



Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad

Informe sobre América Latina N°70 | 24 de octubre de 2018

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| Resumen ejecutivo | i |
| I. Introducción | 1 |
| II. Contra la impunidad..... | 5 |
| III. Guatemala vs. la región: un análisis cuantitativo | 9 |
| IV. ¿Qué redujo la tasa de homicidios?..... | 12 |
| V. ¿Puede sobrevivir la CICIG?..... | 14 |
| VI. Conclusiones..... | 21 |
| ANEXOS | |
| A. Mapa de Guatemala..... | 22 |
| B. Metodología del control sintético..... | 23 |
| C. Acerca de International Crisis Group..... | 26 |
| D. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2015..... | 27 |
| E. Consejo de Administración de Crisis Group | 28 |

Hallazgos principales

¿Qué hay de nuevo? La investigación realizada por International Crisis Group ha cuantificado por primera vez el impacto positivo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de la ONU. Este informe muestra cómo las actividades de reforma a la justicia de la CICIG contribuyeron a una reducción promedio anual del 5 por ciento en las tasas de homicidios en el país. Esto comparado con un aumento de un 1 por ciento anual entre los pares de la región.

¿Por qué importa? El Presidente de Guatemala Jimmy Morales ha anunciado que pondrá fin al mandato de la CICIG en 2019. Pero la comisión ha alcanzado un amplio apoyo público en Guatemala por el enjuiciamiento de miembros de la élite previamente intocables. Es un raro ejemplo de un esfuerzo internacional exitoso para fortalecer el sistema judicial y la labor policial de un país.

¿Qué se debería hacer? Con el apoyo de EE.UU. hacia la CICIG aparentemente bajo presión, depende de los restantes partidarios de la comisión proponer un nuevo acuerdo entre el gobierno de Guatemala y la ONU basado en una estrategia revisada de selección de casos y la continuación del apoyo a las reformas políticas y judiciales. EE.UU. debería respaldar incondicionalmente a una CICIG revisada.

Resumen ejecutivo

El 31 de agosto el presidente Jimmy Morales declaró que a partir de septiembre de 2019 la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), apoyada por la ONU, ya no sería bienvenida en el país centroamericano. La decisión de Morales de eliminar este organismo de investigación, establecido en 2007 y responsable de varias imputaciones históricas de ex presidentes, enfrenta a los críticos de los abusos de poder en las altas esferas de Guatemala contra quienes afirman que la comisión pisotea los derechos soberanos del país. A pesar de su enorme popularidad en Guatemala, será difícil preservar la CICIG sin concesiones, dada la hostilidad del gobierno. La ONU y los países donantes deberían rechazar las exigencias más tempestuosas de Morales, como la de remplazar al jefe de la comisión, pero deberían presionar a la CICIG para que precise su enfoque a fin de proteger sus legados fundamentales. A saber, la CICIG debería ayudar a enjuiciar a los grupos criminales más perjudiciales y peligrosos del país, apoyar reformas legales para garantizar un sistema político más transparente, y fortalecer la policía, el Ministerio Público y el sistema judicial en sus esfuerzos para reducir el crimen violento.

Por ahora, parece imposible evitar el estancamiento del futuro de la CICIG. Los donantes europeos a la comisión, así como la sociedad civil de Guatemala y los activistas anticorrupción latinoamericanos denuncian que las medidas de Morales son esfuerzos para proteger a las élites políticas y económicas contra la injerencia judicial. Morales y sus aliados celebran la restauración del control nacional sobre el sistema judicial en medio de vagas e infundadas acusaciones de sesgo político de izquierda en la CICIG.

Sin embargo, además de enjuiciar a líderes políticos y empresariales, la CICIG ha efectuado una serie de reformas legales e institucionales, cuyo futuro ahora está en juego. Durante el funcionamiento de la comisión desde 2007, Guatemala ha sido uno de los pocos países latinoamericanos en lograr una reducción sostenida de su tasa de homicidios. En un momento en el que el crimen y la violencia pandillera por todo el Triángulo Norte de Centroamérica – compuesto de Guatemala, Honduras y El Salvador – han provocado una creciente marea de desplazamientos forzados y la huida hacia el norte, a México y EE.UU., la decisión de eliminar un bastión de la reforma judicial y policial en la región es un error estratégico en la campaña para acabar con la inseguridad y desalentar la migración. El análisis cuantitativo y un minucioso examen a las medidas adoptadas para reforzar los servicios de policía y fiscalía de Guatemala tras la creación de la CICIG sugieren claramente que la comisión ha desempeñado un papel clave en la mejora de la seguridad en el país.

La nueva investigación de Crisis Group muestra que luego de la creación de la comisión en 2007, un periodo en el que los pares regionales del país experimentaron un aumento anual de un 1 por ciento en sus tasas de homicidios, Guatemala registró una disminución promedio de 5 por ciento anual en sus tasas de homicidios. En general, se estima que la CICIG ha contribuido a una reducción neta de más de 4.500 homicidios entre 2007-2017.

Si bien las perspectivas de supervivencia de la comisión son poco alentadoras, la suerte aún no está echada. La necesidad de preservar sus logros hace que sea impor-

tante que el gobierno de Guatemala y los donantes internacionales consideren modificar su formato tanto para satisfacer el requisito del presidente Morales de que se respete la soberanía nacional como para conservar el rigor en las investigaciones que exigen los donantes y la sociedad civil. El núcleo de las investigaciones debería ser una estrategia acordada de selección de casos en la que los recursos de la CICIG se enfoquen en enjuiciar a las redes criminales más peligrosas, así como a apoyar reformas legales que sustenten la transparencia del sistema político y los continuos esfuerzos por afianzar la independencia judicial y la profesionalidad policial.

Las posturas de la comisión y el Estado de Guatemala parecen irreconciliables. Sin embargo no tienen por qué serlo si ambas partes, con el apoyo de la ONU, EE.UU. y la Unión Europea (UE), reconsideran su relación y establecen métodos más claros de selección de casos para la atención de la comisión. Pero las partes solo podrán colmar la brecha si el gobierno de Guatemala y sus aliados reconocen que reducir la violencia criminal es un objetivo común mucho más importante que proteger a funcionarios pertenecientes o cercanos al actual gobierno.

Bogotá/Nueva York/Bruselas, 24 de octubre de 2018

Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad

I. Introducción

Las tasas de homicidio de Centroamérica se encuentran entre las más elevadas del mundo. Entre las causas de la epidemia de homicidios se destacan tres: el reciente historial de guerra civil, la propagación del crimen organizado, y la debilidad crónica y corrupción de las instituciones policiales y judiciales. A lo largo de los últimos diez años, más de 120.000 personas han sido asesinadas por todo el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala). A fin de frenar la violencia y aliviar la ansiedad pública, los gobiernos de los países del Triángulo Norte por lo general se han inclinado por la dura represión de las pandillas y los delincuentes callejeros. La mayoría de estas campañas han fracasado y los niveles de violencia han seguido aumentando vertiginosamente. Cientos de miles huyen de sus hogares cada año, citando la inseguridad como la segunda causa del éxodo; los motivos económicos siguen siendo la principal. El resultado ha sido una situación de emergencia en materia de refugiados y migración¹.

Un país ha desafiado la tendencia al deterioro de la violencia y el aumento de los homicidios. Desde 2009, la tasa de homicidios de Guatemala ha ido disminuyendo constantemente, incluso mientras en otros países seguía aumentando. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), apoyada por la ONU, casi con certeza ha desempeñado un importante papel catalizador en esta reducción. Desde que comenzó a funcionar la comisión en 2007, el país ha experimentado un descenso anual del 5 por ciento de la tasa de homicidios, comparado con el aumento anual del 1 por ciento de la tasa de violencia combinada promedio en un grupo comparable de países vecinos. Antes del establecimiento de la CICIG, el número de asesinatos había aumentado en casi el doble, de 24 por cada 100.000 habitantes en 1999 a 43,6 por cada 100.000 en 2006². Después de que la CICIG comenzara su trabajo, el porcentaje de homicidios resueltos se cuadruplicó, de tan solo el 7 por ciento en

¹ En una encuesta realizada a finales de 2016 a 466 migrantes que transitaban por México, el 97 por ciento de los cuales eran centroamericanos, casi el 39,2 por ciento mencionaron ataques directos o amenazas contra ellos o sus familiares, extorsión o reclutamiento forzoso por parte de pandillas como el principal motivo para huir de sus países de origen. Otro 43 por ciento citaron motivos para la huida no relacionados con la violencia. Los resultados de la encuesta aparecen en “Forced to Flee Central America’s Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis”, Médicos sin Fronteras, 11 de mayo de 2017. Véase también Comentario sobre América Latina de Crisis Group, “Undocumented Migration from the Northern Triangle of Central America”, 25 de octubre de 2017; Informe de Crisis Group sobre América Latina N°66, *La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump*, 9 de mayo de 2018; Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, *Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica*, 28 de julio de 2016.

² Para tasas de homicidio doloso, véase la página web del Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2006&locations=GT&start=1995>).

2006 al 28 por ciento en 2013³. Guatemala ha renovado el mandato de la comisión en cuatro ocasiones, lo que refleja estos éxitos y el amplio apoyo público del que goza⁴. Sin embargo, pese a los aparentes avances, el presidente Morales anunció el 31 de agosto que no renovaría el mandato de la CICIG por quinta vez cuando finalice en septiembre de 2019. Rodeado de docenas de oficiales militares y cinco ministros civiles, Morales dijo que no aceptaría “órdenes ilegales”, una referencia indirecta al fallo de 2017 de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala que frenó sus intentos de expulsar al jefe de la comisión, el juez colombiano Iván Velásquez. Mientras hablaba, los militares enviaron vehículos armados donados por EE.UU. a las oficinas de la CICIG y la Embajada de EE.UU. Unos días después las autoridades impidieron a Velásquez el reingreso al país; desde entonces la Corte de Constitucionalidad ha anulado esa decisión en un fallo que también instaba al gobierno de Guatemala y la ONU a resolver sus diferencias mediante la negociación⁵.

Las maniobras del presidente eran de esperar: siguieron a varios años de oposición política cada vez más intensa a la CICIG a medida que su tenaz enfoque en la investigación de la corrupción provocaba la ira de las élites políticas y económicas de Guatemala. El 25 de septiembre el presidente Morales denunció a la CICIG ante la Asamblea General de la ONU como “una amenaza a la paz en Guatemala” que ha montado un “sistema de terror [...] donde al que piensa diferente se le persigue”⁶. Los analistas, los funcionarios y el público interpretaron la retórica y los gestos del presidente como una demostración de su voluntad de usar la fuerza y descartar los procesos democráticos si fuera necesario para llevar a cabo sus intenciones⁷.

Al mismo tiempo, a los reformadores guatemaltecos les preocupa que el apoyo históricamente bipartidista de EE.UU. a la CICIG haya mermado, al menos tempo-

³ En el lenguaje del orden público, un delito absuelto es aquel en el que el Estado presenta cargos pero no necesariamente logra una condena. Para los fines de este informe, empleamos el término “absuelto” y “resuelto” de forma intercambiable. Para más información sobre la medición de la impunidad en Guatemala, véase también “Sistema de medición de la impunidad en Guatemala”, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, julio de 2015. Para datos de 2006, véase “Civil and Political Rights, Including the Questions of Disappearances and Summary Executions, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston”, Consejo de Derechos Humanos, 19 de febrero de 2007. Para datos de 2009-2013, véase “Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (Período septiembre 2012-agosto 2013), Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, agosto de 2013.

