensa Libre*, 11 de octubre, 2009.
- 133 "Señalan conjura contra la justicia en proceso de elección de magistrados", *Prensa Libre*, 18 de noviembre, 2009.
- 134 "Postuladores rechazan cuestionamientos de Castresana", *Prensa Libre*, 17 de septiembre, 2009. Claudia Acuña, "Polémica por críticas de la CICIG a postuladores", *Prensa Libre*, 18 de septiembre, 2009; entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, noviembre de 2011; entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, diciembre de 2011.
- 135 "Encuesta: Guatemaltecos respaldan a Carlos Castresana", *Prensa Libre*, 12 de octubre, 2009.
- 136 Juan Manuel Castillo, "Presidente de la CSJ lanza críticas contra Castresana", *El Periódico*, 20 de enero, 2010.
- 137 Claudia Acuña, "Cicig investiga las acciones de jueces", *Prensa Libre*, 29 de noviembre, 2009.
- 138 "Cicig investiga a seis jueces y a una magistrada del TSE", *El Periódico*, 30 de octubre, 2009.
- 139 Claudia Acuña, "Magistrados designan a pesquisadores en casos emprendidos contra dos juezas", *Prensa Libre*, 3 de diciembre, 2009.
- 140 El movimiento sindical afirmaba haber sido víctima de 41 asesinatos y desapariciones entre 2004 y 2009, mientras que los campesinos se quejaban de la represión en las zonas rurales, destacando el caso del asesinato de 13 campesinos en la granja Nueva Linda en 2005. "La Cicig investigará atropellos a sindicalistas y dirigentes campesinos", *Prensa Libre*, 29 de octubre, 2009.
- 141 Fue destituido y más adelante enjuiciado por fraude y malversación de fondos.
- 142 Luis Ángel Sas, "CICIG presenta evidencias: Rosenberg planificó su crimen", *El Periódico*, 13 de enero, 2010; Claudia Méndez Arriaza, "Rodrigo Rosenberg: ¿del heroísmo a una trama de telenovela?", *El Periódico*, 13 de enero, 2010.
- 143 Un juez afirmó que el caso Rosenberg "era algo sin precedentes en la historia de las investigaciones en Guatemala... por el uso de metodologías de investigación científica para esclarecer la verdad". CICIG, *Tercer año de labores*, 2010, p. 2.
- 144 Consulte Grann (ver n. 113).
- 145 Castresana le devolvió la moneda, sugiriendo que el presidente de la CSJ debería "hacer su trabajo" y brindar seguridad a los jueces "para que no los mataran". Juan Manuel Castillo, "Presidente de la CSJ lanza críticas contra Castresana", *El Periódico*, 20 de enero, 2010.
- 146 O. Ismatul, "Destituyen a Ministro de Gobernación por actos anómalos en la cartera, lo sustituye Carlos Menocal", *El Periódico*, 1 de marzo, 2010. El escándalo también afectó al antiguo director de la Policía Nacional Civil, Baltazar Gómez, y al subdirector Hector Lapoyeu. Kenia Reyes, "Caso Maskana: dos ex-jefes de Policía enfrentarán juicio", *El Periódico*, 5 de julio, 2010.
- 147 Luis Ángel Sas, "CICIG presenta denuncia contra Salvador Gándara por peculado", *El Periódico*, 16 de marzo, 2010.
- 148 Juan Castillo, "Castresana: Los acuerdos se alcanzaron en la oscuridad", *El Periódico*, 7 de mayo, 2010.
- 149 Patricia Rosenberg, "Conrado Arnulfo Reyes Sagastume, nuevo Fiscal General", *El Periódico*, 25 de mayo, 2010.
- 150 Luis Assardo, "Castresana renuncia a su cargo en la Cicig", *El Periódico*, 7 de junio, 2010; Olga López, "Castresana deja la Cicig por ataques sistemáticos", *Prensa Libre*, 8 de junio, 2010. Castresana argumentaba que Reyes "tenía antecedentes de corrupción, y que su nombramiento era el resultado de un acuerdo entre bufetes de abogados involucrados en adopciones irregulares y otros que respresenataban a los intereses del narcotráfico". Julio Revolorio, "Castresana: Para la ONU, Guatemala no ha cumplido su parte", *El Periódico*, 8 de junio, 2010. Gustavo Berganza, "La caída de Castresana", *El Periódico*, 8 de junio, 2010.
- 151 "Kamikaze Mission: The UN's Prosecutor Resigns, Taking an Enemy with Him", *The Economist*, 17 de junio, 2010.
- 152 Luis Ángel Sas, "CICIG sostiene que escuchas relacionan a ex fiscal general con los Valdéz Paiz", *El Periódico*, 15 de junio, 2010.
- 153 Luis Assardo, "Corte de Constitucionalidad anula la elección de Conrado Reyes", *El Periódico*, 10 de junio, 2010.
- 154 Louisa Reynolds, "ONU nombra a Dall'Anese nuevo jefe de la CICIG", *El Periódico*, 1 de julio, 2010.
- 155 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, julio de 2015.
- 156 La revisión de antecedentes consistió en una veloz indagación con el presidente de Costa Rica en una función oficial. Entrevista con Álvaro Colom, Guatemala, junio de 2015.
- 157 Luis Ángel Sas, "Una estructura, múltiples crímenes, según la CICIG", *El Periódico*, 10 de agosto, 2010.
- 158 Claudia Martina Arriaza, "Necesitamos CICIG, pero debe tener una línea de supervisión", *El Periódico*, 24 de octubre, 2010; entrevistas con Eduardo Stein, Guatemala, diciembre de 2011 y junio de 2015.

- 159 Asier Andrés, "Un grupo de empresarios contrató al 'lobista' que denunció Dall'Anese", *El Periódico*, 8 de febrero, 2011; Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, marzo de 2012.
- 160 Fernando Carrera, "La impunidad de las elites", *El Periódico*, 12 de agosto, 2010.
- 161 El Ministerio Público se quejó de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había demorado la transferencia intencionalmente para debilitar la solicitud de extradición; el Ministerio de Relaciones Exteriores argumentó que el Ministerio Público había rellenado la solicitud de manera incorrecta. Hugo Alvarado y Claudia Acuña, "Extradición de Carlos Vielmann en suspenso por error del MP", *Prensa Libre*, 4 de diciembre, 2010.
- 162 Luis Ángel Sas, "Surgen señalamientos entre ex fiscal de la CICIG y Castresana", *El Periódico*, 5 de agosto, 2010.
- 163 "Fiscal costarricense señala que a Castresana le faltó firmeza en CICIG", *Prensa Libre*, 20 de agosto, 2010.
- 164 Coralia Orantes, "No existe investigación contra ex-comisionado", *Prensa Libre*, 3 de diciembre, 2010.
- 165 Lafitte Fernández, *Crimen de Estado: El caso Parlacen*, San Salvador: Aura, 2011.
- 166 Gladys Galeano, "Javier Figueroa colaboró con CICIG en Caso Parlacen y Pavón", *El Periódico*, 16 de noviembre, 2010.
- 167 Gladys Galeano, "Juez declaró en rebeldía a ex fiscal de la CICIG, Gisele Rivera", *El Periódico*, 27 de noviembre, 2010; "Rivera impugna la rebeldía en su contra", *Prensa Libre*, 22 de diciembre, 2010.
- 168 Méndez Vides, "El futuro de la CICIG", *El Periódico*, 18 de noviembre, 2010; Juan Luis Font, "La implosión de la CICIG", *El Periódico*, 19 de noviembre, 2010; Miguel Ángel Albizures, "La verdad debe prevalecer", *El Periódico*, 30 de noviembre, 2010; Dina Fernández, "La CICIG en aprietos", *El Periódico*, 1 de diciembre, 2010; Fernando Carrera, "Las Termópilas y la CC", *El Periódico*, 2 de diciembre, 2010; Edgar Gutiérrez, "La CICIG, detrás de su sombra?", *El Periódico*, 6 de diciembre, 2010; Fernando Carrera, "Justiciado, no", *El Periódico*, 9 de diciembre, 2010; Luis Morales Chua, "Giselle Rivera (1)", "Giselle Rivera (2)", "Giselle Rivera (3)" y "Giselle Rivera (4)", *Prensa Libre*, diciembre de 2010.
- 169 Luis Ángel Sas, "Pedirán evaluación de trabajo de Carlos Castresana", *El Periódico*, 27 de noviembre, 2010.
- 170 Coralia Orantes, "Se va jefe de CICIG acusado", *Prensa Libre*, 3 de diciembre, 2010.
- 171 CICIG, *Informe de la CICIG con ocasión a la elección del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público*, 19 de noviembre, 2010.
- 172 Kenia Reyes, "Líneas breves del perfil de los seis nominados a Fiscalía General", *El Periódico*, 7 de diciembre, 2010.
- 173 Asier Andrés, "Presidente juramenta a la nueva Fiscalía General", *El Periódico*, 10 de diciembre, 2010.
- 174 Kenia Reyes, "Ley de Extinción de Dominio es aprobada con mas de cien votos", *El Periódico*, 8 de diciembre, 2010.
- 175 Gustavo Berganza, "El actor político del año: la CICIG", *El Periódico*, 31 de diciembre, 2010.
- 176 Juan Luis Font, "Los tormentos de la CICIG", 11 de febrero, 2011.
- 177 El plan de la CICIG era "intensificar el diseño e implementación de la transferencia de capacidades a los socios de la CICIG a fin de garantizar la sostenibilidad de las estrategias concebidas para erradicar y prevenir el resurgimiento de los grupos ilícitos y las estructuras de seguridad clandestinas". CICIG, Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala con la ocasión de su cuarto año de labores, 8 de septiembre, 2011, p. 4. Si bien el gobierno y la CICIG estaban de acuerdo en cuanto al conjunto general de compromisos, nunca llegó a materializarse un plan detallado.
- 178 La familia de Baldizón ocupa un lugar protagónico en un análisis detallado del papel económico y político del crimen organizado en Petén. Consulte *Anónimo*, 2010 (manuscrito no identificado). Entre sus promesas de campaña se incluía el restablecimiento de la pena de muerte y las ejecuciones televisadas, conceder a los trabajadores un salario mensual adicional cada año, y garantizar que el equipo de fútbol de Guatemala clasificaría para el Mundial de Fútbol.
- 179 Entrevista a Claudia Paz y Paz, Guatemala, marzo de 2012.
- 180 Ibid.
- 181 Ibid. El consejo directivo tenía que aprobar la destitución o la nueva asignación del personal sénior.
- 182 Ibid.
- 183 Byron Vázquez, "Caso Cabral: capturan a dos supuestos sicarios", *Siglo 21*, 13 de julio, 2011; "El crimen de Facundo Cabral está resuelto después de 72 horas, dijo la fiscal", *Infobae América*, 13 de julio, 2011.
- 184 Coralia Orantes y Leonardo Cerenser, "Dall'Anese revela plan contra la Corte de Constitucionalidad", *Prensa Libre*, 16 de febrero, 2011.
- 185 "CICIG desmiente renuncia de Dall'Anese", *Prensa Libre*, 18 de febrero, 2011. En esa misma época comenzaron a publicarse artículos de prensa críticos y a menudo extraños. Un periódico informó que nueve de las 14 personas arrestadas por el asesinato de Khalil Musa (en el caso *Rosenberg*) dijeron que la CICIG los había presionado para declarar que los autores intelectuales del doble crimen eran individuos como Otto Pérez Molina y Leonel Sisniegra Otero, del movimiento anticomunista, ofreciéndoles condenas reducidas a cambio de sus testimonios adulterados. "Jueza de caso Musa ordena investigar supuestas presiones de CICIG", *Prensa Libre*, 25 de febrero, 2011. Los alegatos no llegaron a ningún puerto y parecían ser parte de la continuada campaña de propaganda contra Dall'Anese y la CICIG.

