

# ¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

**Informe sobre América Latina N°56** | 29 de enero de 2016  
Traducido del inglés

## Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo .....	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción .....	1
II. La evolución de la misión de la CICIG .....	2
A. Consolidación y controversia.....	3
1. Carlos Castresana .....	3
2. Francisco Dall’Anese .....	4
B. El combate a la corrupción – Iván Velásquez.....	6
III. Escándalo y protesta.....	8
A. “La Línea”.....	8
B. El despertar cívico.....	10
C. La nueva generación .....	11
D. Nuevo presidente, mismo sistema.....	12
IV. Una agenda inconclusa.....	14
A. Problemas presupuestarios .....	14
B. Legislación pendiente .....	15
1. Reforma electoral .....	16
2. Reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público.....	16
C. Fortalecimiento institucional .....	17
V. Conclusión .....	20
ANEXOS	
A. Mapa de Guatemala.....	21
B. Glosario de abreviaturas.....	22
C. Cronograma del terremoto político de 2015 .....	23

## *Resumen ejecutivo*

Guatemala – uno de los países más violentos, desiguales y pobres de América Latina – tiene una oportunidad excepcional. Un nuevo presidente, Jimmy Morales, fortalecido por una victoria aplastante, ha asumido el poder ofreciendo poner fin a la corrupción. La vieja élite política es un caos. Los ciudadanos están presionando para que se lleven a cabo reformas que mejoren la eficacia de la justicia y la transparencia del gobierno. Detrás de estos cambios está un experimento único, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), cuyos investigadores trabajan junto a fiscales nacionales para dismantlar las redes criminales que han penetrado el Estado. Sin embargo, la CICIG no es una solución permanente. Guatemala perderá esta oportunidad si sus líderes no asumen como propia la lucha contra la impunidad, aprueban las reformas a la justicia y a la seguridad que se encuentran paralizadas y obtienen los recursos financieros necesarios para fortalecer sus instituciones.

La CICIG comenzó a funcionar en 2007, con la investigación de grupos de seguridad clandestinos que continuaron operando desde el interior del Estado tras los acuerdos de 1996 que pusieron fin a 36 años de conflicto armado. Estos grupos siguen perjudicando al Estado, aunque ahora su principal objetivo no es eliminar opositores políticos, sino obtener poder económico. El apoyo y financiamiento internacional garantizan la independencia de la comisión, si bien ésta opera bajo las leyes guatemaltecas. A diferencia de las iniciativas tradicionales, no sólo capacita, sino que además trabaja codo a codo con los fiscales y policías, proporcionándoles los conocimientos técnicos e independencia política necesarios para obligar a poderosos bajo sospecha a rendir cuentas ante la ley.

La CICIG ha impulsado y ayudado a implementar un programa de protección de testigos, endurecer el control de armas, establecer normas para las interceptaciones de comunicaciones y crear tribunales de alto riesgo para juzgar acusados especialmente peligrosos. Al mismo tiempo, ha llevado a cabo complejas investigaciones de alto perfil que han resultado en acusaciones de fraude contra un expresidente, por ejecuciones extrajudiciales contra un exministro y otros altos funcionarios de seguridad, y de fraude, asociación ilícita y homicidio contra docenas de funcionarios y presuntos narcotraficantes.

Sin embargo, la comisión ha sufrido importantes reveses y limitaciones. Algunos casos de alto perfil han sido sobreesidos. Ciertas reformas clave, como la ley de la carrera judicial, han quedado estancadas en el Congreso. Si bien ha ayudado a fortalecer ciertas unidades especializadas, el Ministerio Público sigue desbordado, incluso ausente, en gran parte del país. Otras instituciones fundamentales para combatir la impunidad – en particular la policía civil y el poder judicial – siguen siendo débiles, vulnerables a la corrupción, y por lo general impunes.

La CICIG asestó los golpes más espectaculares contra la impunidad en 2015, arrestando a casi 200 funcionarios por distintos casos de corrupción y desarticulando una trama preparada para defraudar millones de dólares al sistema aduanero. En colaboración con fiscales nacionales, la CICIG reunió y analizó una enorme cantidad de pruebas. Según los fiscales, esas evidencias los condujeron al presidente Otto Pérez Molina, quien renunció (aunque negó estar implicado en alguna actividad criminal) y actualmente se encuentra detenido en una prisión militar a la espera de juicio.

Gran parte del éxito reciente de la CICIG se debe a la tenacidad y persistencia de su actual comisionado, Iván Velásquez, un jurista conocido por revelar los vínculos entre políticos y estructuras paramilitares en Colombia, su país natal. Sin embargo la CICIG no podría funcionar sin la estrecha colaboración y el apoyo de los investigadores guatemaltecos. Fiscales generales muy diferentes entre sí – la ex activista de derechos humanos Claudia Paz y Paz y la experimentada jurista Thelma Aldana – han demostrado poseer la independencia y el coraje necesarios para perseguir casos complejos y controvertidos contra poderosos bajo sospecha.