⁴ La tasa de homicidios disminuyó en otro 13,2 por ciento en 2018 hasta finales de julio, aunque los homicidios registrados aumentaron hacia el final de ese periodo. Véase “Reporte Estadístico Julio 2018”, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, pp. 2 y 8. Véase también “Violencia a corto plazo presenta incremento por segunda ocasión en 2018”, *Diario La Hora*, 4 de agosto de 2018. “Cuadros comparativos de homicidios por MINGOB”, Ministerio de Gobernación, 3 de agosto de 2018. “Datos históricos reflejan disminución en los homicidios”, Ministerio de Gobernación, 16 de agosto de 2018.

⁵ Sandra Cuffe, “Alarm as Guatemala bans head of UN anti-corruption body from country”, *The Guardian*, 5 de septiembre de 2018. Sobre el fallo de la Corte de Constitucionalidad, véase “CC ordena al Ejecutivo permitir el ingreso de Iván Velásquez”, *Prensa Libre*, 16 de septiembre de 2018.

⁶ Véase “Jimmy Morales ante la ONU: La Cicig ha llegado a ser una amenaza para la paz en Guatemala”, CNN en Español, 25 de septiembre de 2018.

⁷ Alberto Pradilla, “Morales cierra la puerta a la CICIG y amaga con autogolpe de Estado, con música de mariachis de fondo”, Plaza Pública, 1 de septiembre de 2018.

ralmente, mientras los republicanos buscan avanzar una limitada agenda en Centroamérica centrada en el uso de las fuerzas de seguridad locales para contener la migración indocumentada y frenar el narcotráfico. Asimismo, Morales ha buscado ganarse los favores políticos de la administración estadounidense siguiendo su ejemplo y convirtiéndose en el segundo país en establecer una embajada en Jerusalén.

En mayo, varios miembros republicanos del Congreso intentaron retener 6 millones de dólares prometidos a la CICIG, citando la supuesta colisión entre esta y el gobierno ruso para perseguir a los Bitkov, una familia rusa que supuestamente había ingresado a Guatemala de forma ilegal. Los Bitkov supuestamente huyeron de las represalias del gobierno ruso tras negarse a pagar por protección, unirse al partido del presidente Vladimir Putin o permitir que agentes del Estado compraran parte de su empresa maderera⁸. La acusación contra la CICIG de complicidad con el gobierno ruso fue posteriormente descartada por el Departamento de Estado⁹. Pero después de que Morales dijera que pondría fin al mandato de la comisión, el secretario de Estado estadounidense Mike Pompeo le llamó el 6 de septiembre para manifestar su “apoyo por la soberanía de Guatemala” y una “CICIG reformada”¹⁰. El apoyo de EE.UU. a la CICIG parece estar entrando en una nueva fase en la cual los mensajes públicos de respaldo serán más moderados que en el pasado, creando el riesgo de que Morales perciba que tiene más margen que antes en su manejo de la CICIG¹¹.

La comisión, no obstante, aún cuenta con apoyo en las altas esferas de Washington. El apoyo financiero de los EE.UU. a Guatemala todavía está vinculado a una serie de condiciones, incluida la cooperación con la comisión¹². Tras el levantamiento de las restricciones en el Congreso y una carta bipartidista de los presidentes y miembros de rango de los comités de supervisión del Departamento de Estado que mostraba apoyo por la CICIG, el Departamento de Estado supuestamente informó al Congreso que pretende liberar los 6 millones de dólares en cuestión¹³. Lo que es aún más importante para el actual gobierno estadounidense, rechazar la CICIG podría

⁸ El drama de la familia Bitkov y sus acusaciones contra las autoridades rusas, que incluyen el secuestro y la violación de su hija en 2007, se describen aquí: Jay Nordlinger, “Why are they doing this to the Bitkovs?”, *National Review*, 25 de abril de 2018.

⁹ Véase el comunicado de prensa del senador Marco Rubio sobre la cuestión en www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2018/5/citing-bitkov-family-s-mistreatment-rubio-places-hold-on-u-s-funds-to-international-commission-on-impunity-in-guatemala-cicig; véase también Daniel Wilkinson, “Web of intrigue as Guatemala president fends off corruption probe”, *The Hill*, 29 de mayo de 2018.

¹⁰ Véase el comunicado de prensa del portavoz del Departamento de Estado de EE.UU. en www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/285757.htm. Las reformas incluyen el nombramiento de un comisionado adjunto y mayores requisitos en cuanto a la información brindada a los donantes.

¹¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario estadounidense, Washington, octubre de 2018.

¹² Estas condiciones están detalladas en las Leyes de Asignaciones Consolidadas del Congreso de 2016, 2017 y 2018. Véase Congreso Ciento Quince de los Estados Unidos de América, “Consolidated Appropriations Act, 2018” sección 7045 (a) América Central, <https://bit.ly/2EFGb9J>; y Peter J. Meyer, “U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress”, Congressional Research Service, pp. 13-14, 8 de junio de 2017 <https://fas.org/sgp/crs/row/R44812.pdf>.

¹³ Entrevista de Crisis Group, funcionario de relaciones exteriores de EE.UU., Washington, octubre de 2018.

anular los avances en materia de seguridad pública que han restado impulso a la emigración forzada¹⁴.

Este informe revisa el debate sobre la CICIG en Guatemala y evalúa las contribuciones de la comisión a la reducción del crimen en el país. Su principal hallazgo – que la CCIG ha ayudado a reducir la tasa de homicidios del país – se basa en el análisis estadístico original de los datos de delincuencia en Guatemala y países latinoamericanos similares que han sufrido oleadas de delincuencia en el siglo XXI¹⁵. El Anexo B detalla los métodos estadísticos que usa el informe para llegar a esta conclusión. El informe también se basa en entrevistas con funcionarios guatemaltecos, oficiales de policía, académicos y representantes de la sociedad civil, diplomáticos en Ciudad de Guatemala y Nueva York, y responsables políticos de los EE. UU., así como con funcionarios de la CICIG.

¹⁴ El 20 por ciento de los migrantes guatemaltecos que citaron amenazas, asaltos, extorsión o reclutamiento forzado por pandillas como motivos para migrar – si bien es un porcentaje elevado – no es nada comparado con el más del 70 por ciento de los salvadoreños y 50 por ciento de los hondureños que dicen que estos peligros provocaron su huida. Véase “Forced to Flee Central America’s Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis”, Médicos sin Fronteras, op. cit., p. 11.

¹⁵ Este informe fue elaborado en una colaboración entre el Programa para América Latina de Crisis Group y su iniciativa Economía del Conflicto, la cual integra experticia económica, nuevas fuentes de información y el análisis cuantitativo en el enfoque tradicional de trabajo de campo de Crisis Group. El análisis econométrico del informe fue concebido y preparado por el investigador residente de Economía del Conflicto y revisado por dos pares académicos, un economista y un politólogo, con sede en las principales universidades de los EE.UU. Para obtener más información sobre esta nueva iniciativa, consulte www.crisisgroup.org/economics.

II. Contra la impunidad

A principios de la década del 2000, Guatemala, al igual que sus vecinos, experimentó un rápido aumento de la tasa de homicidios a causa de la violencia criminal que afectó principalmente a los civiles. Académicos y activistas vincularon este aumento con los grupos militares y paramilitares que pasaron de la contrainsurgencia al crimen tras el acuerdo de 1996 que puso fin a la guerra civil en Guatemala. La gran mayoría de los homicidios – en 2006, alrededor del 93 por ciento – quedaron sin resolver. Tras la intensa presión de organizaciones de la sociedad civil y socios internacionales, preocupados porque los activistas de los derechos humanos estuvieran siendo blanco de los contrainsurgentes-criminales, el gobierno de Guatemala solicitó a la ONU que estableciera la CICIG para ayudar a protegerlos, frenar los alarmantes niveles de impunidad, fortalecer la lucha contra el crimen organizado y apoyar reformas más amplias del sector judicial¹⁶.

Implicados en la extorsión, corrupción, lavado de dinero y violencia, los grupos criminales formados tras la guerra civil penetraron y debilitaron el Estado¹⁷. Los acuerdos de paz de 1996 crearon una fuerza policial civil, entre otras reformas institucionales, pero un referéndum en 1999 rechazó las enmiendas constitucionales necesarias para completar la desmilitarización de los sistemas de seguridad y justicia como se había planificado¹⁸. Los conservadores en aquel momento lograron presentar las reformas propuestas como una injerencia extranjera en los asuntos de Guatemala. Este resultado, junto con el brutal asesinato del obispo Juan Gerardi en 1998, dos días después de que presentara el informe de la Iglesia Católica sobre crímenes de guerra, obligó a los activistas a buscar apoyo internacional para llevar a cabo reformas más profundas. En 1999, la comisión de la verdad establecida tras los acuerdos de paz de Guatemala nombró a las fuerzas del Estado como autoras del 93 por ciento de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto¹⁹.

En consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil propusieron la creación de un organismo internacional para combatir a los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (conocidas por su sigla CIACS), que ya habían sido identificadas en los acuerdos de paz preliminares de 1994 como una amenaza a los derechos

¹⁶ “Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (Período septiembre 2012-agosto 2013)”, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, agosto de 2013.

¹⁷ Para una descripción detallada y análisis en profundidad del carácter, transformación e impacto de los grupos armados en Guatemala, véase Adriana Beltran, “Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala. Illegal Armed Groups in Post-Conflict Guatemala and the Forces Behind Them”, Washington Office for Latin America, 4 de septiembre de 2003; e Ivan Briscoe y Martín Rodríguez Pellecer, “A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala”, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 13 de septiembre de 2010.

¹⁸ “1999: Rechazo a reformas constitucionales”, *Prensa Libre*, 15 de mayo de 2015.

¹⁹ Para cifras sobre las acciones de las fuerzas del Estado en la guerra civil de Guatemala, véase “Guatemala: Memoria del Silencio, informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Conclusiones y Recomendaciones”, Ciudad de Guatemala, 1999, p. 33.

humanos y posteriormente fueron señaladas en informes de la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala presente en el país desde 1994 a 2004²⁰.

Los CIACS tienen su origen en organismos de inteligencia militar de los tiempos de guerra que penetraron a otros organismos del gobierno para desviar fondos del Estado hacia la contrainsurgencia. Tras el fin oficial del conflicto después de la firma de los acuerdos de paz en 1996, estos grupos se transformaron en redes que continuaron saqueando el erario, pero principalmente para el enriquecimiento personal de sus miembros, y usaron su impunidad para desarrollar actividades como el contrabando, la malversación, el fraude fiscal y la creación de empleos fantasma en instituciones del Estado²¹. El funcionamiento de estos poderes ilícitos se extiende al patrocinio del tráfico de drogas y personas. Los CIACS usan la violencia cuando resulta necesaria para asegurarse de no ser sancionados por sus delitos, incluida la intimidación y en ocasiones el asesinato de testigos, jueces e investigadores. Un destacado analista describió la profunda penetración de los CIACS en las instituciones del gobierno de la siguiente manera: “el crimen no infiltró el Estado de Guatemala. Es el Estado el que organiza el crimen en Guatemala”²². Los CIACS han ayudado a consolidar las prácticas corruptas en la política nacional y local de Guatemala²³.

La Corte de Constitucionalidad rechazó la primera propuesta para combatir a estos grupos criminales clandestinos alegando que equivalía a crear un sistema judicial paralelo en el país. Posteriormente, las organizaciones de la sociedad civil elaboraron una versión reformulada que reclamaba el establecimiento de una comisión internacional para investigar a estos grupos y presentar casos para llevar a juicio, pero solo como querellante adhesivo. Una unidad especializada del Ministerio Público, compuesta de profesionales guatemaltecos cuyos antecedentes hayan sido minuciosamente investigados, serviría como querellante principal. La propuesta se enfrentó a la firme oposición de la mayoría conservadora en el Congreso, que la denunció como una interferencia indebida en los asuntos de Guatemala. Pero la participación de policías guatemaltecos en el asesinato en febrero de 2007 de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano – un órgano consultivo con representantes de seis países de la región – en las afueras de la Ciudad de Guatemala avergonzó al

²⁰ Asamblea General de la ONU, “Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, nota del Secretario General”, catorceavo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala, A/58/566, párrafo 52, 10 de noviembre de 2003.