- 186 Los rumores citaban a Helen Mack, quizás la defensora de derechos humanos y de reforma del sector justicia más respetada de Guatemala y una de las primeras en proponer la creación de la CICIG. El Movimiento Pro Justicia, un colectivo de organizaciones para la reforma del estado de derecho, emitió una declaración en la prensa denunciando las "especulaciones maliciosas" incluyendo a Mack en lo que parecían ser "ataques coordinados" contra Dall'Anese. El anuncio señalaba además que la "CICIG, al igual que cualquier organización, podía ser controversial en determinados momentos, pero que las críticas de buena fe de sus acciones no tenían por objetivo socavar su trabajo". Movimiento pro Justicia desmiente que Helen Mack apoye campañas contra la CICIG", *Centro de Reportes Informáticos sobre Guatemala*, febrero de 2011.
- 187 Elyssa Pachico, "'Smear Campaign' in Guatemala Aims to Discredit Reformers", *InSight Crime*, 1 de marzo, 2011; "Organizaciones sociales ofrecen respaldo a la CICIG", *El Periódico*, 2 de marzo, 2011. Consulte también, Fernando Carrera, "Cómo fortalecer a la CICIG", *El Periódico*, 3 de marzo, 2011.
- 188 Hugo Alvarado, "Revés para la CICIG", *Prensa Libre*, 19 de enero, 2011
- 189 Hugo Alvarado, "Giammattei les gana pulso a MP y a CICIG", *Prensa Libre*, 12 de febrero, 2011.
- 190 Hugo Alvarado y Rosmery González, "Tribunal exculpa a ex presidente Alfonso Portillo por peculado", *Prensa Libre*, 10 de mayo, 2011. No obstante, Portillo siguió en prisión a la espera del procesamiento de la solicitud de extradición de EE.UU. contra él y una apelación del gobierno.
- 191 "Jueza ordena cerrar proceso contra ex director de Presidios", *Prensa Libre*, 10 de mayo, 2011.
- 192 "CC otorga amparo a Alejandro Giammattei por caso Pavón", *Prensa Libre*, 10 de noviembre, 2011.
- 193 "Ex director de Presidios sale de cárcel exculpado de ejecuciones", *Prensa Libre*, 25 de junio, 2011.
- 194 Juan Hernández Pico, "El gran dilema electoral: mano dura sin corazón o sensibilidad social sin escrúpulos", *Revista Envío*, no. 351, junio de 2011; "De revés en revés", *Prensa Libre*, 11 de mayo, 2011; Jorge Jacobs, "Fracasos", *Prensa Libre*, 13 de mayo, 2011.
- 195 Editorial, "Libro reabre caso de parlamentarios", *Prensa Libre*, 27 de mayo, 2011.
- 196 "Proceso contra Álvaro Matus queda paralizado por conflicto de jurisdicción", *Prensa Libre*, 20 de julio, 2009.
- 197 Claudia Acuña, "Va a juicio ex fiscal A. Matus", *Prensa Libre*, 27 de abril, 2010. Además, se plantearon dudas sobre la existencia de evidencia que vinculara a Matus a una organización criminal. Luis Ángel Sas, "Fiscalía sin vincular a Matus con asesinos de V. Rivera", *El Periódico*, 26 de abril, 2010.
- 198 Byron Ronaldo Vásquez, "Quitan caso Matus a juezas que absolvieron a Portillo", *Siglo 21*, 11 de junio, 2011. Un mes antes, un juzgado de primera instancia había condenado a cinco individuos por el asesinato de Víctor Rivera después de aceptar el argumento de que el crimen había sido planificado por un jefe del narcotráfico, Jorge Mario Paredes. Hugo Alvarado, "Caso Rivera: Sindicados reciben condenas de cinco a 46 años", *Prensa Libre*, 10 de mayo, 2011.
- 199 Byron Vázquez, "Relevan a juzgadora", *Siglo 21*, 7 de marzo, 2012.
- 200 "Juzgado da trámite a la decisión del MP para no extraditar a Vielmann", *Prensa Libre*, 14 de julio, 2011.
- 201 Entrevista a Claudia Paz y Paz (ver n. 179). La decisión fue sin duda controversial y algunos funcionarios sénior de la CICIG opinaban que Vielmann debió haber sido juzgado en Guatemala, incluso a pesar de todos los riesgos inherentes. Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, julio de 2015.
- 202 Los casos principales involucraban a Portillo, Vielmann, y otros tres imputados en los asesinatos de Pavón y el Infiernito, el tiroteo entre policías en Amatitlán, y la investigación por fraude de Maskana. Virginia Hebrero, "Sin depuración del poder judicial Guatemala no saldrá del bache", *Prensa Libre*, 22 de septiembre, 2011. La CICIG también envió una carta al presidente de la Cámara Penal de la CSJ quejándose del trabajo de varios jueces en los casos en que la CICIG estaba involucrada, especialmente la lentitud para autorizar audiencias y procesamientos judiciales. "Cicig se queja en la Cámara Penal de la CSJ contra varios jueces", *Prensa Libre*, 23 de junio, 2011.
- 203 CICIG, 2011 (ver n. 177), p. 12.
- 204 Coralía Orantes, "Jueza violó debido proceso, dice CICIG", *Prensa Libre*, 11 de junio, 2011
- 205 Hugo Alvarado y Coralía Orantes, "Jueza afirma debilidad de CICIG en acusaciones", *Prensa Libre*, 15 de junio, 2011. Más adelante, Galicia decidió retirarse voluntariamente de los casos presentados por la CICIG, Hugo Alvarado, "Jueza renuncia a casos de CICIG", *Prensa Libre*, 2 de julio, 2011 y consideró renunciar a la judicatura en agosto. "Jueza Verónica Galicia analiza renunciar del Organismo Judicial", *Prensa Libre*, 22 de agosto, 2011.
- 206 Hugo Alvarado, "Corte Suprema de Justicia exige respecto por actuación de jueces", *Prensa Libre*, 17 de junio, 2011.
- 207 Hugo Alvarado, "CSJ descarta investigación", *Prensa Libre*, 16 de junio, 2011.
- 208 Hugo Alvarado, "Jueces rechazan pesquisas de Cicig", *Prensa Libre*, 7 de julio, 2011.
- 209 Hugo Alvarado, "Asociación de Jueces demandan salida de Francisco Dall'Anese", *Prensa Libre*, 20 de julio, 2011
- 210 Hugo Alvarado, "Jueces no ven viable colaboración de CICIG", *Prensa Libre*, 2 de marzo, 2011.