Un ingrediente clave es el apoyo popular. Tanto la comisión como los fiscales gozan de amplia aprobación entre los ciudadanos cansados del crimen violento y la corrupción. Las investigaciones fortalecieron a un amplio movimiento cívico organizado alrededor de la reforma judicial y la transparencia gubernamental. En un país durante mucho tiempo polarizado por diferencias ideológicas, económicas y étnicas, la cruzada contra la corrupción ha unido, al menos por el momento, a grupos diversos, desde asociaciones empresariales a organizaciones sindicales, profesionales urbanos y líderes indígenas.

La indignación por la corrupción en el gobierno mantiene unido al movimiento, pero sin una clara agenda de cambio. Los líderes políticos de Guatemala deberían canalizar el descontento hacia un debate nacional sobre las reformas necesarias para fortalecer la justicia y fomentar la rendición de cuentas. Morales, un ex comediante de televisión, hizo campaña como un anti-político. Aún no ha propuesto un programa de reformas claro que incluya nueva legislación para garantizar la independencia de jueces y fiscales, endurecer las leyes de financiamiento de campañas electorales, y fortalecer la policía nacional civil en cuanto a su honestidad y su profesionalismo. Asimismo, el Estado – débil e insuficientemente financiado – debe implementar reformas tributarias a fin de proporcionar a sus instituciones judiciales los recursos necesarios para pagar buenos salarios, brindar condiciones de trabajo decentes y ampliar su cobertura a todo el país.

El mandato de la CICIG finaliza en septiembre de 2017, aunque, sabiamente, el presidente ha propuesto prorrogarlo. No obstante, la ayuda internacional no puede durar indefinidamente. La comisión es la mejor oportunidad que tiene Guatemala para implementar una verdadera reforma judicial, y esa oportunidad no debería ser desperdiciada. El gobierno debe comenzar a planificar su salida fortaleciendo su propia capacidad para combatir el crimen y la corrupción.

## *Recomendaciones*

*Para transformar las promesas de lucha contra la corrupción en planes de acción claros y prepararse para el momento en que ya no sea necesaria la CICIG*

### **Al gobierno de Guatemala:**

1. Promover, adoptar e implementar legislación y políticas para profundizar la profesionalización de fiscales y jueces, incluida la reforma del proceso de selección y reclutamiento, mandatos más largos para garantizar la independencia, y nuevos mecanismos para evaluar el desempeño y frenar la corrupción.
2. Reanudar los esfuerzos para transformar la policía civil en una fuerza profesional centrada en la prevención de la violencia y fortalecer su órgano de investigación para colaborar con los fiscales en la resolución de crímenes, incluida la transferencia de capacidades y conocimiento de la CICIG.
3. Proporcionar a la policía, fiscales y jueces mayores recursos para luchar contra el crimen y la impunidad mediante reformas tributarias, entre otras cosas demandando a los líderes del sector privado, especialistas económicos y la sociedad civil a que desarrollen propuestas para mejorar la eficacia, equidad y transparencia de los impuestos y el gasto.

### **Al Congreso de Guatemala:**

4. Trabajar con todos los partidos, el presidente y la sociedad civil para desarrollar una estrategia, que incluya la reforma tributaria, para combatir la corrupción y fortalecer las instituciones de justicia y de seguridad.
5. Reformar la ley electoral y de partidos políticos para endurecer las normas aplicables al financiamiento de campañas electorales.
6. Reestablecer el trabajo de la mesa sobre reforma a la justicia que reúne a legisladores, la CICIG, jueces y la sociedad civil para proponer y debatir iniciativas para fortalecer la independencia y competencia del poder judicial, así como la posibilidad de restringir la inmunidad de los diputados y otros funcionarios públicos.

### **Al Poder Judicial de Guatemala:**

7. Brindar capacitación adicional a jueces de todos los niveles sobre el uso del análisis criminal, pruebas científicas y nuevas herramientas fiscales, así como la negociación de penas con acusados, informantes y colaboradores.
8. Trabajar con el presidente, el Congreso y la sociedad civil en la ley de la carrera judicial y otras iniciativas para lograr que el poder judicial sea más independiente y profesional.

### **Al Ministerio Público (MP) de Guatemala y la CICIG:**

9. Ampliar la cooperación para transferir competencias a fiscales especializados que estén trabajando en casos complejos, como aquellos que investigan el crimen organizado, el lavado de dinero y el tráfico de personas.