²¹ Entrevista de Crisis Group, oficial de asuntos políticos de la CICIG, Ciudad de Guatemala, 30 de junio de 2015.

²² Entrevista de Crisis Group, Edgar Celada, analista político, Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, Universidad de San Carlos, Ciudad de Guatemala, 5 de febrero de 2016.

²³ El primer comisionado de la CICIG publicó recientemente una explicación del origen y desarrollo de los CIACS en Guatemala y su estrategia para combatirlos. Véase Carlos Castresana “Guatemala, illegal entities and the clandestine security apparatus” en Dziedzic, Michael J. (ed.) “Criminalized Power Structures, the overlooked enemies of peace”, Rowman and Littlefield, 2016, Londres; véase también “CIACS”, *InSight Crime* (www.insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/ciacs), 9 de marzo de 2017. El informe de la Washington Office on Latin America, “Hidden Powers”, op. cit., pp. 9-12, enumera 39 ataques contra actores de la sociedad civil atribuibles a estos cuerpos en 2002-2003.

gobierno. Los asesinatos obligaron al gobierno del presidente Óscar Berger a impulsar la creación de la CICIG. El Congreso ratificó la iniciativa en agosto de ese año²⁴.

Desde sus inicios, la CICIG ha sido financiada principalmente por donantes internacionales²⁵. Junto con la investigación de importantes negocios criminales, ha buscado fortalecer las aptitudes profesionales y la ética de la policía y la fiscalía del país. La comisión ha presionado para que se lleven a cabo reformas como un programa de protección de testigos, controles de armas más estrictos y reglas para las escuchas por orden judicial²⁶.

Poco después del nombramiento de Velásquez in 2013, no obstante, la CICIG centró su atención en las redes de corrupción que subyacen a la impunidad del crimen organizado. El informe anual de la CICIG de 2014 detalló las nuevas prioridades de la comisión: el contrabando, la corrupción administrativa, el financiamiento electoral ilegal, la corrupción en el poder judicial, el narcotráfico y el lavado de dinero²⁷. Un informe de la comisión sobre el financiamiento ilegal de campañas políticas elaborado un año después revisó el concepto de los CIACS, refiriéndose a “redes ilegales político-económicas”, que supuestamente manipulan el poder político para otorgar impunidad por actividades ilegales desarrolladas para el enriquecimiento personal de sus autores²⁸. La corrupción se entendió como un medio de generar impunidad, y por lo tanto parte del mandato de la CICIG²⁹. “Las CIACS se han arraigado en el Estado, y una de sus principales fuentes de fuerza es la corrupción”, dijo un destacado abogado³⁰.

Para principios de 2015, las tensiones entre la CICIG y el gobierno iban en aumento. El gobierno estableció una junta para evaluar la CICIG, con el fin de decidir si solicitar que se ampliara su mandato por otros dos años. Un funcionario que proporcionó apoyo técnico a esta junta reveló que recibieron órdenes de redactar un infor-

²⁴ El acuerdo entre el gobierno de Guatemala y la ONU para crear la CICIG de hecho se firmó en diciembre de 2006, pero el Congreso no lo aprobó hasta que el gobierno de Berger lo presionó para que lo hiciera. Véase el Informe de Crisis Group sobre América Latina N°36, *Aprender a caminar sin muletas: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, 31 de mayo de 2011, pp. 4-5. Para más sobre el trabajo de la CICIG, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°56, *¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, 29 de enero de 2016.

²⁵ Un cálculo reciente sitúa la suma aportada por los donantes durante los once años de funcionamiento de la CICIG en 167 millones de dólares, con EE.UU., Suecia y la Comisión Europea como los principales financiadores. Véase Irving Escobar, “Países han aportado US\$167 millones en 11 años para funcionamiento de CICIG”, *Prensa Libre*, 14 de septiembre de 2018.

²⁶ Véase Informe de Crisis Group, *Aprender a caminar sin muletas: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, op. cit.; Informe Crisis Group, *¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, op. cit.

²⁷ Véase CICIG, “Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con Ocasión de su Séptimo Año de Labores”, pp. 11-14, 2014, <https://bit.ly/2NXqvrQ>.

²⁸ CICIG, “Informe: El Financiamiento de la Política en Guatemala”, p. 19, Ciudad de Guatemala, 16 de julio de 2015, <https://bit.ly/1J2DXR8>.

²⁹ Recientemente la comisión ha iniciado nuevas investigaciones de corrupción. Por ejemplo, el 16 de agosto firmó un acuerdo con el Tribunal Supremo Electoral para reforzar los controles sobre el financiamiento ilícito de organizaciones políticas de cara a las elecciones generales de 2019.

³⁰ Entrevista de Crisis Group, Mario Fuentes Destarac, ex comisionado de transparencia, Ciudad de Guatemala, 27 de julio de 2015.

me que permitiría al gobierno presentar a la CICIG como ineficaz y así justificar eliminar su presencia en Guatemala³¹.

Ante la posibilidad del fin de la CICIG, en abril de 2015 Velásquez decidió publicar los resultados de su investigación de una trama de fraude aduanero que llevó a cabo junto con el Ministerio Público, la cual utilizó escuchas sancionadas por las nuevas leyes que la CICIG había impulsado anteriormente durante su mandato³². El entonces presidente, Otto Pérez Molina, su ex vicepresidente, la mayoría de su gabinete, decenas de políticos y numerosos destacados empresarios finalmente enfrentaron juicio en conexión con el fraude aduanero y un aluvión de casos conexos. Posteriormente, el propio Velásquez se mostró prudente acerca de los efectos transformadores de este escándalo, advirtiendo que “la justicia por sí misma no cambia a los Estados. Solo contribuye a identificar lo que los aqueja”³³.

El apoyo popular generalizado por la CICIG ha aislado a la comisión de la interferencia política³⁴. Pero el giro hacia la investigación de casos de corrupción pura – si bien a menudo están vinculados al crimen organizado y grupos armados asociados a él – ha provocado la creciente oposición de los políticos. Al mismo tiempo, la “fatiga de los donantes” y los cambios políticos en EE.UU. amenazan con menoscabar las perspectivas a largo plazo de esta institución judicial financiada con recursos externos³⁵. Un alto diplomático latinoamericano comentó que “la CICIG es una de las peores cosas que jamás han hecho Guatemala y la ONU. La comisión se ha metido tan de lleno en la política que ha desarrollado sus propios intereses políticos”³⁶.

No son solamente las investigaciones de corrupción de la CICIG las que avivan estos temores, sino también su promoción de reformas constitucionales a las leyes electorales, normas de transparencia y legislación sobre la administración pública. El acuerdo para crear la CICIG, firmado por Guatemala y la ONU, señala en su Artículo 2.1.c que la comisión puede “recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin”³⁷. No obstante, los críticos afirman que la CICIG está sobrepasando sus límites.

³¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario de rango medio, Ciudad de Guatemala, noviembre de 2015.

³² Véase Arturo Matute, “Nueva sangre, viejos vicios”, Comentario sobre América Latina y el Caribe, International Crisis Group, 14 de noviembre de 2016; y “Ending Corruption in Guatemala”, Comentario sobre América Latina y el Caribe, 30 de abril de 2015.

³³ Entrevista de Crisis Group, Iván Velásquez, comisionado de la CICIG, septiembre de 2016. La ex vice presidente Roxana Baldetti fue condenada el 9 de octubre a 15 años de prisión bajo cargos de fraude, asociación ilícita y tráfico de influencias en el primero de cuatro casos por los que está siendo juzgada. Además se enfrenta a la extradición a EE.UU. bajo cargos de narcotráfico. Francella Solano, “Ciento ochenta y seis meses de prisión: la primera condena”, Plaza Pública, 9 de octubre de 2018.

³⁴ Una encuesta realizada en 2017 por la Universidad de Vanderbilt como parte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina registró un apoyo del 70,1 por ciento por la CICIG. Véase Dinorah Azpuru, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister, “Cultura política de la democracia en Guatemala y las Américas”, Universidad de Vanderbilt, febrero de 2018.

³⁵ Para un análisis más detallado de la CICIG como institución, véase Informe de Crisis Group, *¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, op. cit.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto nivel, Nueva York, 3 de octubre de 2018.

³⁷ Véase “Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (“CICIG”)”, disponible para descargar en <https://bit.ly/2PjzO52>.

III. Guatemala vs. la región: un análisis cuantitativo

Dado que la CICIG se enfrenta ahora a una fecha de retirada obligatoria, el gobierno de Guatemala y los donantes deberían considerar las repercusiones de poner fin a su mandato. Un primer paso sería examinar los efectos que la comisión y las reformas que ha impulsado han tenido en el crimen y la violencia en Guatemala. El descenso de las tasas de homicidio del país en los últimos años podría reflejar mejoras a nivel regional o tendencias anteriores a la formación de la CICIG. En Colombia, por ejemplo, las tasas de homicidio han disminuido de manera constante desde 2002, mientras que en Nicaragua han disminuido marcadamente desde 2009 y en Honduras han descendido notablemente desde el máximo alcanzado en 2011³⁸. El descenso de las tasas de homicidio también podría reflejar la mejora de las condiciones de vida y el acceso a servicios sociales a consecuencia del crecimiento económico y una mejor gobernanza en la era posterior a la guerra civil en Guatemala.

El siguiente análisis cuantitativo busca responder a esta pregunta comparando las tendencias en la tasa de homicidios de Guatemala con las de un grupo de países vecinos en la era anterior a la CICIG. Examinar las tasas de homicidio antes y después de la introducción de la CICIG puede ayudar a establecer si la comisión ha tenido el impacto práctico previsto sobre la seguridad ciudadana. De no ser así, las críticas políticas que ahora enfrenta la comisión en Guatemala, donde se la acusa de apartarse de su mandato original para enjuiciar casos de corrupción de cuello blanco de alto nivel, serían más comprensibles.

Un “control sintético” ayuda a mostrar los efectos de la CICIG y otras reformas judiciales relacionadas sobre las tendencias en materia de homicidios en Guatemala.³⁹ Este “control” es, en efecto, una hipotética Guatemala post-2007 en la que la CICIG no existe. Para crearlo, este análisis identifica una serie de países latinoamericanos que exhiben fuertes similitudes con la Guatemala anterior a 2007. Estas afinidades incluyen las tendencias en la tasa de homicidios (por cada 100.000 habitantes), el PIB per cápita (a valores de paridad de poder adquisitivo de 2011), la tasa de mortalidad infantil y el consumo de los hogares. Todos estos datos proceden de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Este análisis examina el periodo 2000-2014 (siete años antes y después del establecimiento de la CICIG), para el cual hay buena información estadística. Compara las tendencias en Guatemala con un promedio ponderado de nueve países vecinos que juntos constituyen el control sintético: Colombia, Costa Rica, República Domini-

³⁸ Un total de ocho países latinoamericanos han experimentado recientemente reducciones sostenidas de sus tasas de homicidio desde máximos de más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Guatemala, Colombia y Honduras han reducido su tasa de homicidios desde máximos de más de 40 por cada 100.000 al año, aunque la tasa de homicidios de Honduras sigue estando muy por encima del promedio latinoamericano, con 42,8 por cada 100.000 en 2017. Otros países que han reducido su tasa de homicidios desde máximos de entre 10 y 40 por cada 100.000 son la República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Para las tasas de homicidio doloso, véase la página web del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?view=chart>.

³⁹ Alberto Abadie, Alexis Diamond y Jens Hainmueller, “Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Program”, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 105, no. 490 (junio de 2010).

cana, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela⁴⁰. Se pueden ver detalles adicionales sobre el procedimiento empleado para establecer el grupo de control, así como el código de reproducibilidad en el Anexo B.