- 211 Coralia Orantes, "Cicig solicita transparencia", *Prensa Libre*, 12 de febrero, 2011. See CICIG, *Informe de la CICIG con ocasión de la elección de la corte de constitucionalidad*, marzo de 2011. Las evaluaciones se basaban en informaciones de fuentes abiertas, quejas o reprimendas judiciales existentes en el Sistema de Gestión de Casos del Ministerio Público, así como en entrevistas y opiniones de la sociedad civil.
- 212 Pese a ello, el involucramiento de la CICIG en la selección de jueces siguió generando críticas. Consulte Edgar Gutiérrez, "Detener la invasión extrajudicial", *El Periódico*, 7 de marzo, 2011.
- 213 CICIG, 2011 (ver n. 177), pp. 19-20.
- 214 Mynor Toc, "CUC pide a CICIG y MP investigar desalojos en el Polochic", *Prensa Libre*, 11 de agosto, 2011.
- 215 CICIG, 2011 (ver n. 177), pp. 19-20; entrevistas con funcionarios de la CICIG, marzo de 2012.
- 216 Kate Doyle, "Justice in Guatemala", *NACLA Report on the Americas*, Primavera de 2012.
- 217 Tulio Judrez, "Fiscal General señala desestabilización", *El Periódico*, 21 de diciembre, 2012; Kate Doyle, (ver n. 216).
- 218 Entrevista con personal del Ministerio Público, marzo de 2012.
- 219 OPM había hecho este pedido durante una visita a la CICIG en octubre de 2011.
- 220 Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República de la República, *Discurso de Toma de Posesión del Presidente Otto Pérez Molina*, Guatemala, 14 de enero, 2011; María Carolina Piña, Pérez Molina: el cambio ha comenzado, *OIRFI Espanol*, 15 de enero, 2012.
- 221 Ibid.
- 222 Ibid.
- 223 Mauricio López también solicitó el apoyo de la CICIG para revisar la plantilla de trabajadores del ministerio y ayudarlo a destituir al personal que no estuviera calificado o fuera cuestionable. Germán Ortiz, "Gobernación pide asesoría de la CICIG para supervisar al personal", *El Periódico*, 9 de febrero, 2012; Julia Laura, "Ministro de Gobernación solicita apoyo de la Cicig", *Prensa Libre*, 9 de febrero, 2012.
- 224 LIDER, el principal partido de oposición liderado por Baldizón, copió la estrategia que el presidente había usado contra Colom, pidiendo al ministro de hacienda que defendiera el presupuesto de Colom y cerrando prácticamente cualquier otra actividad durante casi tres semanas.
- 225 Ricardo Barrientos, "Nuevo gobierno, Nuevo saqueo", *Plaza Pública*, 24 de enero, 2012; Claudia Palmo, "Carta evidencia participación de ministros en contratos de medicina", *El Periódico*, 21 de marzo, 2012.
- 226 Giovanni Contreras, "Presidente Otto Pérez Molina gestiona extensión del período de Cicig", *Prensa Libre*, 29 de marzo, 2012.
- 227 Sofía Menchu, "Pérez Molina propone regular las drogas", *El Periódico*, 9 de abril, 2012.
- 228 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, marzo de 2012.
- 229 Entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, Guatemala, marzo de 2012.
- 230 Entrevistas con diplomáticos, Ciudad de Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 231 "Los cuatro ejes de trabajo de la CICIG", *Publinews*, 7 de septiembre, 2012; "Presentan plan de trabajo de la Cicig ante la ONU", *Siglo 21*, 6 de septiembre, 2012.
- 232 CICIG, *International Commission against Impunity in Guatemala Reports on the Fifth Year of Activities*, 11 de septiembre, 2012, p. 8.
- 233 El Comisionado Dall'Anese condenó la decisión y la CICIG apeló. Jerson Ramos, "CICIG arremete contra juez Aguilar", *El Periódico*, 9 de febrero, 2012.
- 234 Byron Rolando Vásquez, "Caso Renap: reincorporan a CICIG", *Siglo 21*, 3 de febrero, 2012; Arturo Gudina, Vasquez, f a victory? sity in Guatemala, *Siglo 21*, 16 de marzo, 2012. Marlene Blanco, antigua directora de la Policía Nacional Civil bajo Álvaro Colom, había sido acusada de manejar un escuadrón de sicarios dentro de la Policía Nacional Civil. "Guatemala: Policía y CICIG capturan a ex directora de Policía Nacional", *Centro de Noticias ONU*, 23 de marzo, 2012; "Detienen a ex viceministra y ex policías acusados de ejecuciones en Guatemala", *El Mundo [elmundo.es]*, 3 de marzo, 2012.
- 235 Evelyn de Leon, "Desmantelan banda salvatrucha de sicarios y extorsionistas", *Siglo 21*, 9 de julio, 2012; Evelyn de León, "Caen guatemalteco y mexicano por narcos", *Siglo 21*, 13 de septiembre, 2012.
- 236 R. González and H. Alvarado, "CICIG vincula a jueza con abogado defensor", *La Prensa*, 26 de mayo, 2012; Jerson Ramos, "CSJ ordena traslado de jueza Silvia de León", *El Periódico*, 31 de mayo, 2012.
- 237 CICIG, 2012 (ver n. 177), pp. 22-24.
- 238 Entrevistas con ONG y diplomáticos, Guatemala, marzo de 2012.
- 239 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, marzo de 2012.

- 240 "CICIG tacha ocho de los diez aspirantes al cargo", *Siglo 21*, 18 de mayo, 2012; "Catalán asumirá la Senabed en junio", *Siglo 21*, 23 de mayo, 2012.
- 241 "La CICIG anuncia investigación a 12 jueces por el delito de prevaricato", *Siglo 21*, 25 de junio, 2012.
- 242 "CICIG informará sobre malos jueces", *Siglo 21*, 30 de agosto, 2012.
- 243 CICIG, *Los jueces de la impunidad*, 28 de noviembre, 2012. La CICIG retiró el informe de su sitio web después de la llegada de Iván Velázquez, puesto que el nuevo comisionado sentía que el informe no ofrecía evidencias suficientes como para respaldar las acusaciones de prevaricato contra los jueces. Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, octubre de 2015.
- 244 "Conmoción entre magistrados y jueces por informe de la CICIG", *La Hora*, 30 de noviembre, 2012.
- 245 Evelyn de León, "Cicig presenta denuncia penal contra 18 jueces", *Siglo 21*, 30 de noviembre, 2012. Aunque el Ministerio Público solicitó la inmunidad de ocho jueces, solo uno de los 18 (después 21) fue objeto de una acusación penal. Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, junio de 2015.
- 246 Además, seguía preocupada por una serie de nombramientos de militares retirados en los niveles subministeriales en el sector de seguridad que podrían paralizar o socavar la labor del Ministerio Público en casos que involucraban a oficiales militares. Entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, Guatemala, marzo de 2012.
- 247 "Confirman sentencia por masacre de 'Plan de Sánchez'", *Emisoras Unidas*, 22 de octubre, 2012.
- 248 Para una visión general y análisis del juicio a Ríos Montt, vea Open Society Justice Initiative, *Judging a Dictator: The Trial of Guatemala's Ríos Montt*, noviembre de 2013; para el recuento diario del juicio, consulte www.riosmontt-trial.org.
- 249 Entrevistas con funcionarios del Ministerio Público, Guatemala, marzo de 2012. La CICIG dijo haber brindado "herramientas tecnológicas e investigativas para optimizar las investigaciones y actividades de seguridad" además de "asesorías, presentación de propuestas para crear y reestructurar secciones de la oficina, diseño de protocolos y organización de manuales de funcionamiento, asistencia para la implementación, evaluación de auditorías y de determinadas investigaciones". Los esfuerzos de capacitación se centraban en la adquisición de "conocimientos técnicos, teóricos y prácticos" sobre temas relacionados con la extradición, la asistencia legal internacional, análisis de acusaciones penales y métodos y técnicas especiales de investigación judicial". Las clases magistrales y seminarios eran complementados por "participación directa en planes de investigación, análisis criminal y actividades relacionadas con investigaciones policiales". CICIG 2012 (ver n. 177 anterior), p.26. Sin embargo, las evaluaciones informales acerca de la utilidad de la capacitación, exceptuando el trabajo de campo conjunto, no eran muy entusiastas. Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, marzo de 2012 y octubre de 2015
- 250 "CICIG apoya creación de Digicri", *Siglo 21*, 21 de julio, 2012; Geldi Muñoz, "CICIG complacida por aprobación de ley anticorrupción", *Siglo 21*, 31 de octubre, 2012.
- 251 Primer año en deuda, lejos de cambio", *Plaza Pública*, 17 de enero, 2013.
- 252 Por su parte, el sitio web del diario *El Periódico* había sido víctima de varios ciberataques, y tanto el editor como sus reporteros habían sido amenazados después de investigar la corrupción en el gobierno. En noviembre, Pérez Molina presentó de manera extraordinaria una denuncia con el editor de *El Periódico* José Rubén Zamora Marroquín, acusándolo de coerción, soborno, extorsión, violación de la constitución, y de insultar al presidente. Un juez le pidió que no abandonara el país y fijó la fecha de la audiencia para febrero de 2014. En diciembre, un juez emitió una orden cautelar contra Zamora (que posteriormente fue anulada), prohibiéndole criticar o acercarse físicamente a Baldetti y su familia. Carlos Arrazola, "El hombre que le susurra al poder (y viceversa)", *Plaza Pública*, 27 de septiembre, 2015.
- 253 Las cifras corresponden al *Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala* (www.inacif.gob.gt). Las cifras de la Policía Nacional Civil suelen ser considerablemente más bajas (y menos confiables).
- 254 "El primer año de gobierno de Pérez Molina y Baldetti", *La Hora*, 12 de enero, 2013; Universidad Rafael Landívar, Programa de Opinión Pública, *Informe del Primer Año de Gobierno de Otto Pérez Molina*, enero de 2013.
- 255 "Amplían mandato de CICIG hasta 2015", *Emisoras Unidas*, 18 de enero, 2013.
- 256 Byron Rolando Vásquez, "Investigarán a 20 jueces por denuncia", *Prensa Libre*, 20 de febrero, 2013.
- 257 Marcia Lisseth Zavala, "La CICIG presenta denuncias contra dos jueces", *Siglo 21*, 11 de abril, 2013; Marcia Lisseth Zavala, "CICIG investiga a jueza Carol Patricia Flores", *Siglo 21*, 19 de abril, 2013.
- 258 "La CICIG coordina investigación por anomalías en Sistema Penitenciario", *El Periódico*, 20 de febrero, 2013; Julio F. Laura, "Hay mas reos con privilegios", *Prensa Libre*, 20 de febrero, 2013; Rodrigo Baires Quezada, "El largo paseo del Capitán Lima Oliva", *Plaza Pública*, 28 de febrero, 2013. Pese a todo, el juez que revisó la acusación desestimó los cargos contra Lima Oliva por fugarse de la prisión.
- 259 Open Society Justice Initiative (ver n. 248), p. 4.