10. Fortalecer la oficina de asuntos internos del MP para identificar, sancionar o destituir a funcionarios por mala conducta.
11. Trabajar conjuntamente en una estrategia para desarrollar un cuerpo profesional de policía de investigación.
12. Fomentar la rendición de cuentas dentro del MP y la CICIG mediante el diseño de objetivos e indicadores medibles.

**A los EE.UU., la Unión Europea y sus Estados miembros y otros Estados e instituciones donantes:**

13. Continuar proporcionando a la CICIG los recursos necesarios para concluir su trabajo, incluidos fondos adicionales para el desarrollo de las capacidades de las instituciones judiciales.
14. Alentar a otros países que estén luchando contra la corrupción y la violencia a considerar la instalación de un mecanismo similar a la CICIG, mediante alianzas locales internacionales.

**Ciudad de Guatemala/Bogotá/Bruselas, 29 de enero de 2016**

# ¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

## I. Introducción

---

La democracia guatemalteca sobrevivió a varios terremotos políticos en 2015. Una serie de investigaciones de fraude masivo aduanas y el instituto de seguridad social implicaron a casi 200 sospechosos, entre ellos altos funcionarios y empresarios. Las escuchas y otras pruebas condujeron a los investigadores a la vicepresidenta Roxana Baldetti y el entonces presidente Otto Pérez Molina, quienes actualmente se encuentran en prisión a la espera de juicio por conspiración y fraude<sup>1</sup>. En otras causas, los fiscales han acusado a jueces de aceptar sobornos, a legisladores de contratar empleados fantasma, y a políticos de violar las normas de campaña. Todo esto dio origen a un movimiento social anticorrupción, en que manifestantes se lanzaron a las calles para exigir justicia, y tuvo lugar en el marco de una campaña electoral en la que los votantes sorpresivamente eligieron a Jimmy Morales, un “outsider” político, por una mayoría aplastante<sup>2</sup>.

El motor de estos cambios es un experimento multilateral sin precedentes: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Creada en 2007 para combatir a las poderosas redes clandestinas que habían penetrado las instituciones del Estado, tiene autoridad para iniciar y llevar a cabo investigaciones en colaboración con fiscales nacionales. Bajo el liderazgo de Iván Velásquez, ex magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, y en colaboración con la fiscal general Thelma Aldana, la CICIG ha permitido a Guatemala hacer más, y más rápido, para combatir la corrupción que ningún otro país de la región.

Pero la CICIG y el Ministerio Público no podrán transformar Guatemala sin apoyo político para seguir implementando cambios legales e institucionales. En su discurso inaugural del 14 de enero, el presidente Morales pidió al público que se mantuviera unido contra la corrupción, prometiendo que su gobierno “no la toleraría”<sup>3</sup>. Sin embargo, a la hora de hablar de sus políticas, ha sido ambiguo. Aún no está claro si tendrá la voluntad política e influencia necesarias para impulsar reformas en un Congreso dividido.

Este informe examina el modelo de reforma sin precedentes de la CICIG, analizando sus logros, retrocesos y desafíos. En primer lugar observa su evolución bajo la administración de tres comisionados muy diferentes, para después examinar los casos que sacudieron el sistema político en 2015 y los movimientos sociales que generaron. Finalmente, analiza las reformas que se necesitan para sostener los avances. La investigación en Guatemala (realizada entre abril de 2015 y enero de 2016), incluyó más de 40 entrevistas con funcionarios, analistas y activistas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Para los cargos, véase “Dictan orden de captura contra Otto Pérez Molina”, *Prensa Libre*, 2 de septiembre de 2015; y Henry Pocasangre & Sara Melini, “MP acusa a Baldetti de defraudar Q28 millones al Estado”, *Prensa Libre*, 3 de diciembre de 2015.

<sup>2</sup> Para una línea de tiempo, véase Anexo C.

<sup>3</sup> “Discurso de Jimmy Morales en frases”, *Prensa Libre*, 14 de enero de 2016.

<sup>4</sup> Para más información sobre el origen y los primeros años de la CICIG, véase 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. 2-5.

## II. La evolución de la misión de la CICIG

---

La CICIG surgió para abordar las promesas incumplidas de los acuerdos de paz de 1996, que pusieron fin a 36 años de conflicto armado en Guatemala. Uno de los acuerdos negociados durante el largo proceso de paz supervisado por la comunidad internacional fue el compromiso de dismantelar los CIACS (Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad), grupos ilegales liderados por antiguos o actuales miembros de las fuerzas militares, de inteligencia y policiales<sup>5</sup>. Tras un debate acerca del tipo de intervención, y bajo presión de la sociedad civil, en 2006 el gobierno finalmente firmó un acuerdo con Naciones Unidas que creó un mecanismo híbrido sin precedentes: una comisión internacional de investigación que operaría bajo la ley guatemalteca<sup>6</sup>.