Antes de proceder a comparar las condiciones relativas antes y después de 2007, es importante asegurarse de que las tendencias en materia de homicidios, PIB per cápita, consumo de los hogares y mortalidad infantil sean paralelas en el periodo 2000-2006 en Guatemala y en el control sintético. Si son paralelas, es más probable que cualquier efecto observado después de ese periodo sea debido a la CICIG que a cualquier otro factor⁴¹.

Los siguientes gráficos ilustran las tendencias del periodo anterior a la CICIG, demostrando que Guatemala y el grupo de control son realmente muy parecidos. En ambos casos, se observa que los homicidios aumentan rápidamente, de en torno a los 25 por cada 100.000 en 2000 a unos 40 por cada 100.000 en 2006. Las tendencias en materia de consumo de los hogares, PIB per cápita y mortalidad también están emparejadas.

Pero tras alcanzar un máximo histórico en 2009, la tasa de homicidios en Guatemala disminuye drásticamente de ahí en adelante, incluso mientras sigue ascendiendo en el resto de la región, aunque de forma más errática que antes. En promedio, la tasa de homicidios en Guatemala se ha reducido en dos homicidios por cada 100.000 personas cada año durante la era de la CICIG. Por el contrario, en el control sintético ha aumentado en uno por cada 100.000, en el grupo comparativo⁴². En 2014, la tasa de homicidios de Guatemala por fin se redujo a cifras por debajo de las del control sintético, pese a haber sufrido una tasa de homicidios más elevada que el control durante los anteriores 15 años.

En total, se estima que la CICIG ha estado asociada con la prevención de aproximadamente 3.279 homicidios entre 2007 y 2014. Si se extrapolan los efectos a hasta fines de 2017, el número de homicidios evitados se eleva a 4.658⁴³.

Hay otras explicaciones posibles a estas tendencias contrapuestas en Guatemala durante este periodo. Por ejemplo, podría ser que las condiciones económicas o sociales hubieran impulsado la reducción de la violencia. Pero los tres gráficos anteriores indican que en términos de PIB per cápita, índices de mortalidad infantil y consumo de los hogares, que son indicadores fundamentales del bienestar económico y

⁴⁰ El algoritmo de “equilibrio de la entropía” se emplea aquí para generar pesos para cada uno de los nueve países a fin de crear el control sintético. Este enfoque usa la reponderación iterativa para identificar un conjunto de unidades de control que son lo más parecido a las unidades objetivo. Jens Hainmueller, “Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies”, *Political Analysis*, 1 de febrero de 2012.

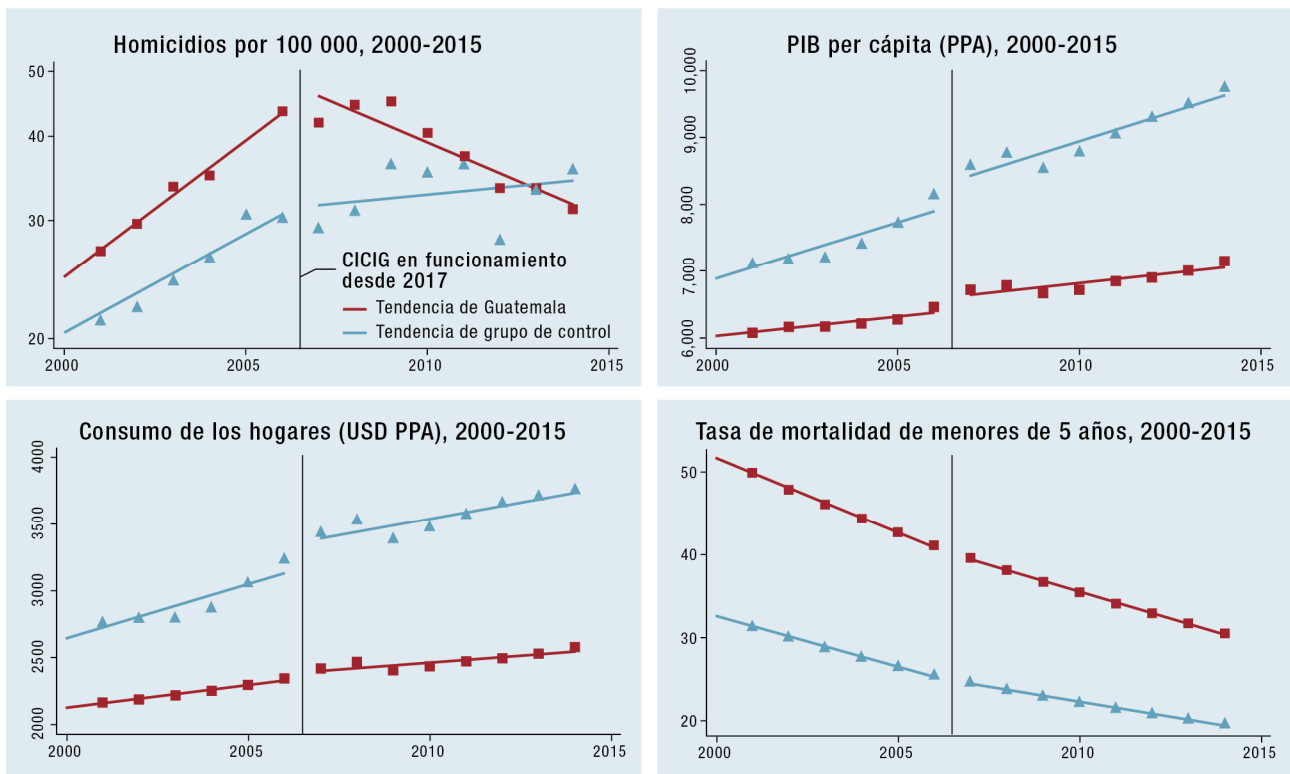
⁴¹ Este enfoque también se conoce como estrategia de “diferencias en diferencias”. Angrist, Joshua D. and Jörn-Steffen Pischke. *Mostly harmless econometrics: An empiricist’s companion*. Princeton University Press, enero 2009, pp. 227-242.

⁴² La estimación de la diferencia en diferencias de un análisis regresivo es de -2,77 por cada 100.000 por año. Es decir, se estima que la CICIG evitó en promedio casi tres homicidios por cada 100.000 entre 2007 y 2014, teniendo en cuenta los periodos pre y post-CICIG en Guatemala y el grupo de control.

⁴³ Esta cifra se computa multiplicando la reducción anual promedio de -2,77 por cada 100.000 por la población de Guatemala en cada año y después tomando la suma. Se pueden encontrar más detalles en el Anexo B.

social, las tendencias en Guatemala y el grupo de control son constantes y muy similares antes y después del establecimiento de la CICIG. La similitud proporciona fuertes indicios preliminares de que las reformas institucionales, más que otras transformaciones políticas o económicas, ayudaron a disminuir las tasas de homicidios. Cualquier explicación alternativa a la caída en el número de homicidios tendría que medirse exactamente desde el año en que fue establecida la CICIG, 2007, y sin embargo no tener ningún efecto detectable sobre los indicadores sociales y económicos mostrados anteriormente⁴⁴. Mientras tanto, la evidencia de los últimos diez años apunta firmemente a que las reformas de la CICIG efectivamente han desempeñado un papel clave en la disminución de la violencia criminal.

Figura 1: Homicidios e indicadores socio-económicos antes y después de la CICIG



⁴⁴ Si bien las estadísticas confiables sobre inmigración indocumentada son escasas, la evidencia existente no indica un aumento de la migración correspondiente con la CICIG. <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?locations=GT>.

IV. ¿Qué redujo la tasa de homicidios?

Antes de la creación de la CICIG, los sistemas de justicia y seguridad de Guatemala enfrentaban enormes desafíos a consecuencia de la penetración por parte del crimen organizado, la falta de personal, la escasez de fondos y una capacidad técnica inadecuada⁴⁵. Para complicar aún más las cosas, entre 1960 y 1996 los militares a menudo intervenían en el trabajo policial y el sistema judicial. La interferencia militar garantizaba la impunidad de las personas involucradas en la represión de las operaciones de contrainsurgencia, que llegó al extremo de “actos de genocidio”, según el informe de 1999 de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala⁴⁶.

Bajo los auspicios de la CICIG, el Congreso de Guatemala aprobó legislación que establecía un programa de protección de testigos y autorizaba a los fiscales a negociar la pena a cambio de información. El Congreso sancionó el uso de escuchas y otros métodos especiales de investigación en una nueva ley contra el crimen organizado redactada con apoyo técnico de la CICIG. La Comisión también fue decisiva a la hora de fortalecer la capacidad de obtener y analizar información forense, incluidas las pruebas de ADN y balísticas. El gobierno estableció tribunales especiales de 24 horas para permitir que jueces minuciosamente evaluados supervisaran los juicios de criminales poderosos y muy bien conectados, reduciendo su capacidad de sobornar o intimidar a los funcionarios judiciales.

El apoyo de la CICIG también fue fundamental para la selección de Claudia Paz y Paz, abogada de derechos humanos y ex jueza, como fiscal general a finales de 2010. Durante su mandato se consolidó un nuevo sistema de gestión de casos y método de trabajo de las fiscalías, basados en el uso del análisis delictual – la búsqueda de patrones y tendencias en la actividad delictiva – para establecer conexiones entre casos y dismantelar redes ilícitas en su totalidad. El Ministerio Público estableció nuevos equipos especializados para investigar casos de tráfico de personas, lavado de dinero, corrupción y extorsión. Los expertos internacionales de la CICIG ayudaron a capacitar al personal clave del Ministerio Público trabajando conjuntamente con ellos en investigaciones y enjuiciamientos. El Ministerio Público comenzó a supervisar más de cerca la ética de su personal mediante detectores de mentiras, entre otros métodos.

La modernización de los métodos de investigación promovió la colaboración entre instituciones de seguridad pública. La policía creó “equipos espejo” para mejorar la coordinación con las unidades especializadas en homicidios y crímenes de las pandillas callejeras, fomentando la confianza y permitiendo a los fiscales presentar casos de forma más contundente ante los tribunales⁴⁷.

⁴⁵ Informe de Crisis Group, *Aprender a caminar sin muletas: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, op. cit. “Civil and Political Rights, Including the Questions of Disappearances and Summary Executions, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston”, Consejo de Derechos Humanos, 19 de febrero de 2007.

⁴⁶ “Guatemala, Memoria del silencio”, op. cit., 1999.

⁴⁷ “Dos años de labores: un compromiso con la justicia”, CICIG, 1 de septiembre de 2009, pp. 6, 19, 23. Sophie Beaudoin, “Guatemala opens a new court to hear cases related to grave crimes”, International Justice Monitor, Open Society Justice Initiative, 4 de noviembre de 2015.

Desde el establecimiento de la CICIG, la policía ha desmantelado unos 80 grupos criminales que cometían asesinatos o contrataban los servicios de terceros para hacerlo⁴⁸. Como se señaló anteriormente, las tasas de impunidad disminuyeron marcadamente. Si bien las tasas de impunidad en general siguen siendo elevadas en Guatemala, ahora existe un elemento de disuasión judicial a la hora de eliminar adversarios, lo cual previamente el crimen organizado había hecho despreocupadamente. En líneas generales, el aumento de la seguridad en las calles desde 2007 puede atribuirse – al menos en parte – a la mejora de los métodos de investigación, el aumento de la colaboración interinstitucional y la creencia, fomentada por la presencia de la CICIG, de que los criminales pueden ser hallados y condenados. Un fiscal entrevistado por Crisis Group dijo, “ahora sentimos que verdaderamente podemos hacer nuestro trabajo”⁴⁹.