- 260 Esto llevó al presidente a desmentirlo de manera furiosa, e incrementó las sospechas de los sectores conservadores acerca de las verdaderas intenciones de la fiscal general. Muchos investigadores de la guerra civil indicaron que el presidente había estado presente en zonas donde ocurrieron las masacres y estaba directamente involucrado en las operaciones militares, pero las acusaciones nunca se tradujeron en una investigación o acusación penal.
- 261 "Traicionar la Paz y Dividir a Guatemala", Campo Pagado, *Prensa Libre*, 16 de abril, 2013.
- 262 "Pérez Molina también afirma que el juicio por genocidio hace peligrar la paz", *Plaza Pública*, 16 de abril, 2013.
- 263 "Cicig acusa a exfuncionarios de amenazar a jueces en caso de genocidio", *Emisoras Unidas*, 18 de abril, 2013; "Caso genocidio: La Cicig ve en el comunicado de los 12 una amenaza contra el tribunal", *Plaza Pública*, 18 de abril, 2013.
- 264 Rudy Tejeda, "Canciller anuncia la renuncia de Dall'Anese", *Siglo 21*, 29 de mayo, 2013; "Francisco Dall'Anese continúa al frente de la CICIG", *Publnews*, 29 de mayo, 2013; Diego Jiménez, "Francisco Dall'Anese dejará Cicig tras roce con Gobierno de Guatemala", *La Nación (Costa Rica)*, 30 de mayo, 2013.
- 265 La decisión de 3 a 2 de la Corte de Constitucionalidad fue tanto tortuosa como confusa; al parecer la conclusión era que el tribunal de primera instancia debió haber suspendido la audiencia hasta que una corte de apelaciones reevaluara las objeciones planteadas por el abogado de Ríos Montt que había sido expulsado. La Open Society Justice Initiative resumió el comentario mordaz de unos de los jueces discrepantes: "la Corte de Constitucionalidad ha basado su juicio sin sentido y sin precedentes en una lectura errónea de los hechos subyacentes, y de la apelación presentada por Ríos Montt. Según el Juez Porras, la resolución de la Corte de Constitucionalidad asumió la existencia de una apelación jamás interpuesta por el abogado de Ríos Montt; concedió un remedio que no había sido solicitado por Ríos Montt; respondió a eventos que nunca tuvieron lugar en el tribunal; y no reconoció que la violación subyacente del debido proceso ya había sido remediada de manera apropiada por el tribunal de primera instancia". Open Society (ver n.250), p.18.
- 266 Carmen Ibarra, directora del Movimiento Pro-Justicia, sugirió que la renuncia de Dall'Anese era predecible "porque bajo su mando la CICIG no se había movido ni hacia adelante ni hacia atrás." Rudy Tejeda, (ver n. 264, anterior); "Francisco Dall'Anese dejará la CICIG en septiembre", *CERIGUA*, 29 de mayo, 2013; Se decía que Helen Mack había sido "lapidaria en su evaluación del liderazgo de Dall'Anese después de su partida" al destacar que "[l]a Comisión era un instrumento y oportunidad que teníamos los guatemaltecos, y que debido a la incompetencia del liderazgo, se había debilitado". James Bargent, "Last Rites for Guatemala's Anti-Impunity Crusaders CICIG?" *InsightCrime*, 9 de septiembre, 2013.
- 267 "CC dice que recibió presión desde CICIG", *Siglo 21*, 28 de agosto, 2013; "Presidente pide a CICIG aclarar denuncia de CC", *Siglo 21*, 29 de agosto, 2013; "La CICIG en el ojo del huracán", *Siglo 21*, 1 de septiembre, 2013.
- 268 Evelyn de León, "Presidente Pérez dice que CICIG seguirá hasta 2015", *Siglo 21*, 28 de agosto, 2013.
- 269 "El valioso trabajo de la Cicig", *Plaza Pública*, 8 de septiembre, 2013.
- 270 Gustavo Berganza, "En la agonía de la CICIG", *Contrapoder*, 9 de septiembre, 2013.
- 271 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, junio de 2015.
- 272 Evelyn Boche, "Dall'Anese asegura que no hay 'megacaso' contra funcionarios del actual gobierno", *Contrapoder*, 23 de agosto, 2013.
- 273 Sergio del Águila, "El colombiano Iván Velázquez es el Nuevo CICIG", *Siglo 21*, 30 de agosto, 2013.
- 274 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, junio de 2015; Emiliano Castro Saenz, "Iván, el temible," *ContraPoder*, 20 de abril, 2015. Su educación incluía el estudio de estructuras organizadas que empleaban técnicas de lavado de dinero a través de cuentas empresariales y bancarias. El escándalo de los "parapolíticos" resultó en la condena de 50 congresistas y su impacto se hizo sentir hasta el despacho del presidente de Colombia durante los cinco años en que estuvo a cargo de las investigaciones.
- 275 Coralia Orantes, "Pérez reafirma que CICIG no pasará de 2015", *Siglo 21*, 2 de septiembre, 2013.
- 276 "CICIG está dispuesta a abrir la investigación de nuevos casos de impunidad", *Siglo 21*, 14 de noviembre de 2013.
- 277 Coralia Orantes, "Jueces de la impunidad se hizo por rumores", *Siglo 21*, 13 de octubre de 2013. En el mismo artículo, Anabella Cardona, presidente de la Asociación de Jueces, dijo: "Esto confirma lo que hemos estado diciendo acerca de que estas acusaciones carecen de fundamento. Como resultado, la mayoría de las investigaciones preliminares rechazaron el pedido de una investigación formal".
- 278 "Baldetti prefiere que CICIG investigue en corrupción en las aduanas", *Siglo 21*, 10 de diciembre de 2013; "Roxana Baldetti reitera duda sobre CICIG y el tiempo", *Prensa Libre*, 11 de diciembre de 2013. Concentrarse en la corrupción de los servicios aduaneros fue una interesante recomendación tomando en cuenta que esa sería la investigación que provocaría la caída de Baldetti y Pérez Molina en 2015.
- 279 "Pérez Molina sugiere a CICIG investigar a alcaldes", *Prensa Libre*, 12 de diciembre de 2013.
- 280 "Líder pide ampliación al mandato de la CICIG", *Prensa Libre*, 19 de diciembre de 2013.
- 281 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, junio y octubre de 2015.

- 282 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, junio de 2015; Carlos Arrazola, "De cómo Iván decidió abrir las cloacas y se puso a fumigar," *Plaza Pública*, 12 de agosto de 2015.
- 283 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, octubre de 2015.
- 284 CICIG, *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con la ocasión de su séptimo año de labores*, 23 de octubre de 2014.
- 285 Ibid.
- 286 Entrevistas (véase n. 283).
- 287 Consulte "Las 5 claves para entender la disputa por la justicia", *Nómada*, 22 de abril de 2014, para obtener una reseña general.
- 288 Jessica Osorio, "Se inicia depuración de candidatos al TSE", *Siglo 21*, 30 de enero de 2014; Bill Barreto, Oswaldo Hernández y Dennys Mejía, "Cuando los jugadores eligen a sus árbitros", *Plaza Pública*, 27 de febrero de 2014.
- 289 "La CICIG presenta objeciones contra 70 aspirantes al TSE", *Siglo 21*, 6 de febrero de 2014; Manuel Hernández, "Comisión de Postulación publica punteo de aspirantes", *Prensa Libre*, 12 de febrero de 2014; Coralia Orantes, "CICIG califica positiva nómina para el TSE", 20 de febrero de 2014; Bill Barreto, "Con el apoyo de Líder, el Partido Patriota y sus aliados eligen a los magistrados del TSE", *Plaza Pública*, 12 de marzo de 2014.
- 290 Coralia Orantes, "Acciona para cambiar de fiscal", *Siglo 21*, 10 de enero de 2014.
- 291 Oswaldo Hernández, "CC dice no a la Fiscal", *Plaza Pública*, 2 de febrero de 2014. La corte recibió fuertes críticas tanto de actores nacionales como internacionales, incluidos los Estados Unidos. Lesly Veliz, "Incertidumbres, dudas y molestias por amparo", *Siglo 21*, 9 de febrero de 2014.
- 292 Jessica Osorio, "Congreso acata la orden y juramenta a postuladora", *Siglo 21*, 10 de junio de 2014.
- 293 Claudia Palma, "Revelan injerencia en elección de fiscal", *Prensa Libre*, 24 de abril de 2014, p. 2; Byron Rolando Vázquez, "Hay intención de manipular la postulación", *Prensa Libre*, 24 de abril de 2014, p. 4.
- 294 Puede acceder a una reseña de las cuestiones en torno del mandato de la fiscal general en Steven Dudley, "Guatemala: la guerra de Paz y Paz", *InsightCrime*, 2014.
- 295 No obstante, se hizo un esfuerzo para impedir la capacidad de la CICIG de objetar candidatos específicos.
- 296 Hugo Alvarado, "CICIG señala a 13 de 26 candidatos a fiscal general", *Prensa Libre*, 12 de abril de 2014.
- 297 Glenda Sánchez, "Thelma Aldana lidera calificación de aspirantes al MP", *Siglo 21*, 28 de abril de 2014.
- 298 Sergio Morales y Claudia Palma, "Thelma Aldana es la nueva Fiscal General", *Prensa Libre*, 9 de mayo de 2014. Aldana había obtenido la mayor calificación de todos los candidatos de la comisión de postulación, dos puntos más que Claudia Paz y Paz. Glenda Sánchez, "Thelma Aldana lidera la calificación de aspirantes al MP", *Siglo 21*, 28 de abril de 2014.
- 299 Véase, por ejemplo, Clemente Morroquin, "No se podía esperar un milagro", *La Hora*, 12 de mayo de 2014; Kyra Gurney, "Guatemala New AG Appointment Blow to Anti-Impunity Campaigners", *InsightCrime*, May 12, 2014.
- 300 José Luis Sanz, "Guatemala: The Fall of Paz y Paz, the End of a Judicial Awakening", *InsightCrime*, 15 de agosto de 2014.
- 301 Para acceder a una reseña de las maniobras de los grupos de interés que influyen en las comisiones, "usando clientelismo y corrupción para [nombrar a jueces para que protejan] los negocios y brinden impunidad", lea a Carlos Arrazola, "Estas son las Comisiones de Postulación más deslegitimadas", *Plaza Pública* [entrevista de Helen Mack], 15 de septiembre de 2014; Daniel Villatoro García, "Los aprietos de las Comisiones de Postulación", *Plaza Pública*, 15 de agosto de 2014.
- 302 Coralia Orantes, "CICIG pide enmendar proceso de comisiones de postulación", *Siglo 21*, 17 de septiembre de 2014.
- 303 "Necesitan gendarme", *La Hora*, 19 de septiembre de 2014.
- 304 Marguerite Cawley, "Following Outcry, Guatemala Suspends Election of High Court Judges", *InsightCrime*, 10 de octubre de 2014. La Corte Suprema eventualmente aceptó el pedido del Ministerio Público de levantar la inmunidad de Rivera.
- 305 Saira Ramos, "Señalan tráfico de influencias y vicios en elección de cortes", *La Hora*, 12 de noviembre de 2014; Claudia Palacios, "Voto razonado: Quedaron debidamente comprobados los vicios denunciados", *La Hora*, 20 de noviembre de 2014.
- 306 "Ven momento coyuntural para reforma judicial", *Siglo 21*, 25 de octubre de 2014.
- 307 "CICIG pospone proyecto para reformar la justicia en el país", *Prensa Libre*, 25 de noviembre de 2014.
- 308 Claudia Palacios, "Diálogo por reformas al sector de la justicia se quedan en el olvido", *La Hora*, 27 de enero de 2015.
- 309 Diego de León Sagot y Ileana Alamella, "Edwin Sperisen, el culpable", *Plaza Pública*, 8 de junio de 2014.s
- 310 Marguerite Cawley, "Bishop's Killer Ran Prison Bribery Ring in Guatemala", *InsightCrime*, 4 de septiembre de 2014.

- 311 "CICIG desarticula estructura criminal dirigida por Lima Oliva", *El Periódico*, 4 de septiembre de 2014; "Byron Lima, el preso más poderoso de Guatemala", *BBC Mundo*, 17 de septiembre de 2014.
- 312 En 2007, Otto Pérez Molina y Rozana Baldetti admitieron tener contactos con el clan Mendoza. Carlos Arrazola, "Otto Pérez, noches de insomnio y un cambio de última hora en el informe sobre la CICIG", *Plaza Pública*, 23 de abril de 2015.
- 313 "Líder: CICIG debe ampliar mandato", *La Hora*, 5 de septiembre de 2014; Manuel Rodríguez, "Preocupa capacidad de investigación sin la CICIG", *La Hora*, 10 de septiembre de 2014.
- 314 Saira Ramos, "Mayoría de bancadas en el Congreso apoya una prórroga de la CICIG", *La Hora*, 11 de septiembre de 2014; Jessica Osorio, "OJ apoya prórroga de CICIG; fiscal no opina", *Siglo 21*, 12 de septiembre de 2014; "Reiterada visión sobre nuestra problemática", *Prensa Libre*, 3 de noviembre de 2014; "Necesaria discusión", *La Hora*, 3 de noviembre de 2014; Pedro Pablo Marroquín, "CICIG, ¿cuál es la alternativa?" *La Hora*, 4 de noviembre de 2014; Luis Andreade Falla, "¿Misión Cumplida?" *El Periódico*, 7 de noviembre de 2014; "Una anunciada diplomacia activa", *Prensa Libre*, 11 de noviembre de 2014; "Y ahora, ¿quién podrá defendernos?", *Plaza Pública*, 12 de noviembre de 2014; Manuel Rodríguez, "Cooperantes apoyan a CICIG", *La Hora*, 10 de diciembre de 2014.
- 315 Álvaro Alay, "CICIG: Pérez y López no ven viable la ampliación", *Siglo 21*, 9 de septiembre de 2014.
- 316 "Países cooperantes apoyarán extensión de mandato de la CICIG", *El Periódico*, 11 de septiembre de 2014; Denise Berduo, "Países amigos sí darían más fondos para la CICIG", *Siglo 21*, 11 de septiembre de 2014.
- 317 Manuel Rodríguez, "Baldetti propondrá discusión sobre ampliación de mandato de la CICIG", *La Hora*, 18 de septiembre de 2014.
- 318 Claudia Palacios, "Lucha contra la impunidad está en juego este año, decisivo para la CICIG", *La Hora*, 2 de enero de 2015; Saira Ramos, "Bloques legislativos a favor de la continuidad de la CICIG", *La Hora*, 8 de enero de 2015; Coralia Orantes, "Fiscal Thelma Aldana: 'CICIG debería seguir,'" *Siglo 21*, 9 de enero de 2015; Alejandro Castillo, "Embajador de EEUU indica que la CICIG es necesaria", *La Hora*, 28 de enero de 2015.
- 319 Manuel Rodríguez, "Pérez Molina: Fase de la CICIG en el país ya terminó", *La Hora*, 7 de enero de 2015.
- 320 Álvaro Alay, "Presidente pedirá al sector justicia análisis de la CICIG", *Siglo 21*, 16 de enero de 2015. El pedido a la Instancia, dado que sus miembros le deben sus cargos al apoyo del presidente, fue probablemente una maniobra táctica para liberar a Pérez Molina de la consecuencia política de tomar la decisión de no renovar el mandato de la CICIG; la decisión, así, la tomaría la Instancia y sería ratificada por el presidente. Véase Carlos Arrazola, "Otto Pérez, noches de insomnio y un cambio de última hora en el informe sobre la CICIG", *Plaza Pública*, 23 de abril de 2015.
- 321 Rudy Tejeda, "Vian y grupos sociales piden que siga la CICIG", *Siglo 21*, 2 de febrero de 2015.
- 322 "Empresarios a favor de continuidad de la CICIG", *La Hora*, 4 de febrero de 2015.
- 323 "G4: Nueva prórroga de CICIG es indispensable", *La Hora*, 9 de febrero de 2015; "Precandidatos opinan sobre continuidad de la CICIG", *Siglo 21*, 5 de marzo de 2015.
- 324 En cambio, según la evaluación que Portillo hacía de su proceso, la CICIG "no valió la pena". "Alfonso Portillo: El país necesita cirugía mayor", *La Hora*, 25 de febrero de 2015.
- 325 Claudio Palacios, "Continuidad de CICIG suma respaldo social en Guatemala", *La Hora*, 26 de febrero de 2015.
- 326 Joe Biden, "A Plan for Central America", *New York Times*, 29 de enero de 2015. Para acceder a una reseña de la propuesta, lea a Adam Isacson, "What's in the Billion-Dollar Aid Request for Central America?" Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 3 de febrero de 2015; Dawn Paley, "Obama's Central American Rescue Plan Will Only Make Matters Worse", *New Republic*, 5 de febrero de 2015.
- 327 "Vicepresidente de EE. UU. señala que el trabajo de la CICIG es importante", *Siglo 21*, 3 de marzo de 2015; "Biden es tajante: Renovar la CICIG es la llave para el plan de ayuda de EE. UU.", *La Hora*, 8 de marzo de 2015. En una visita a un programa financiado por los EE. UU. en la ciudad de Villa Nueva, Biden dijo que "aunque la decisión [de extender el mandato] es soberana, el gobierno debe extenderla si lo que esperan es que el Congreso de los EE. UU. se comprometa a destinar millones de dólares a la iniciativa [para Guatemala]". Glenda Sánchez, "Biden condiciona fondos a prórroga de la CICIG", *Siglo 21*, 4 de marzo de 2015.
- 328 "Congresistas respaldan prórroga de CICIG en Guatemala", *Prensa Libre*, 24 de marzo de 2015; "EEUU ratifica que sin la CICIG no hay plan para Guatemala", *La Hora*, 26 de marzo de 2015.
- 329 "La Respuesta de Otto Pérez Molina", *La Prensa*, 5 de marzo de 2015; Manuel Rodríguez, "Presidente: Con o sin EEUU, habrá plan por la prosperidad", *La Hora*, 17 de marzo de 2015. Aunque Pérez Molina se mantuvo inflexible sobre la CICIG, su vocero planteó la posibilidad de que la Comisión podría extenderse con un mandato reducido, concentrándose en la corrupción y el crimen organizado. Manuel Rodríguez, "De continuar CICIG, nuevo mandato se focalizaría en corrupción y crimen", *La Hora*, 4 de marzo de 2015. Esto produjo reacciones encontradas entre las organizaciones de la sociedad civil. Manuel Rodríguez, "Ven intención presidencial de debilitar a la CICIG", *La Hora*, 14 de abril de 2015.

- 330 "Pérez Molina asegura que no se dejará 'chantajear' para continuidad de CICIG", *Prensa Libre*, 13 de abril de 2015.
- 331 "Open Society destaca el papel de la CICIG contra la impunidad", *La Hora*, 20 de marzo de 2015; "Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos respalda continuidad de CICIG", *Prensa Libre*, 25 de marzo de 2015; Marlyn Valedéz, "Alemania apoya a la CICIG", *Siglo 21*, 15 de abril de 2015.
- 332 En enero de 2015, la CICIG y el Ministerio Público reincorporaron con éxito a la Comisión como coprocurador en los procedimientos del caso Rosenberg contra los hermanos Valdes, y presentaron un caso de corrupción y enriquecimiento ilícito contra el Juez Yadel Reinoso.
- 333 "CICIG encarcela a 20 bandas", *Prensa Libre*, 22 de marzo de 2015.
- 334 Virginia Contreras, "LIDER entrega en la CICIG su informe de financistas", *La Hora*, 30 de marzo de 2015.
- 335 Geovanni Contreras y Hugo Alvarado, "Red de defraudación controlaba operaciones de la SAT", *Prensa Libre*, 16 de abril de 2015.
- 336 Para acceder a una reseña de la evolución del fraude aduanero desde las redes militares en la década de los años 70 hasta La Línea, lea a José Rubén Zamora, "El Crimen Organizado, el Ejército y el Futuro de los Guatemaltecos", *El Periódico*, 12 de diciembre de 2002; Bill Barreto y Oswaldo J. Hernández, "De Moreno a La Línea: la huella militar en la defraudación aduanera", *Plaza Pública*, 22 de agosto de 2015; R. Estrada y F. Rodríguez, "Los orígenes de La Línea: dos hermandades de militares unidas en la 'Red Moreno,'" *El Periódico*, 23 agosto de 2015. Una red de funcionarios policiales, administración fiscal y funcionarios de la corte habían sido arrestados en 2013 por contrabando de combustible hacia la ciudad de Guatemala desde El Salvador (caso *Gasofa*). Véase CICIG, *Sexto informe de actividades de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, agosto de 2013, p. 14.
- 337 "MP y CICIG dan golpe a estructura de contrabando y defraudación aduanera", *La Hora*, 16 de abril de 2015.
- 338 Un escritor describió al escándalo como "tan sórdido y descarado en sus operaciones que se asemeja a la actividad ilegal de una red mafiosa de segunda clase de Nueva Jersey en 'Los Sopranos'". Francisco Goldman, "From President to Prison: Otto Perez Molina and a Day for Hope in Guatemala", *The New Yorker*, 4 de septiembre de 2015.
- 339 Mendizábal fue prontamente acusado formalmente de facilitar el soborno del juez que liberó a seis de los acusados bajo fianza. Este desapareció, aparentemente huyendo de Guatemala. "Luis Mendizábal, con orden de captura", *La Hora*, 8 de mayo de 2015; "El talón de Aquiles", *La Hora*, 11 de mayo de 2015. Otras pruebas implicaron a Mendizábal más profundamente en las actividades de La Línea. Véase Sebastián Escalón, "Luis Mendizábal y la boutique de las conspiraciones", *Plaza Pública*, 24 de mayo de 2015; "Luis Mendizábal, el sastre de La Línea", *ContraPoder*, 28 de mayo de 2015.
- 340 Entrevista con Thelma Aldana, Guatemala, junio de 2015.
- 341 En virtud de una cierta falta de sofisticación delictiva, los sobornos fueron descubiertos a través de - inevitablemente - las mismas escuchas telefónicas que se usaron para dismantelar La Línea. "MP y CICIG pedirán antejuiciar a jueza por prevaricato", *Siglo 21*, 29 de abril de 2015; Elsa Coronado, "La jueza del caso 'La Línea' habría recibido soborno", *ContraPoder*, 8 de mayo de 2015.
- 342 Con Francisco Javier Ortiz, acusado de tener un rol importante en La Línea, con experiencia de trabajo en la red de Moreno. Luis Solano, "Entre el teniente Jerez y el "bufete de la impunidad", *Plaza Pública*, 5 de mayo de 2015; "CICIG: Bufete proveedor de impunidad", *Prensa Libre*, 8 de mayo de 2015.
- 343 Como con la mayoría de las revoluciones contemporáneas, esta parece haber comenzado con un mensaje en Facebook. Véase JM Ahern, "Así nació la revolución de Guatemala", *El País* (España), 6 de septiembre de 2015; "Exigen renuncia del binomio presidencial y que continúe la CICIG", *Plaza Pública*, 20 de abril de 2015.
- 344 Juan Hernández Pico, "Una situación extraordinaria: miles contra la corrupción", *Envío*, no. 399, junio de 2015.
- 345 "Presentan denuncia penal contra binomio presidencial", *La Hora*, 23 de abril de 2015.
- 346 Byron Dardon y Henry Pocasangre, "CACIF pide la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti", *Prensa Libre*, 6 de mayo de 2015; "CSJ se saca la presión, antejuicio de Baldetti pasa al Congreso", *Diario Digital*, 6 de mayo de 2015.
- 347 "Carta de renuncia de Roxana Baldetti", *Prensa Libre*, 8 de mayo de 2015.
- 348 "Por unanimidad recomiendan ampliar mandato de la CICIG", *Siglo 21*, 22 de abril de 2015. El presidente había dado por sentado que la Instancia haría lugar a sus deseos y concluiría en que Guatemala ya no necesitaba de los servicios de la CICIG, pero la consecuencia política del caso de La Línea debilitó en gran medida su autoridad. Véase Carlos Arrazola (véase n. 320).
- 349 "CACIF pide continuidad de la CICIG y de Iván Rodríguez", *ContraPoder*, 21 de abril de 2015.
- 350 "CICIG permanecerá dos años más en Guatemala", *Prensa Libre*, 23 de abril de 2015; Ben Kei Chin, "Fue un trago amargo para el presidente", *Prensa Libre*, 24 de abril de 2015.