Otros factores no relacionados con el trabajo de la CICIG también han ayudado a mejorar las condiciones de seguridad. Las medidas de prevención de la violencia en los municipios, incluida la mejora de la iluminación, la limpieza de lotes baldíos, las patrullas policiales a pie o en bicicleta y la protección del servicio de transporte público en la Ciudad de Guatemala sin duda han contribuido al descenso de los homicidios. Asimismo, las mejoras en la atención médica de emergencia probablemente hayan reducido el número de personas que mueren en incidentes violentos. Sin embargo, ninguno de estos factores varía ampliamente antes y después de 2007.

Todas las evidencias sugieren que la CICIG ha tenido un impacto significativo. Ayudó a Guatemala a fortalecer su sistema judicial a la vez que puso freno a los esfuerzos del crimen organizado por menoscabar dichas reformas adquiriendo influencia en el Estado. Durante la presidencia de Álvaro Colom (2008-2012), por ejemplo, la CICIG presentó pruebas de que el recién nombrado fiscal general, Conrado Reyes, tenía vínculos criminales, lo cual Reyes negó. Como consecuencia, la Corte de Constitucionalidad anuló el nombramiento de Reyes en junio de 2010, tan solo unos días después de que asumiera el cargo. Este año, el Ministerio Público y la CICIG presentaron cargos contra Colom y doce miembros de su gabinete por la malversación de 35 millones de dólares en un escándalo de licitación pública. El sucesor de Colom, Pérez Molina, se encuentra en prisión preventiva acusado de múltiples cargos de corrupción relacionados con la crisis política que le obligó a renunciar en 2015⁵⁰.

⁴⁸ “Jefe de la FECCI señala dificultades para investigar actos de corrupción”, *El Periódico*, 5 de julio de 2018.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario fiscal del Ministerio Público, Ciudad de Guatemala, 12 de noviembre de 2016.

⁵⁰ Véase declaración de Crisis Group, “Political Turmoil in Guatemala: Opportunities and Risks”, 31 de agosto de 2015.

V. ¿Puede sobrevivir la CICIG?

Pese a los avances logrados, la CICIG bien podría estar destinada a expirar en un año⁵¹. El alto perfil público de la comisión y el hecho de que haya puesto la mira en personajes de la élite en una sociedad muy desigual ha creado tensiones con las autoridades, inclinadas a proteger el estatus quo y los intereses de la clase dirigente. Al mismo tiempo, el compromiso internacional con la independencia y continuidad de la institución podría estar mermando. Si bien EE.UU. parece haber retomado una actitud de apoyo tras un periodo de vacilación, la postura que finalmente adopte podría depender en cierta medida de quién sea el nuevo embajador ante la ONU tras la inesperada renuncia de Nikki Haley. Haley supuestamente era una de las principales críticas de la CICIG en la rama ejecutiva⁵².

El gobierno de Guatemala ha planteado objeciones cada vez más enérgicas al trabajo de la CICIG. En 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó su disgusto ante la declaración de un comisionado de la CICIG denunciando interferencia política en el histórico caso por genocidio contra el ex dictador Efraín Ríos Montt. La ONU optó por reemplazar al comisionado. Para 2015, el gobierno estaba construyendo sigilosamente un caso para poner fin a la presencia de la CICIG en el país de una vez por todas, al mismo tiempo que la comisión llevaba a cabo su investigación de un enorme fraude aduanero que llevó a la imputación del presidente Pérez Molina⁵³.

En 2017, el presidente Morales intentó expulsar al comisionado Velásquez de la CICIG cuando las investigaciones de la comisión derivaron en la imputación del hermano y el hijo de Morales en un caso de corrupción que involucraba 25.000 dólares en facturas falsas de las cuales no se beneficiaron personalmente⁵⁴. Fuentes diplomáticas recuerdan que antes de viajar a Nueva York a reunirse con el Secretario General de la ONU Antonio Guterres, Morales consultó a miembros de su gabinete, algunos de los cuales aconsejaron que no solicitara la remoción de Velásquez. El presidente supuestamente acató el consejo⁵⁵. Pero justo después de la reunión le llegó noticia de que Velásquez y la Fiscal General Thelma Aldana habían solicitado que se levantara su inmunidad para que pudiera ser investigado bajo cargos de recibir

⁵¹ Guatemala celebrará elecciones en junio de 2019, y el nuevo presidente ocupará el cargo en enero de 2020. La cuestión de la CICIG será central para la campaña electoral. Incluso si el nuevo gobierno se inclina por el retorno de la CICIG, es probable que haya una pausa de seis meses en las operaciones entre la expiración del actual mandato en septiembre de 2019 y el establecimiento de una nueva comisión.

⁵² Entrevista de Crisis Group, funcionario de relaciones exteriores de EE.UU., Washington, octubre de 2018.

⁵³ Sobre la investigación inicial de la CICIG del fraude aduanero conocido como La Línea y la respuesta del gobierno, véase Bill Barreto, “La Línea’: una red de corrupción y una crisis política”, *Plaza Pública*, 19 de abril de 2015; entrevista de Crisis Group, funcionario de rango medio, Ciudad de Guatemala, noviembre de 2015. El ex presidente Pérez Molina aún está siendo juzgado y permanece en prisión. Ha proclamado su inocencia y declarado que el caso en su contra está impulsado por motivos políticos. “Otto Pérez Molina se dice inocente en caso de corrupción La Línea”, *El Periódico*, 16 de octubre de 2017.

⁵⁴ “MP acusa al hijo y hermano de Jimmy Morales”, *Prensa Libre*, 15 de mayo de 2017.

⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, fuente diplomática, Ciudad de Guatemala, septiembre de 2018.

financiamiento ilícito durante su campaña de 2015⁵⁶. Tras su retorno a Guatemala, el presidente decidió insistir en la expulsión del jefe de la CICIG, sin embargo la Corte de Constitucionalidad suspendió la orden y falló en contra de la expulsión de Velásquez.

Esta reñida batalla legal impulsó la determinación del presidente de eliminar la comisión. En enero de 2018, Morales destituyó al ministro de Gobernación, Francisco Rivas, y un mes después al jefe de policía, Nery Ramos, ambos diligentes participantes en la campaña anticorrupción. El nuevo ministro de Gobernación, Enrique Degenhart, miembro de la comitiva de seguridad de un ex presidente, supuestamente retiró a numerosos agentes policiales asignados para proteger la CICIG⁵⁷. Degenhart también ha eliminado un importante organismo de formación técnica de la Policía Nacional Civil y destituido a muchos agentes a cargo de las “unidades espejo” que son el eje de la mejora de la cooperación entre policías, investigadores y fiscales⁵⁸. La ministra de Relaciones Exteriores Sandra Jovel anunció el 6 de septiembre que la CICIG se había convertido en una institución del Estado paralela y apuntó a varias acusaciones infundadas⁵⁹. Fuentes dentro de la CICIG afirman que la comisión ha soportado un boicot que va mucho más allá del acoso que se conoce públicamente⁶⁰.

Por el momento, el mandato de la CICIG sigue vigente hasta el comienzo de septiembre de 2019 y mantiene aliados en la sociedad civil y el Ministerio Público. La opinión pública sigue respaldando a la comisión: a 2017, la CICIG seguía siendo una de las instituciones más valoradas de Guatemala: más del 70 por ciento del público confiaba en ella, comparado con el 18 por ciento que no lo hacía (el 12 por ciento es neutral). En cambio, el gobierno de Morales inspiraba confianza en tan solo el 33 por ciento de los encuestados.

Asimismo, más del 80 por ciento de los guatemaltecos decían que están dispuestos a manifestarse a favor de la CICIG y el Ministerio Público. Miles ya han salido a protestar contra la decisión del gobierno de poner fin a la CICIG, aunque las concentraciones no tienen la magnitud de las de 2015, cuando la indignación pública ante las revelaciones de corrupción en los más altos niveles del gobierno provocó enormes protestas⁶¹. Un destacado analista arrojó dudas sobre la sostenibilidad de las protestas públicas, afirmando que en 2015 el pueblo guatemalteco había estado “fascinado por la imagen de un presidente y un vicepresidente capturados bajo cargos de corrupción, lo que justificaba su tradicional aversión a pagar impuestos”⁶².

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ “20 national civil police officers assigned to CICIG removed from their positions”, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 11 de julio de 2018.

⁵⁸ Para un resumen y análisis de la ofensiva contra las reformas del sector seguridad, véase “Situación de la Policía Nacional Civil en Guatemala”, Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad, 27 de agosto de 2018.

⁵⁹ Véase Andrea Orozco, “La explicación de los casos por los cuales el Ejecutivo no renovará el mandato de CICIG”, *Prensa Libre*, 7 de septiembre de 2018.

⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, portavoz de la CICIG, Ciudad de Guatemala, 10 de septiembre de 2018.

⁶¹ Para todas las cifras de este párrafo y el anterior, véase “Encuesta: Pro MP-CICIG y democracia, y no Cacif, gobierno y ejército”, *Nómada*, 27 de marzo de 2017. Azpuru, Rodríguez and Zechmeister, op. cit.

⁶² Entrevista de Crisis Group, Ricardo Barrientos, economista senior, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Ciudad de Guatemala, 17 de diciembre de 2015.

Mientras, el apoyo de EE.UU. a la CICIG, anteriormente bipartidista e inequívoco, ha sufrido cierta presión. Si bien los funcionarios han manifestado repetidamente su apoyo, entre otros medios en una carta del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de EE.UU. en febrero y en declaraciones de la secretaria de Seguridad Interna Kirstjen Nielsen, a lo largo del año aparecieron grietas⁶³. Los detractores de la CICIG convencieron al senador estadounidense Marco Rubio, republicano de Florida y miembro de los Comités de Apropiaciones y Relaciones Exteriores, de suspender el financiamiento de EE.UU. a la organización⁶⁴. Argumentando (sin presentar pruebas) que Rusia estaba interfiriendo con la CICIG, Rubio bloqueó casi la mitad de su financiamiento anual, una importante victoria para Morales y las fuerzas desplegadas contra la comisión⁶⁵.

El congelamiento finalmente acabó a finales de agosto, después de que el subsecretario adjunto de Asuntos del Hemisferio Occidental Kenneth Merten asegurara al representante republicano Christopher Smith, de New Jersey, que la Embajada de EE.UU. en Guatemala y el Departamento de Estado no habían hallado evidencia de colusión entre la CICIG y el gobierno ruso⁶⁶. Pero si bien los fondos se han descongelado, los mensajes públicos de Washington a favor de la CICIG se han vuelto más moderados que en el pasado, lo que en sí mismo podría enviar una señal perjudicial a Morales.

Por su parte, el presidente Morales parece estar muy en sintonía con las prioridades de la Casa Blanca en materia de migración, narcotráfico y asuntos exteriores⁶⁷. En una reunión celebrada en febrero de 2018, la administración Trump agradeció a Morales por haber trasladado la embajada de Guatemala en Israel a Jerusalén y haber discutido poner fin a la migración ilegal⁶⁸. Según un alto diplomático estadounidense, la tolerancia de Washington hacia la campaña de Morales contra la CICIG demuestra que “Guatemala obtuvo mucho a cambio de trasladar una embajada”⁶⁹.

⁶³ Véase carta del Congreso de los Estados Unidos, Washington, 14 de febrero de 2018.

⁶⁴ “Guatemala corruption panel has new foe: U.S. Senator Marco Rubio”, *The New York Times*, 6 de mayo de 2018.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Véase “Hearing before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, second session” 11 de julio de 2018, <https://bit.ly/2p737Jo>. El representante Smith presentó acusaciones de colusión de la CICIG con Moscú en la supuesta persecución de la familia Bitkov por irregularidades en su adquisición de pasaportes guatemaltecos. El caso contra la CICIG fue apoyado por Bill Browder, el financista cuyo contador tributario ruso, Sergei Magnitsky, murió tras once meses bajo custodia policial e inspiró la Ley Global Magnitsky sobre Responsabilidad de Derechos Humanos de 2016 que permite al gobierno de EE.UU. sancionar a quienes violen los derechos humanos, congelar sus activos e impedirles el ingreso a los EE.UU.