- 351 "MP y CICIG evidencian negociación ilícita entre droguería Pisa y el IGSS", *La Hora*, 20 de mayo de 2015; "CICIG: Funcionarios habrían cometido homicidio culposo", *Siglo 21*, 20 de mayo de 2015. La jueza asignada para el caso del IGSS había sido nombrada como una de los 18 "jueces de la impunidad" en el informe de la CICIG de 2014. "Jueza a cargo del caso IGSS fue señalada por la CICIG", *Siglo 21*, 20 de mayo de 2015.
- 352 Joel Suncar, "Accionan penalmente contra Otto Pérez Molina", *Prensa Libre*, 22 de mayo de 2015.
- 353 Byron Rolando Vásquez, "Así operó la red de tráfico de influencias", *Prensa Libre*, 9 de julio de 2015; "CICIG cierra el círculo a OPM y sacude al sector económico más boyante", *Nómada*, 10 de julio de 2015; "Red ilícita incluye un juez, al yerno del Presidente y un ex viceministro", *El Periódico*, 10 de julio de 2015.
- 354 "MP y CICIG capturan a red que defraudó al menos Q56 millones", *El Periódico*, 24 de junio de 2015.
- 355 "Ex presidente del Congreso señalado por desfalco y plazas fantasmales", *El Periódico*, 26 de junio de 2015. Maudi también había servido como nexo entre el Partido Patriota y el CACIF desde 2011, y fue elegido presidente del Congreso con el respaldo de Pérez Molina. Sofía Medina, "Maudi, el diputado-empresario al que acusa CICIG, ascendió a su secretaria", *Nómada*, 26 de junio de 2015. Se ha sugerido que el CACIF aceptó apoyar la candidatura de Pérez Molina a cambio de la inclusión de Maudi en la papeleta del Partido Patriota. Martín Rodríguez Pellecer, "Porque Pérez Molina y los empresarios ya no están tan tranquilos", *Nómada*, 30 de junio de 2015.
- 356 Sara Menini, "Así negociaron proyectos y plazas en el Mides diputados de Líder", *Prensa Libre*, 7 de julio de 2015; "Solicitan antejuicio contra cuatro diputados y un alcalde de Líder", *El Periódico*, 7 de julio de 2015.
- 357 María Aguilar, "MP y CICIG accionan contra edil ligado a narcos y lavado", *Siglo 21*, 31 de julio de 2015.
- 358 "Antejuicio contra candidato vicepresidencial de Líder", *El Periódico*, 16 de junio de 2015; "Chico Dolar y la red transnacional de lavado de dinero que financió campañas políticas", *El Periódico*, 16 de junio de 2015.
- 359 "Baldizón denuncia injerencia de la CICIG en política ante la OEA", *Prensa Libre*, 27 de julio de 2015.
- 360 "CICIG sí, pero sin Velázquez, dice Baldizón", *El Periódico*, 29 de julio de 2015. Para ver una sinopsis algo colorida de la crítica de corrupción contra Baldizón, lea a Martín Rodríguez Pellecer, en "Baldizón es el puto amo del sistema (y aquí hay 7 razones para sostenerlo)", *Nómada*, 6 de julio de 2015.
- 361 Henry Pocasangre, "Retoma fuerza la protesta por reformas electorales y renuncia del Presidente", *Prensa Libre*, 16 de julio de 2015; Alex Rojas, "Miles de guatemaltecos piden la renuncia de Otto Pérez Molina", *Prensa Libre*, 22 de agosto de 2015.
- 362 Samuel Pérez, "Río revuelto", *Prensa Libre*, 22 de mayo de 2015; "El presidente amenazado", *ContraPoder*, 21 de mayo de 2015.
- 363 Bernardo Arévalo, "Entre Túnez y Egipto: depende de nosotros", *Nómada*, 18 de junio de 2015; Rodrigo Barahona Celda, "¿Estamos a tiempo para construir alternativas?", *Plaza Pública*, 23 de junio de 2015.
- 364 Un grupo llamado *Movimiento Semilla*, compuesto por 17 académicos, propuso la creación de un gobierno de transición para realizar reformas y el aplazamiento de las elecciones hasta enero de 2016. "Movimiento Semilla propone un gobierno de transición ante la crisis", *El Periódico*, 14 de agosto de 2015.
- 365 En aras de, argumentaban estos actores, mantener la estabilidad política y el orden constitucional mientras se permite al próximo gobierno el manejo de la agenda de la reforma. "Desacuerdos retrasan entrega de iniciativa", *El Periódico*, 24 de junio de 2015; Gustavo Berganza, "2015; Gustavo Berganza, era de iniciativa", *ContraPoder*, 25 de mayo de 2015.
- 366 "OEA resuelve apoyar a Guatemala ante crisis política", *El Universal*, 15 de junio de 2015.
- 367 Anita Isaacs, "America's Second Chance in Guatemala", *New York Times*, 22 de junio de 2015.
- 368 Jessica Gramajo, "Iniciativa del TSE sin rumbo fijo en el Congreso", *Prensa Libre*, 30 de junio de 2015; "Bancadas PP y Líder paralizan reforma electoral", *El Periódico*, 5 de agosto de 2015.
- 369 Juan Luis Font, "La victoria del sistema", *ContraPoder*, 18 de junio de 2015.
- 370 CICIG (véase n. 179).
- 371 "CICIG: la mitad del financiamiento de partidos viene de la corrupción", *El Periódico*, 17 de julio de 2015.
- 372 "Corrupción principal fuente de financiamiento de las organizaciones políticas", *Prensa Libre*, 16 de julio de 2015.
- 373 La composición de la Corte de Constitucionalidad había sido determinada por un acuerdo entre Pérez Molina, su Partido Patriota, Líder de Manuel Baldizón y UNE de Sandra Torres. El bloque conservador, pro militar y pro empresarial había ganado una mayoría de tres candidatos, aunque perdido al más confiable de ellos, Alejandro Maldonado, cuando fue designado para la vicepresidencia en reemplazo de Baldetti. Los votos posteriores dependieron de la composición de la corte en un determinado día, como lo señalan las decisiones sobre los recursos de amparo del presidente. Cuando la Corte votó en contra de hacer lugar a los amparos, uno de los jueces del ala "conservadora" estuvo "misteriosamente" ausente y el voto de su reemplazante aseguró la mayoría contra el presidente. Véase Sofía Medina, "Un misterio en la CC y la cabeza de Pérez vuelve a pender del hilo Baldizón", *Nómada*, 2 de julio de 2015.

- 374 Byron Vásquez, "Nuevo revés para Otto Pérez Molina y se revoca amparo de Fischer", *Prensa Libre*, 8 de julio de 2015.
- 375 "Lo jurídico se está decidiendo políticamente", *El Periódico*, 24 de junio de 2015; "Congreso tiene vía libre para decidir sobre inmunidad de Pérez", *El Periódico*, 29 de julio de 2015.
- 376 "Congreso engaveta solicitud de antejuicio contra Pérez Molina", *El Periódico*, 14 de agosto de 2015.
- 377 Andrea Morosco, "Pérez Molina y Baldetti los cabecillas de La Línea, según el MP", *Prensa Libre*, 21 de agosto de 2015; Jessica Gramajo, "Audios implican a Pérez y Baldetti en red criminal", *Prensa Libre*, 24 de agosto de 2015.
- 378 Elsa Cabria, "El día en que los empresarios (por fin) abandonaron a Otto Pérez", *Nómada*, 22 de agosto de 2015.
- 379 La votación fue de 132 a 0, con 26 diputados ausentes.
- 380 Martín Rodríguez Pellecer y Gladys Olmstead, "El día que los ciudadanos ganaron a OPM y a los poderosos (en la primavera guatemalteca)", *Nómada*, 2 de septiembre de 2015.
- 381 Haroldo Shetemul, "Baldizón baja y Morales empata con Torres", *Prensa Libre*, 10 de agosto de 2015. No debe sorprender que la tasa de aprobación del presidente haya caído al 12 por ciento. Gustavo Montenegro, "El 88 por ciento desapruueba a Otto Pérez Molina", *Prensa Libre*, 12 de agosto de 2015.
- 382 Débora López, "Torres es la rival de Morales en la segunda vuelta", *Siglo 21*, 15 de septiembre de 2015.
- 383 "Jimmy Morales electo nuevo presidente de Guatemala", *El Periódico*, 26 de octubre de 2015.
- 384 Joshua Partlow, "Jimmy Morales used to do blackface comedy. He's now poised to be Guatemala's president." *Washington Post*, 19 de septiembre de 2015; Alberto Fuentes, "¿Podremos ganar el partido con Jimmy?" *Plaza Pública*, 17 de septiembre de 2015; "From Lewd Jokes to Power: Guatemalan Comic on Course for Presidency", *New York Times* (Reuters), 1 de octubre de 2015.
- 385 Elsa Cabria, "El perfil de Sandra Torres, la maquilera impaciente", *Nómada*, 5 de septiembre de 2015.
- 386 Steven Dudley, "After Guatemala President's Fall, Reconfiguration or Status Quo for Military Networks?", *InsightCrime*, 3 de septiembre de 2015; "¿Hacia una restauración del antiguo régimen?" *Plaza Pública*, 19 de septiembre de 2015; Edgar Gutiérrez, "Alcances y límites de las elecciones", *El Periódico*, 10 de septiembre de 2015.
- 387 Doménica Velázquez, "Encuesta Libre: CICIG se gana la confianza y aprobación de los guatemaltecos", *Prensa Libre*, 13 de agosto de 2015.
- 388 Stephen Schlesinger, "This is One of the Most Innovative Programs in the UN's Toolbox", *The Nation*, 5 de octubre de 2015; "The CICIG: An Innovative Instrument for Fighting Criminal Organizations and Strengthening the Rule of Law", *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*, junio de 2015.
- 389 Alex de Waal hace la pregunta de manera algo diferente: "¿cuál debería ser la estrategia internacional para responder a los países que no parecen estar en la senda de la construcción del estado desde adentro; aquellos que no tienen posibilidades previsibles de funcionar en un sentido weberiano o lockeano?" Alex de Waal, "Mission Without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace", *International Affairs* 85, no. 1 (1989). Aunque el estado guatemalteco funciona en un sentido minimalista weberiano en muchas áreas, la crisis está atada a la capacidad debilitada de las élites tradicionales para manejar la economía política o controlar los altos niveles de violencia criminal, pero estas aún se niegan a negociar una coalición más amplia, más inclusiva, cuyos intereses estén protegidos por un estado de derecho más sólido.
- 390 Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Nueva York: Crown Publishers, 2012.
- 391 Banco Mundial, 2012 (ver n. 1), pp. 103-4.
- 392 Estos programas mayormente centrados en América Latina se derrumbaron a mediados de los años 70 a la sombra del colapso de la teoría de la modernización. David Trubeck y Marc Galanter, "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States", *Wisconsin Law Review*, 1974.
- 393 Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival", *Foreign Affairs* 77, (1998): 95-106; Kofi Annan, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, Nueva York: Naciones Unidas, 2004; Camino Kavanagh, *Shaky Foundations: An Assessment of the UN's Rule of Law Support Agenda*, Nueva York: Centro de Cooperación Internacional NYU, 2012.
- 394 José María Maravall y Adam Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2003; Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington, DC: Fondo Carnegie para la Paz Internacional, 2006; Andras Sajó, ed., *The Dark Side of Fundamental Rights*, Ámsterdam: Kluwer Press, 2006; Erik Jensen, "Justice and the Rule of Law", en Charles Call, ed., *Building States to Build Peace*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008, 119-42.
- 395 Como para comprobar el punto, el 1 de mayo de 2012, el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* organizó un debate sobre la "Reforma de la justicia en América Latina: ¿por qué es tan difícil?"

- 396 Como una de las tres patas del modelo de la “consolidación liberal de la paz”: democratización, liberalización y el estado de derecho.
- 397 La bibliografía sobre justicia criminal internacional es amplia. Como muestra, vea Payem Akhavan, “The Rise, and Fall, and Rise, of International Criminal Justice”, *Journal of International Criminal Justice* 11, no. 3 (2013): 527-36; Daniel Donovan, “International Criminal Court: Successes and Failures”, *International Policy Digest*, 23 de marzo de 2015; “The Rule of Law: The Institutional Framework: International Criminal Courts and Tribunals”, *Security Council Report*, 20 de agosto de 2015.
- 398 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, marzo de 2012.
- 399 Citando la influencia de Mendoza y otras familias delictivas del norte y la llegada de miembros del cartel mexicano de los Zeta, Stein enfatizó que el estado no podría hacer frente a su dinero y poder de fuego por sí mismo. Entrevista con Eduardo Stein, Guatemala, diciembre de 2011.
- 400 Frank La Rue “no vio razón alguna para tener grandes expectativas” porque la CICIG estaba “recién comenzando la lucha contra la impunidad” y, en el mejor de los casos, “la Comisión finalizaría su mandato con el logro de haber llevado algunos casos a juicio y luego sentencia, enviando a los culpables a prisión sin la posibilidad de escapar”. Pero *Impunity Watch* insistió en que la CICIG debería ser juzgada por su capacidad para asegurar el “mínimo fortalecimiento institucional” necesario para garantizar la sustentabilidad. En el peor de los casos, la CICIG procesaría a las redes político-criminales sin alcanzar a los líderes y promotores financieros de estas estructuras y “no daría lugar a las condiciones necesarias para obtener las sentencias judiciales por la falta de garantías legales en la estructura legal e institucional de Guatemala”. *Impunity Watch, International Center for Transitional Justice, Plataforma holandesa contra la Impunidad, Cambiar la Cultura de la Violencia por la Cultura de la Vida: los Primeros Años de la Comisión Internacional contra la Impunidad*, agosto de 2010, p. 62.
- 401 Sus criterios para la selección de casos incluían “la probabilidad de vínculos con las fuerzas ilegales de seguridad y organizaciones clandestinas de seguridad; el impacto a corto y largo plazo del caso por la lucha contra la impunidad; [y] la probabilidad de éxito en el avance del caso” así como también “la disponibilidad del personal y los recursos y del tiempo requerido para investigar y resolver el caso”. CICIG, *Dos años de labores: Un compromiso con la justicia*, 2 de febrero de 2010.
- 402 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, ciudad de Guatemala, diciembre de 2011.
- 403 Entrevistas con diplomáticos, ciudad de Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 404 International Crisis Group, *Learning to Walk Without a Crutch: An Assessment of the International Commission Against Impunity in Guatemala*, 31 de mayo de 2011, p. 11.
- 405 Un aficionado al ajedrez sugirió que la aceptación por parte de la CICIG del caso fue el equivalente a comerse a un “peón envenenado”; el caso se transformaría en una trampa, y la Comisión perdería sin importar la calidad o los resultados de la investigación. Entrevista con Roberto Ardon, CACIF, Ciudad de Guatemala, 14 de diciembre de 2011.
- 406 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, ciudad de Guatemala, diciembre de 2011.
- 407 Jerson Ramos, “El fallo que devolvió la libertad al ex fiscal De León Argueta”, *El Periódico*, 26 de mayo de 2012.
- 408 Véase CICIG, “El financiamiento de la política en Guatemala”, 16 de julio de 2015; “Escuchas implican a Gustavo Alejos en el caso de corrupción del IGSS”, *El Periódico*, 29 de octubre de 2015.
- 409 Ante la necesidad imperiosa de conseguir contribuyentes, la CICIG contrató a varios consultores para redactar un informe que señalaba las formas de la corrupción política y las redes político-criminales que sus casos habían descubierto, pero nunca fue publicado. CICIG, *Estructuras criminales e institucionalidad pública en Guatemala*, diciembre de 2011 (documento inédito archivado por el autor). Aunque se supuso que el análisis sacaría significativo provecho del trabajo de la CICIG, a los consultores solo les otorgaron acceso limitado a la base de datos y al personal de la Comisión. Por consiguiente, el informe dependía principalmente de material de fuentes no confidenciales y entrevistas. Nunca estuvo claro por qué el documento no fue publicado. Entrevistas con consultores, Guatemala, diciembre de 2011.
- 410 Entrevistas con funcionarios del despacho del Ministerio Público, diciembre de 2011.
- 411 Entrevistas con jueces guatemaltecos, diciembre de 2011.
- 412 En español, “redes económico-políticas ilícitas” (REPI). Véase CICIG, *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión de su octavo año de labores*, 13 de noviembre de 2015, pp. 13-15.
- 413 Véase CICIG (n. 179).
- 414 Esta fiscalización está institucionalizada de diversas maneras. El titular de los despachos de los fiscales nacionales responde al presidente en algunos casos (como los Estados Unidos) o al tribunal supremo en otros. Las investigaciones procesales en general son controladas por jueces. El fiscal principal de la ICC responde a los jueces de la ICC y, en cuestiones administrativas y de gestión, en última instancia a la Asamblea de los Estados Partes según el Estatuto de Roma. El Tribunal Especial para Sierra Leona tenía un comité de gestión al cual los jueces y el fiscal de la corte reportan sobre cuestiones administrativas, de gestión y presupuestarias (aunque no estrategias procesales ni probatorias).