⁶⁷ Dirigiéndose a figuras de alto nivel de EE.UU., México y Centroamérica en la segunda Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica celebrada en Washington D.C. del 11 al 12 de octubre, Morales hizo hincapié en los logros de su gobierno en materia de seguridad, incluidos niveles históricos de incautaciones de drogas, la captura de pandilleros y los supuestos arrestos de unos 100 terroristas de ISIS. “Jimmy Morales ataca en Washington a cortes guatemaltecas, MP y CICIG”, *El Periódico*, 16 de octubre de 2018.

⁶⁸ “Readout of President Donald J. Trump’s meeting with President Morales of Guatemala”, declaraciones y comunicados, Casa Blanca, 8 de febrero de 2018.

⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, alto diplomático estadounidense, 9 de octubre de 2018.

Si bien sus perspectivas de supervivencia parecen dudosas, la presión de los donantes y el público aún podría ayudar a garantizar alguna forma de continuidad para la comisión. Ciertas figuras políticas, incluido el ex presidente Alejandro Maldonado, están reclamando un referéndum público sobre el futuro de la CICIG⁷⁰. Las propuestas de reforma que están sobre la mesa incluyen límites a lo que se ha visto como injerencia política, la clarificación de las líneas jerárquicas y el nombramiento de un comisionado adjunto, el cual las instituciones guatemaltecas ayudarían a seleccionar⁷¹. Los representantes de sectores que se han visto directamente afectados por las investigaciones de la CICIG han reclamado procedimientos judiciales rápidos y justos en los que los acusados sepan cuál va a ser su duración, reflejando preocupaciones sobre los períodos excesivamente largos de detención preventiva en Guatemala⁷².

Encontrar un compromiso con las autoridades políticas que no despoje a la institución de sus colmillos será fundamental para que la CICIG y la reforma de la justicia continúen en Guatemala. Para que cobre forma un acuerdo de este tipo, no obstante, la CICIG primero deberá reconocer y rectificar sus errores. Invertir recursos y capital político en imputar al hermano y el hijo del presidente por un caso de corrupción que no tenía vínculos evidentes con redes criminales violentas no fue la mejor forma de lograr su objetivo de dismantelar sofisticadas redes criminales que trabajan dentro de las instituciones del Estado.

La CICIG de ningún modo debería dar la espalda a la investigación de políticos de alto nivel, pero solo debería hacerlo en base a criterios claramente establecidos que tomen en cuenta la magnitud de los delitos y los vínculos reales o potenciales con la impunidad de los delincuentes violentos. La comisión no puede purgar a Guatemala de todas las redes corruptas. Sí puede, no obstante, ayudar tanto a perseguir graves delitos cometidos por políticos y funcionarios del Estado, como a fortalecer la independencia judicial para equipar a Guatemala para continuar estos esfuerzos una vez que la comisión finalmente se retire. La ex fiscal general Thelma Aldana afirmó que la principal función de la CICIG es asegurar que la fiscalía esté libre de influencias indebidas y que “la institución sea independiente de la persona que esté al mando”⁷³.

Asimismo, la comisión manejó mal su respuesta a la supuesta golpiza de un joven a manos de personal de la CICIG durante un partido de fútbol y minimizó las acusaciones de sesgo izquierdista en la selección sus objetivos de investigación. En el primer caso, admitió que su personal se había involucrado en una pelea, pero afirmó que las autoridades judiciales locales serían libres de investigar si se había cometido algún delito; en el segundo, Velásquez ha rechazado las afirmaciones y ha acusado a

⁷⁰ “La renovación de la CICIG, ¿habría que consultar a los guatemaltecos?” CNN en Español, 10 de septiembre de 2018.

⁷¹ Véase Jerson Ramos, “La CICIG reformada incluye una rendición de cuentas y un comisionado adjunto”, *Publinews*, 7 de septiembre de 2018; “Trump works to thank Guatemala for moving embassy by weakening anti-corruption panel”, *McClatchy*, 10 de julio de 2018.

⁷² Entrevista de Crisis Group, jefe de una cámara de comercio, Ciudad de Guatemala, 7 de agosto de 2017. Los sospechosos no tienen que permanecer en prisión preventiva, pero la excarcelación antes del juicio a menudo es denegada en casos de corrupción de alto nivel debido al riesgo de que el acusado huya del país.

⁷³ Añadió que hubiera querido que la CICIG se quedara por “otros veinte años”. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de Guatemala, 11 de diciembre de 2017.

los criminales de usar todos los medios disponibles para defender sus intereses, incluidas las “banderas ideológicas”⁷⁴.

Estas respuestas altaneras han proporcionado munición a la campaña de desprestigio contra la CICIG. El esfuerzo de difamar a la comisión ha cobrado fuerza en diferentes frentes, incluidas muchas de las personas en prisión preventiva a la espera de juicio en casos de corrupción, ex militares y militares activos en busca de impunidad por crímenes cometidos durante la guerra civil, y sectores conservadores de la sociedad guatemalteca que desconfían de los actores internacionales y su supuesta intromisión⁷⁵. En medio de los insultos, el diálogo entre el gobierno, por un lado, y la CICIG y la ONU, por el otro, ha languidecido.

La CICIG debería abordar las posibles futuras negociaciones sobre su mandato reconociendo los compromisos necesarios para seguir funcionando en un entorno político hostil – una democracia en la que la confianza pública en la autoridad se ha erosionado, en parte debido a las investigaciones que lidera la comisión. Los criterios de selección de casos más claros y firmes, basados en los daños causados por el delito en cuestión, deberían sentar las bases para un acuerdo revisado entre la CICIG, la ONU y el gobierno de Guatemala, permitiendo que se renueve el mandato de la comisión a la vez que se reduce la hostilidad que ha generado entre la clase política de Guatemala. Los actos de corrupción administrativa deberían permanecer bajo la jurisdicción de las propias instituciones de supervisión reformadas de Guatemala. Asimismo, la CICIG debería seguir dirigiendo sus recursos hacia las reformas jurídicas para aumentar la transparencia del sistema político y la continuación de los esfuerzos para afianzar la independencia judicial y la profesionalización de la policía.

Las reformas a la CICIG también tendrán que abordar algunas de las críticas fundamentales de la estructura y operaciones de la CICIG como un organismo semiautónomo de la ONU basado en un acuerdo sui generis con el Estado de Guatemala. La comisión y sus partidarios tendrán que responder a los argumentos del gobierno de Guatemala en relación a la soberanía, incluso si tiene razón en considerarlos una cortina de humo para otros intereses, potencialmente mediante el nombramiento de un comisionado adjunto aprobado por el gobierno de Guatemala, así como reuniones periódicas para informar sobre las actividades en curso. Esta colaboración no

⁷⁴ Sobre el mal manejado caso de Alfredo Zimeri, el joven que afirma que fue malherido por personal de la CICIG durante un partido de fútbol, véase “Una pelea por fútbol, la CICIG y una denuncia ante la ONU”, Soy502, 1 de septiembre de 2017, y la corta declaración de la CICIG dos meses después del incidente, “Sobre incidente futbolístico”, comunicados de la CICIG, 31 de agosto de 2017. Sobre las denuncias de sesgo izquierdista, que incluyen acusaciones de que la CICIG es un agente del socialismo internacional, véase por ejemplo Mary Anastasia O’Grady, “Guatemala’s president defends democracy against the U.N.”, *The Wall Street Journal*, 4 de septiembre de 2018; y Steven Hecht, “Guatemala versus an unholy alliance: will Trump, Pompeo take charge of US policy?”, *Impunity Observer*, 10 de septiembre de 2018. Para la respuesta de Velásquez, véase “CICIG parte de una hipótesis: hay una captura total del Estado”, *Factum*, 1 de febrero de 2018.

⁷⁵ El comisionado Velásquez manifestó su pesar por la “resistencia [a la lucha contra la corrupción y la impunidad] de los sectores afectados” durante un viaje a Europa en julio, véase “CICIG pide continuar en Guatemala ante el ‘descomunal’ reto que afronta”, EFE, 3 de julio de 2018. Para una descripción de la compleja red de adversarios y su sofisticado uso de las redes sociales en la campaña de desprestigio de la CICIG, véase Cora Currier y Danielle Mackey, “The rise of the net center: how an army of trolls protects Guatemala’s corrupt elite”, *The Intercept*, 7 de abril de 2018.

debería, no obstante, suponer una obligación de compartir información sobre casos delicados en trámite.

Una CICIG renovada también tendría que demostrar ante Washington que su trabajo sirve a los objetivos de EE.UU. en América Latina. La decisiva contribución de la comisión a la mejora de la seguridad pública en Guatemala sugiere que la CICIG también contribuye a la estabilidad regional. La nueva Ley de Autorización de Defensa Nacional sugiere otras formas en que los intereses de la administración estadounidense y el mandato de la CICIG están alineados. Promulgada por el presidente Donald Trump el 14 de agosto, esta ley exige al secretario de Estado Pompeo que proporcione al Congreso un listado de individuos, incluidos funcionarios del gobierno, que hayan cometido graves actos de corrupción, narcotráfico y financiamiento ilegal de campañas en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las investigaciones de la CICIG podrían proporcionar un valioso recurso para establecer dicha lista en Guatemala y por lo tanto apoyar las prioridades estadounidenses en materia de seguridad nacional.

Mientras, el gobierno de Guatemala también tendrá que demostrar cierta voluntad de compromiso. La demostración de fuerza del presidente Morales al poner fin al mandato de la comisión, junto con sus reclamos de soberanía y el uso de transacciones diplomáticas con EE.UU., le dan la ventaja por el momento. No obstante, sus acciones también apuntan a su malestar. La confrontación con la CICIG ya ha llevado a la presentación de cargos en su contra por el financiamiento ilegal de su campaña política, aunque una mayoría de diputados votaron el 16 de octubre en contra de levantar su inmunidad judicial⁷⁶. Lo que es más importante, la capacidad de Morales de dictar los términos o la ruptura de la relación con la CICIG solo durará hasta el fin de su mandato, del cual restan tan solo quince meses. La investigación penal del presidente es probable en el mediano plazo, y cualquier acción ilegal realizada por Morales con el fin de la terminación de la CICIG y la expulsión del comisionado Velásquez podría proporcionar a los fiscales nacionales los motivos para futuras investigaciones. Por ello, el gobierno debería respetar el acuerdo que gobierna las operaciones de la CICIG, dar un paso atrás en su actitud de confrontación y aceptar la negociación de un mandato renovado. Por encima de todo, debería abstenerse de nuevas amenazas de fuerza contra ciudadanos guatemaltecos. No debería seguir los pasos del Estado hondureño, con su represión policial postelectoral a fines de 2017, o del Estado nicaragüense, con su campaña aún más violenta contra los manifestantes desde abril.

Si el gobierno de Guatemala intentara reprimir del mismo modo, probablemente se toparía con una gran resistencia por parte de estudiantes universitarios y organizaciones rurales que anteriormente han mostrado su empeño en apoyar a la CICIG. Varias organizaciones empresariales de alto nivel también han manifestado su deseo de apoyar reformas que mejorarían el mal gobierno de Guatemala y fortalecerían su débil Estado de derecho. La principal organización paraguas del sector privado, la CACIF, apoyó las acciones de la CICIG que finalmente llevaron a la renuncia del presidente en 2015, pero se ha limitado a apoyar el Estado de derecho durante la actual

⁷⁶ El Congreso votó 82 a 39 contra el despojo de la inmunidad de Morales. “Congreso protege inmunidad del presidente Jimmy Morales”, *Prensa Libre*, 16 de octubre de 2018. Véase Willian Cumes, “Pedimos disculpas a Guatemala, dicen empresarios que financiaron a FCN-Nación”, *Prensa Libre*, 19 de abril de 2018.

crisis. Si bien la voluntad del público guatemalteco de organizar grandes protestas puede haber mermado, el presidente Morales no debería ignorar la probabilidad de que mayores niveles de insatisfacción pudieran generar nuevos movimientos y candidatos políticos que podrían establecerse en el Congreso y el gobierno local en 2019, además de determinar la elección de su sucesor.

VI. Conclusiones

En este momento tan delicado para la CICIG, es fundamental enfatizar sus éxitos en materia de reforma policial y judicial a lo largo de la última década. La CICIG ha demostrado que puede ayudar a las instituciones judiciales de Guatemala a enjuiciar a los poderosos y ayudar a proteger la independencia de dichas instituciones. Parece haber sido fundamental para la reducción del crimen violento en Guatemala. Las tasas de homicidio siguen siendo inquietantemente elevadas en todo el país. Sin embargo Guatemala es uno de tan solo tres países latinoamericanos que recientemente han logrado una reducción sostenida de los homicidios desde sus desoladores niveles máximos, si bien varios otros países han logrado reducir su tasa de homicidios desde máximos menos pronunciados en los últimos años⁷⁷. Por estos motivos, a menudo se presenta a la comisión como un raro ejemplo del éxito del apoyo internacional al sistema judicial de una nación.

El debate político sobre la CICIG gira en torno a los méritos de que un organismo internacional investigue la corrupción de alto nivel en un país soberano. Sin embargo, una parte sustancial del éxito de la comisión es menos visible para las élites o en el extranjero, pero más significativa para la mayoría de los guatemaltecos: proviene de la extraordinaria hazaña de mejorar la seguridad pública, cimentada en reformas básicas del trabajo policial cotidiano, así como la investigación policial y las actuaciones penales.

Dado que muchos de los miles de centroamericanos que se dirigen hacia el norte huyen de la violencia, sería imprudente por parte de EE.UU. permitir que la CICIG desapareciera y creer que el control fronterizo por sí solo puede desalentar la migración. Por el contrario, Washington debería volver a prestar todo su apoyo a la comisión y sus reformas, tras revisar su acuerdo con el Estado de Guatemala y sus relaciones con la ONU junto con cambios en su estrategia de selección de casos. Por su parte, los aliados europeos y de la sociedad civil de la CICIG deberían impulsar dichas revisiones. La comisión no será un elemento permanente en el país, pero una CICIG revitalizada con un mandato renovado es la mejor forma de garantizar que Guatemala produzca menos migrantes y, aún más importante, sea un país más seguro para su población.

Bogotá/Nueva York/Bruselas, 24 de octubre 2018

⁷⁷ Véase la nota al pie 38; World Bank website, <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?view=chart>; Robert Muggah y Katherine Aguirre, "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures", Igarapé Institute Strategic Paper 33, abril de 2018, pp. 3 y 4.

Anexo A: Mapa de Guatemala



Anexo B: Metodología del control sintético

El análisis cuantitativo realizado en este informe breve emplea datos de código abierto obtenidos del archivo de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, disponibles en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

A fin de emplear un enfoque de diferencia en diferencias, deben validarse algunas suposiciones. El primer paso es construir un caso de control sintético para Guatemala usando los países vecinos durante el periodo anterior a 2007. Los pesos anteriores a la CICIG se han producido mediante el algoritmo para equilibrar la entropía de Jens Hainmueller, implementado en Stata utilizando el paquete “ebalance”. El objetivo es un caso hipotético de control en el que las tendencias anteriores al tratamiento son paralelas – una suposición fundamental de la estrategia de diferencia en diferencias. En segundo lugar está la suposición de intercambiabilidad del enfoque de diferencia en diferencias. El argumento es que una institución como la CICIG se podría haber establecido en cualquier número de países latinoamericanos, por ejemplo El Salvador, Colombia, Nicaragua o México, que han experimentado conflicto intraestatal, actividad paramilitar, elevadas tasas de homicidio y mal desempeño procesal. El hecho de que un organismo como la CICIG se estableciera en Guatemala y no en otro país fue en gran medida casual.

La tabla a continuación muestra los países y su peso relativo en el control sintético. En base a los datos, Guatemala pre-2007 equivale aproximadamente (en términos de tendencias en homicidios, bienestar económico y salud infantil) a un país hipotético compuesto en un 38 por ciento de El Salvador, un 18 por ciento de la República Dominicana, un 13 por ciento de Nicaragua, un 8 por ciento de Costa Rica, un 8 por ciento de Honduras, un 5 por ciento de Panamá, un cuatro por ciento de Venezuela, un 3 por ciento de Colombia y un 8 por ciento de México (los porcentajes no suman 100 debido al redondeo).

| País | Peso |
|----------------------|------|
| El Salvador | 0.38 |
| República Dominicana | 0.18 |
| Nicaragua | 0.13 |
| Costa Rica | 0.08 |
| Honduras | 0.08 |
| Panamá | 0.05 |
| Venezuela | 0.04 |
| Colombia | 0.03 |
| México | 0.02 |

Los siguientes cinco gráficos ilustran las tendencias anteriores a 2007 en materia de homicidios, consumo de los hogares, PIB per cápita y tasas de mortalidad de menores de cinco años en detalle, así como las tasas de homicidios por país.

A fin de computar los efectos netos de la CICIG sobre los homicidios, se emplea el enfoque estándar de diferencia en diferencias, operacionalizado en Stata empleando un estimador recíproco de los datos ponderados de efectos fijos. Este proceso produce un efecto promedio del tratamiento de -2,77 homicidios por cada 100.000 cada año. Esto significa que durante el periodo posterior a la CICIG, Guatemala registró, en promedio, 2,77 homicidios menos por cada 100.000 cada año de lo que se hubiera esperado.

Multiplicar este efecto promedio por la población de Guatemala en cada año en el que ha funcionado la CICIG puede aproximar el número de homicidios evitados. Durante el periodo 2007-2014, la creciente población de Guatemala alcanzó un promedio de 14,8 millones de personas. La multiplicación produce una estimación de 3.279 homicidios evitados a lo largo de ocho años. Extrapolando estos efectos hasta fines de 2017, el número aproximado de homicidios evitados es de 4.658 (durante el periodo 2007-2017, el promedio de la población de Guatemala fue de 15,3 millones).

Los archivos de reproducibilidad de este análisis están alojados en el programa de Estudios Empíricos sobre el Conflicto de la Universidad de Princeton, uno de los copatrocinadores del programa de Economía del Conflicto. Para más detalles sobre el análisis cuantitativo, no dude en contactarse con Renard Sexton, investigador residente de Economía del Conflicto. Los archivos de reproducibilidad están disponibles en: <https://esoc.princeton.edu/subfiles/replication-material-guatemala-briefing>.