- 415 Aunque Castresana durante casi dos años insistió mucho en transformar la CICIG en un órgano de la ONU para superar las limitaciones de contratación de personal, de seguridad y otras dificultades administrativas, persuadiendo al gobierno y a los contribuyentes para que respalden la demanda, parecía haber cambiado de opinión cuando los desafíos parecieron insuperables y fue claro que la supervisión de la ONU restringiría su capacidad de maniobrar libremente en Guatemala. Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York, marzo de 2012.
- 416 Edgar Gutiérrez, "Tirar el bebé con el agua sucia", *El Periódico*, 2 de diciembre de 2010. La percepción fue, en parte, el resultado de los esfuerzos del comisionado por hallar una serie confiable de aliados políticos que lo ayudasen a comprender y a apuntar a las redes político-criminales, brindar acceso a las fuentes de información, y proporcionar respaldo para confrontaciones con las redes político-criminales y los poderosos actores del sistema judicial y político que previsiblemente se verían afectados por el trabajo de la CICIG. Las ONG de derechos humanos fueron las defensoras iniciales más cercanas de la CICIG, aunque sufrieron fisuras y divisiones habituales por conflictos de personalidad y diferencias estratégicas, y, de este modo, podría ser difícil de manejar. El sector de la élite empresarial orientado internacionalmente y a "modernizar", que cubre a ocho familias o grupos comerciales conocidos como el "G-8", brindaron un recurso complementario (aunque no siempre compatible), y Castresana los consideró colaboradores predispuestos. También estaban muy cercanos a la Embajada de los EE. UU., el defensor internacional más fuerte de la CICIG.
- 417 La ONU también tuvo muy poca influencia en las cuestiones del personal, viéndose desafiada a responder los rumores de conflictos internos del personal, denuncias por abuso de autoridad, rescisiones injustas de contratos y acoso sexual.
- 418 Cada uno de los comisionados fue reticente a delegar responsabilidades de acercamiento político al personal. La política se reforzaba a sí misma: Los guatemaltecos buscaban hablar solo con el comisionado para obtener información o recomendaciones para el trabajo de la CICIG. Velázquez fue capaz de sacar ventaja de la infortunada destitución de Claudia Paz y Paz como fiscal general al contratar a uno de sus máximos asesores políticos cuya comprensión de la dinámica política de Guatemala y extensos contactos probaron ser de gran valor para el nuevo Comisionado.
- 419 Cuando la CICIG finalmente determinó que produciría un informe sobre estructuras delictivas y el estado guatemalteco, tuvo que contratar a seis consultores externos que trabajaron durante seis meses bajo condiciones de alta restricción. Se terminó un borrador del informe a fines de 2011 pero aún está pendiente de divulgación.
- 420 Entrevistas con funcionarios antiguos y actuales de la CICIG, Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 421 Entrevistas con funcionarios de la CICIG, Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 422 Entrevistas con jueces y abogados guatemaltecos, Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 423 Entrevistas con exfuncionarios de la CICIG y funcionarios del despacho del Ministerio Público, Guatemala, diciembre de 2011 y marzo de 2012.
- 424 Entrevista con exfuncionario de la CICIG, Nueva York, marzo de 2012.
- 425 Entrevista con funcionarios en el despacho del Ministerio Público, Guatemala, marzo de 2012.
- 426 Véase CICIG, 2014 (véase n. 179); entrevista con Iván Velázquez, Guatemala, junio de 2015.
- 427 Entrevista con Thelma Aldana, Guatemala, junio de 2015.
- 428 La CICIG tuvo poco éxito con la Policía Nacional Civil. La fuerza policial civil de Guatemala nunca se había recuperado de los errores del gobierno y los contribuyentes de sus inicios: la transferencia de gran parte del cuerpo de oficiales y de la primera promoción de policías a partir de la inepta y militarmente dominada Policía de Hacienda y Policía Militar de la era de la contrainsurgencia. La combinación resultante de la incompetencia investigativa, la brutalidad y la corrupción hizo perder la confianza del público. Los gobiernos sucesivos, restringidos por los limitados ingresos mientras respondían a los escándalos recurrentes sobre la criminalidad policial, la corrupción y la ineptitud de cara a una creciente criminalidad y violencia social, probaron ser incapaces de reconstruir la policía desde adentro. Los funcionarios policiales, desde directores hasta nuevos reclutas, han sido acusados y condenados por robar drogas, llevar a cabo operaciones de extorsión y realizar trabajos clandestinos para los carteles del crimen organizado como sicarios o realizando acciones de "limpieza social". Los funcionarios en general son de bajo nivel educativo, con capacitación, supervisión y equipamientos deficientes. Los últimos esfuerzos por lanzar una reforma integral del sector de seguridad, que se concentró mayormente en la policía, fue iniciada por el Presidente Colom en 2010. La Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de Seguridad, liderada por Helen Mack, produjo un anteproyecto de largo alcance aceptado por todos los sectores sociales y políticos. El entusiasmo que rodeaba su trabajo no tuvo continuación, desafortunadamente, después de que fuera publicado su informe y las recomendaciones. Los esfuerzos de la Comisión por encontrar un núcleo confiable dentro de la policía se vieron continuamente frustrados por la serie de cambios de la cúpula del Ministerio del Interior y en la misma Policía Nacional Civil. Colom tuvo cinco ministros del interior y cinco jefes de policía, y tres de cada institución fueron acusados de corrupción, robo de drogas o por controlar unidades clandestinas. El primer esfuerzo de la CICIG fue capacitar a 30 funcionarios a mediados de 2008

- en criminología e investigaciones, 20 de los cuales fueron asignados al despacho del Ministerio Público y a la CICIG para ayudar con las investigaciones criminales y de seguridad. Pero el número fue pequeño, en una fuerza de unos 18.000 funcionarios, y la contribución limitada (en la CICIG, brindaron sobre todo seguridad perimetral).
- 429 CICIG, 2010 (véase n. 173), p. 7.
- 430 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también ha respaldado la reforma judicial en Guatemala desde los años 90. La mayoría de los programas han incluido capacitación, apoyo de la sociedad civil y expansión de la infraestructura. Véase, por ej., el sitio web de USAID en Guatemala y USAID, *Achievements in Building and Maintaining the Rule of Law: MSI's Studies in LAC, E&E, AFR, and ANE*, Doc. No. PN-ACR-220, 2002.
- 431 Entrevista con Dan Fisk, Washington, DC, febrero de 2012.
- 432 Entrevista telefónica con diplomático de los EE. UU., enero de 2012.
- 433 Dichas dificultades pueden estar compuestas por problemas específicos de cada caso también. La CICIG ha encontrado fuerte resistencia de una serie de congresistas de los EE. UU. a sus investigaciones y procesamientos de adopciones ilegales debido a las estridentes protestas de ciudadanos de los EE. UU. que buscan adopciones en Guatemala.
- 434 Entrevistas con funcionarios del despacho del Ministerio Público y la CICIG, marzo de 2012; CICIG, *Estructuras criminales e institucionalidad pública en Guatemala* (borrador no publicado), diciembre de 2011. Este patrón fue evidente en los casos criminales de la Policía Nacional Civil, los asesinatos de Rosenberg y Musa, las obstrucciones a la justicia de Matus y las acusaciones contra jueces.
- 435 Entrevista con funcionarios de la CICIG, Guatemala, octubre de 2015.
- 436 Michael Lohmuller, "Honduras Prosecutors Call for Own Version of CICIG", *InsightCrime*, 9 de junio de 2015; Elizabeth Malkin, "Corruption Scandals Drive Protests in Guatemala and Honduras", *New York Times*, 12 de junio de 2015; Sam Tabory, "El Salvador Should Consider CICIG-Like Body: U.S. Official", *InsightCrime*, 9 de julio de 2015; David Agren, "The Corruption Crackdown in Guatemala is Making Mexico Nervous", *VICE News*, 21 de septiembre de 2015. Por otro lado, Nicaragua parecía dar pasos preventivos contra la posibilidad de una CICIG local. "Gobierno de Nicaragua suspende proyectos del PNUD", *El Periódico*, 14 de octubre de 2015.
- 437 Véase Louisa Renolda, "Honduras's Aborted Mission for Political Reform", *Foreign Policy*, 25 de octubre de 2015.
- 438 Ibid.
- 439 La experiencia más cercana ha sido con tribunales híbridos e internacionales, la investigación del Líbano del asesinato de Hariri y las comisiones de investigación.
- 440 Entrevista con Carlos Castresana, Nueva York, noviembre de 2011.
- 441 Entrevista con Francisco Dall'Anese, Guatemala, marzo de 2012.
- 442 Las opciones intermedias podrían incluir una estructura organizativa en el mandato que especifique altos puestos de liderazgo designados por la ONU en Nueva York para facilitar las relaciones con las sedes centrales. La fiscalización de una CICIG podría brindarla un pequeño comité administrativo comprendido por un alto funcionario de las sedes centrales y representantes de los Estados miembros en el país.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE

La Open Society Justice Initiative (Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta) usa la ley para proteger y dar poder a las personas de todo el mundo. Mediante el litigio, la defensa, la investigación y la asistencia técnica, la Iniciativa Pro-Justicia promueve los derechos humanos y desarrolla la capacidad legal para las sociedades abiertas. Nuestro personal tiene su sede en Abuja, Ámsterdam, Bruselas, Budapest, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París y Washington, D.C.

www.JusticeInitiative.org

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Open Society Foundations trabaja para desarrollar democracias vibrantes y tolerantes cuyos gobiernos sean responsables ante sus ciudadanos. Al trabajar con comunidades locales en más de 70 países, Open Society Foundations respalda a la justicia y a los derechos humanos, a la libertad de expresión y al acceso a la educación y la salud pública.

www.OpenSocietyFoundations.org

EN 2007, EN MEDIO DE UN DESCONTROL DE CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN, el gobierno de Guatemala pidió a las Naciones Unidas que le preste apoyo institucional para su asediado sistema judicial penal.

Al principio, la nueva Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (conocida por sus siglas, CICIG) parecía tener pocas posibilidades de éxito. Enfrentó la tenaz oposición de los poderes atrincherados en Guatemala. Su camino estaba obstaculizado por ideas equivocadas en la ONU e incertidumbres sobre su mandato. Períodos de frustración y falta de rumbo condujeron a la renuncia de sus primeros dos comisionados.

Aun así, la CICIG ha ayudado a Guatemala a conseguir una serie de impresionantes victorias por el estado de derecho, con inclusión de la espectacular exposición en 2015 del esquema de corrupción masiva de La Línea, que llevó a la renuncia y detención del Presidente Otto Pérez Molina.

Contra todo pronóstico cuenta la historia de la CICIG, desde su controvertido e intrincado financiamiento, hasta sus luchas y sus éxitos, al lado de los fiscales locales, que expusieron La Línea e incentivaron las protestas en toda la nación que terminaron turbando el orden político de Guatemala.

Aunque su trabajo no está terminado, muchos guatemaltecos ven ahora a la CICIG como un símbolo de esperanza de que se puede vencer a la corrupción. Ellos también ven a una cohorte de fiscales nacionales, guiados por la CICIG, que han estado dispuestos a hacer valer su independencia y profesionalismo. Para otros estados que luchan con una corrupción endémica, el crimen organizado e instituciones quebrantadas, la CICIG ofrece un potencialmente poderoso ejemplo sobre cómo reforzar el estado de derecho.