Figura 2: Homicidios por cada 100,000, 2000-2006

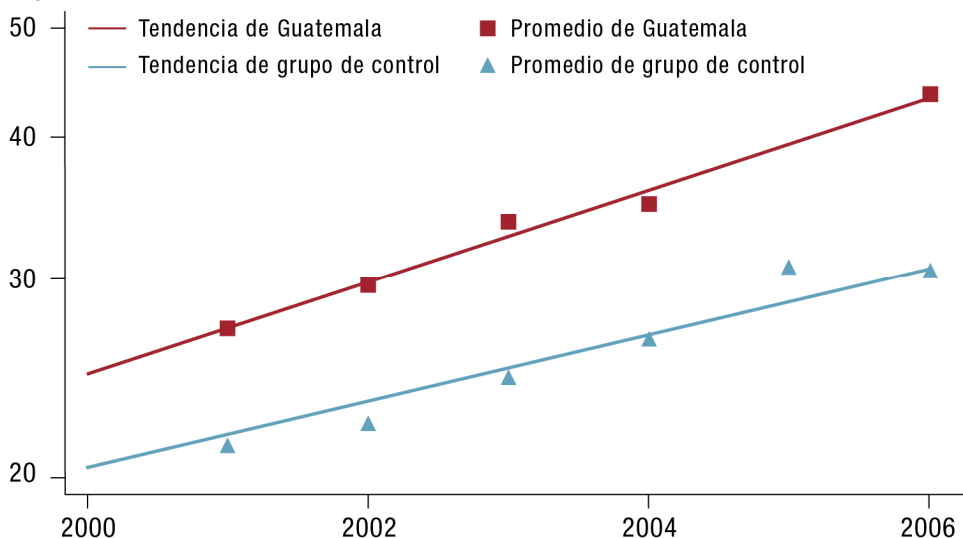


Figura 3: Consumo de los hogares (USD PPC), 2000-2006

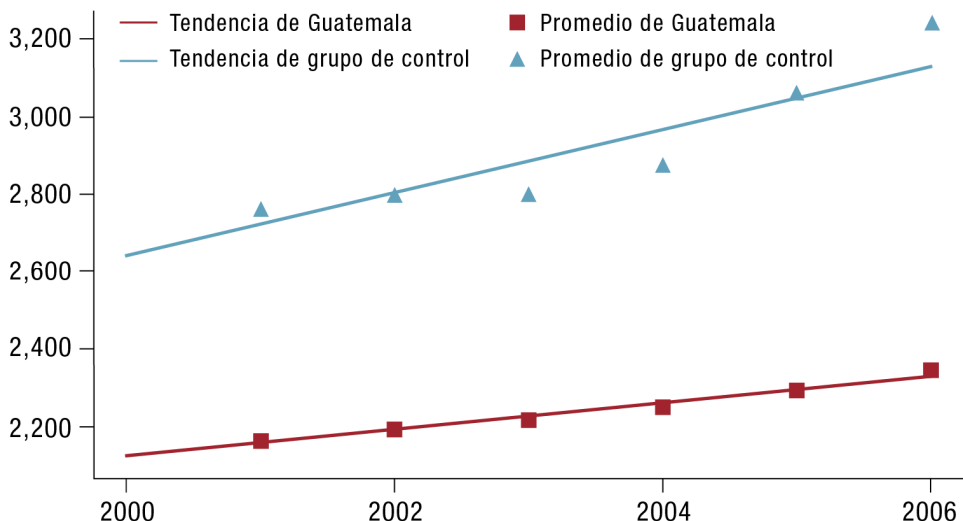


Figura 4: PIB per cápita (PPC), 2000-2006

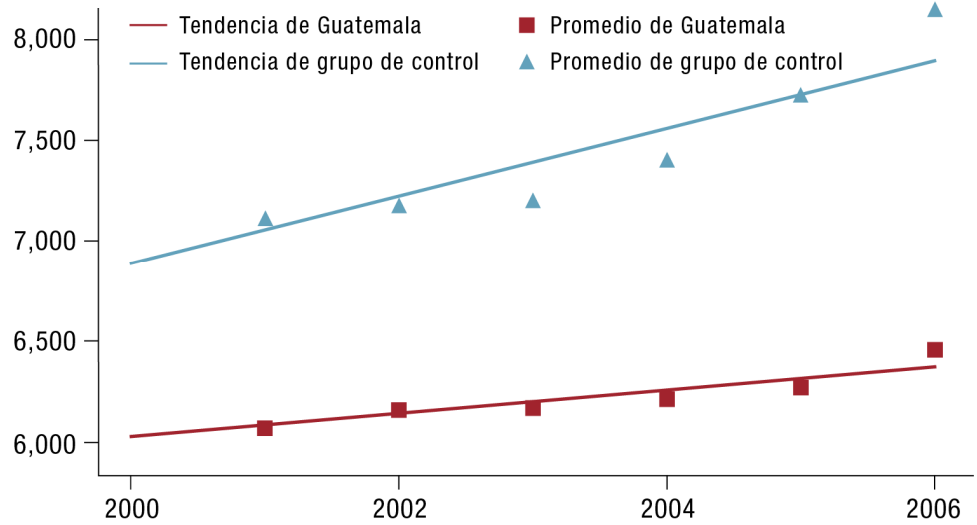


Figura 5: Mortalidad de menores de 5 años, 2000-2006

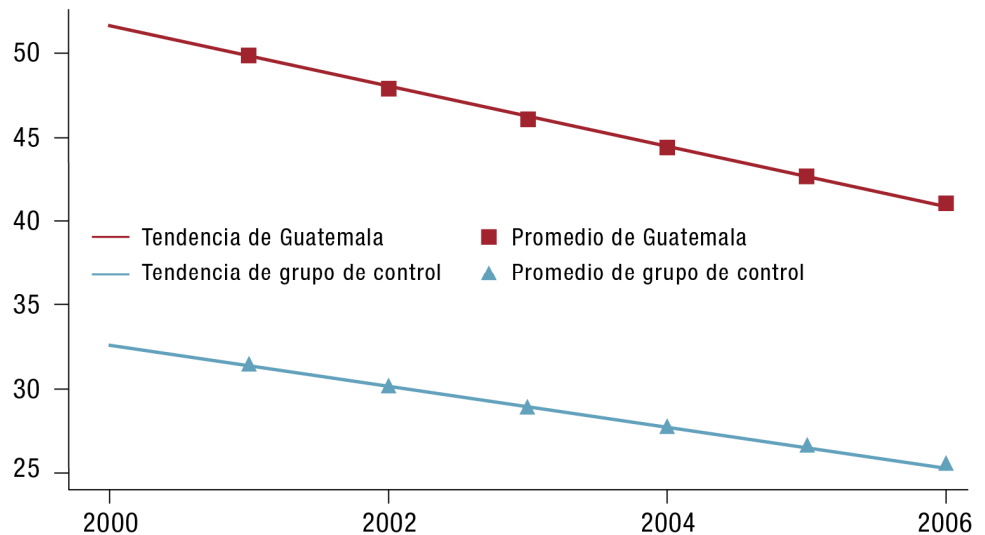
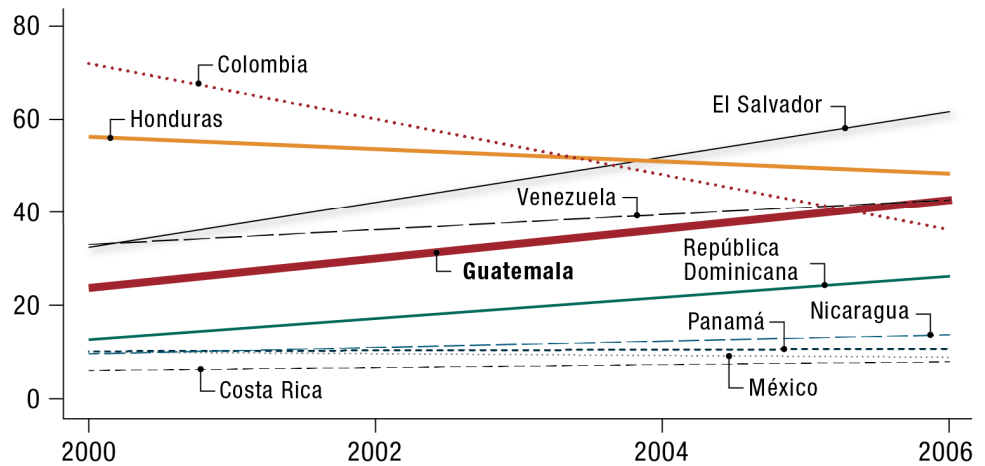


Figura 6: Tasa de homicidios, por país, 2000-2006

Valores predichos



Anexo C: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord (Mark) Malloch-Brown.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Robert Malley, asumió el cargo el 1 de enero de 2018. Malley fue Director del Programa de Crisis Group para Oriente Medio y Norte de África y más recientemente fue Asistente Especial del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama al igual que Asesor Senior del Presidente para la Campaña contra ISIS, y Coordinador de la Casa Blanca para el Oriente Medio, Norte de África y la región del Golfo. Previamente, se desempeñó como Asistente Especial del presidente Bill Clinton para los asuntos Israelí-Palestinos.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 10 localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York, y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Tunis.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Asuntos Globales de Canadá, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión Europea, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Emiratos Arabes, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Islandia, Agencia Internacional de Cooperación de Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Qatar, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia y Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza.

Crisis Group también mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Elders Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo D: Informes e informes breves sobre América Latina desde 2015

Informes especiales

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.

Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?, Informe sobre América Latina N°54, 25 de febrero de 2015.

En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia, Informe breve sobre América Latina N°32, 2 de julio de 2015.

Venezuela: un desastre evitable, Informe breve sobre América Latina N°33, 30 de julio de 2015.

Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México, Informe sobre América Latina N°55, 23 de octubre de 2015.

Fin de la hegemonía: ¿Qué sigue para Venezuela?, Informe breve sobre América Latina N°34, 21 de diciembre de 2015.

¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

Venezuela: al borde del precipicio, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

Venezuela: diálogo a duras penas, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

Veracruz: reparar el estado de terror de México, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

Venezuela: la deuda del hambre, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.

Política y violencia perpetua en El Salvador, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.

Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018.

La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018.

Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018.

La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas, Informe de Crisis Group sobre América Latina N° 68, 12 de julio de 2018.

Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador, Informe sobre América Latina N°69, 11 de octubre de 2018.

Anexo E: Consejo de Administración de International Crisis Group

PRESIDENTE DEL CONSEJO**Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO**Robert Malley**

Ex Coordinador de la Casa Blanca para el Medio oriente, Norte de África y la región del Golfo

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO**Fola Adeola**

Fundador y presidente, FATE Foundation

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; Ex Embajador de Irán en EE.UU. y Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos

Carl Bildt

Ex Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia; Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Cheryl Carolus

Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattau

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Wesley Clark

Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

Nathalie Delapalme

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation

Alexander Downer

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Alto Comisionado ante el Reino Unido de Australia

Sigmar Gabriel

Ex ministro de Asuntos Exteriores y Vice Canciller de Alemania

Robert Fadel

Ex miembro del Parlamento de Líbano; Presidente y Director Ejecutivo de ABC Group

Frank Giustra

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Hu Shuli

Editor en jefe de Caixin Media; Profesor en Sun Yat-sen University

Mo Ibrahim

Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel Internationall

Ellen Johnson Sirleaf

Ex presidente de Liberia

Yoriko Kawaguchi

Ex Canciller de Japón; Ex ministro de Medio Ambiente

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; Ex Mediador Adjunto de la ONU sobre Siria

Bert Koenders

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda y Subsecretario General de Naciones Unidas

Andrey Kortunov

Director General del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofia); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Ramtame Lamamra

Ex ministro de Asuntos Exteriores de Argelia; Ex Comisionado de Paz y Seguridad, Unión Africana

Tzipi Livni

Ex Canciller y Vice Primer Ministro de Israel

Helge Lund

Ex director ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega)

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE.UU., que sirvió como 9º comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE.UU.

Shivshankar Menon

Ex Secretario de Exteriores de India; Ex Asesor Nacional de Seguridad

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

Saad Mohseni

Presidente y Director Ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa

Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; Representante permanente ante la ONU; Ex embajador en Reino Unido

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria)

Thomas R. Pickering

Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistan

Juan Manuel Santos Calderón

Ex Presidente de Colombia, Premio Nobel de Paz 2016

Wendy Sherman

Ex Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos de EE.UU. y Jefe negociador para el Acuerdo Nuclear con Irán I

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Pär Stenbäck

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

Jonas Gahr Støre

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega

Jake Sullivan

Ex director de Planificación de políticas en el Departamento de Estado de EE. UU., Asistente adjunto del presidente Obama y asesor de seguridad nacional del vicepresidente Biden

Lawrence H. Summers

Ex Director del Consejo Económico Nacional de los EE.UU. y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

Helle Thorning-Schmidt

Director Ejecutivo de Save the Children International; Ex Primer Ministro de Dinamarca

Wang Jisi

Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Presidente, Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos, Peking University

CONSEJO DEL PRESIDENTE Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

| CORPORATIVO | INDIVIDUAL | |
|------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| BP | (5) Anónimos | Stephen Robert |
| Shearman & Sterling LLP | Scott Bessent | Luděk Sekyra |
| Statoil (U.K.) Ltd. | David Brown & Erika Franke | Alexander Soros |
| White & Case LLP | Herman De Bode | Ian R. Taylor |

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

| CORPORATIVO | INDIVIDUAL | |
|----------------------------|---|--|
| Anónimo | (3) Anónimos | Faisal Khan |
| APCO Worldwide Inc. | Mark Bergman | Cleopatra Kitti |
| Atlas Copco AB | Stanley Bergman & Edward Bergman | Michael & Jackie Lambert |
| Chevron | | Samantha Lasry |
| Edelman UK | David & Katherine Bradley | Leslie Lishon |
| Eni | Eric Christiansen | Malcolm Hewitt Wiener Foundation |
| HSBC Holdings Plc | Sam Englehardt | The New York Community Trust – Lise Strickler & Mark Gallogly Charitable Fund |
| MetLife | The Edelman Family Foundation | |
| Noble Energy | Seth & Jane Ginns | The Nommontu Foundation |
| RBC Capital Markets | Ronald Glickman | Brian Paes-Braga |
| Shell | David Harding | Kerry Propper |
| | Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti | Duco Sickinghe |
| | Geoffrey Hsu | Nina K. Solarz |
| | David Jannetti | Clayton E. Swisher |
| | | Enzo Viscusi |

CONSEJO EMBAJADOR Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group

| | | |
|---------------------------|------------------------------|------------------------|
| Amy Benziger | Lindsay Iversen | Nidhi Sinha |
| Tripp Callan | Azim Jamal | Chloe Squires |
| Kivanc Cubukcu | Arohi Jain | Leeanne Su |
| Matthew Devlin | Christopher Louney | Bobbi Thomason |
| Victoria Ergolavou | Matthew Magenheimer | AJ Twombly |
| Noa Gafni | Madison Malloch-Brown | Dillon Twombly |
| Christina Bache | Megan McGill | Annie Verderosa |
| Lynda Hammes | Hamesh Mehta | Zachary Watling |
| Jason Hesse | Tara Opalinski | Grant Webster |
| Dalí ten Hove | Perfecto Sanchez | |

ASESORES SENIOR Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

| | | |
|--|---|--|
| Martti Ahtisaari Presidente Emérito | Lakhdar Brahimi Kim Campbell | Aleksander Kwasniewski Ricardo Lagos |
| George Mitchell Presidente Emérito | Jorge Castañeda Joaquim Alberto Chissano | Joanne Leedom-Ackerman Todung Mulya Lubis |
| Gareth Evans Presidente Emérito | Victor Chu Mong Joon Chung | Graça Machel Jessica T. Mathews |
| Kenneth Adelman Adnan Abu-Odeh | Sheila Coronel Pat Cox | Miklós Németh Christine Ockrent |
| HRH Prince Turki al-Faisal Celso Amorim | Gianfranco Dell'Alba Jacques Delors | Timothy Ong Roza Otunbayeva |
| Óscar Arias Richard Armitage | Alain Destexhe Mou-Shih Ding | Olara Otunnu Lord (Christopher) Patten |
| Diego Arria Zainab Bangura | Uffe Ellemann-Jensen Stanley Fischer | Surin Pitsuwan Fidel V. Ramos |
| Nahum Barnea Kim Beazley | Carla Hills Swanee Hunt | Olympia Snowe Javier Solana |
| Shlomo Ben-Ami Christoph Bertram | Wolfgang Ischinger Wim Kok | |