Si bien la principal misión de la comisión es dismantelar los CIACS, tiene otros atributos importantes. Puede publicar informes sobre cuestiones relevantes a su mandato y formular recomendaciones sobre reformas en materia de políticas; solicitar al gobierno que actúe para proteger a testigos y víctimas; y denunciar a aquellos empleados públicos que interfieran con su trabajo ante las autoridades administrativas, participando en procedimientos disciplinarios en calidad de tercero<sup>7</sup>. Asimismo, tiene una función importante en el desarrollo de capacidades. La CICIG es política y económicamente independiente del gobierno; depende de donantes para sufragar sus gastos<sup>8</sup>. El secretario general de Naciones Unidas nombra al comisionado, quien elige a su propio equipo, aunque el presidente de Guatemala puede decidir si prorroga o no su mandato<sup>9</sup>.

La influencia de la CICIG depende en gran medida de la imagen de sus líderes. Los comisionados son su cara pública y están sujetos a un intenso escrutinio por parte de los medios. Los tres que ha tenido hasta ahora – Carlos Castresana, Francisco Dall’Anese e Iván Velásquez – han definido y abordado la cuestión de los CIACS con diferentes prioridades y métodos. Dos fiscales generales con distintas trayectorias han colaborado estrechamente con la CICIG desde 2010, aunque en el caso de los jueces no siempre ha sido así.

---

<sup>5</sup> El acuerdo define los CIACS como grupos que “(i) [cometan] acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos y (ii) [estén] vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o [cuenten] con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas”. Acuerdo entre la organización de las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 12 de diciembre de 2006 (en adelante Acuerdo), artículo 1d (i-ii).

<sup>6</sup> La CICIG trabaja en colaboración con el Ministerio Público en calidad de *querellante adhesivo* en casos presentados ante tribunales guatemaltecos. “Preguntas frecuentes sobre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala”, [www.cicig.org](http://www.cicig.org).

<sup>7</sup> Acuerdo, artículos 2 (c), 3 (d) y (e).

<sup>8</sup> La CICIG es financiada por un fondo fiduciario administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que recibe donaciones de EE.UU., la Unión Europea (UE), Suecia y otros. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de las Naciones Unidas brinda seguimiento político y asesoramiento. La CICIG lleva a cabo sus propios procesos administrativos, incluida la contratación de personal. Entrevista de Crisis Group, Igor Garafulic, director de país del PNUD, 29 de septiembre de 2015.

<sup>9</sup> Acuerdo, artículo 5 (1) (a). El artículo 14 establece que la duración del acuerdo es de dos años, pero que puede ser renovado. Ha sido prorrogado cuatro veces, la más reciente en 2015.



## A. Consolidación y controversia

### 1. Carlos Castresana

La CICIG comenzó a funcionar en septiembre de 2007, liderada por un jurista español conocido por su investigación de casos de corrupción nacional de alto perfil y la causa contra el ex dictador chileno Augusto Pinochet. La creó “de la nada. No había ninguna estructura, ningún sistema”, dijo un ex consultor de la CICIG. “Sin Castresana, la CICIG nunca se habría implementado”, dijo una experimentada activista de derechos humanos<sup>10</sup>. Durante los casi tres años que estuvo al frente de la comisión, contrató al personal y negoció el establecimiento de una fiscalía especial dentro del Ministerio Público<sup>11</sup>. Esta fiscalía es el vínculo fundamental con el sistema legal, litigando causas en los tribunales y procesando órdenes de registro o arresto, citaciones de testigos y otros instrumentos legales<sup>12</sup>.

Bajo Castresana, la CICIG abogó por reformas que han brindado a los fiscales las herramientas esenciales para mejorar la persecución penal y combatir el crimen organizado, entre otras la interceptación legal de comunicaciones y el uso de colaboradores eficaces, que les permiten negociar penas para obtener información. Ayudó a establecer el primer programa de protección de testigos, en colaboración con fiscales colombianos y el Cuerpo de Alguaciles de los Estados Unidos (U.S. Marshalls Service), e impulsó legislación sobre procesos penales de alto riesgo<sup>13</sup>.

En sus primeros tres años, la comisión también colaboró con investigaciones sobre homicidios vinculados con el narcotráfico, y con la investigación de un expresidente por fraude<sup>14</sup>. Su caso más notorio involucró a un abogado guatemalteco, Rodrigo Rosenberg, quien fingió (o fue manipulado a fingir) su propio asesinato para desacreditar al presidente. Este caso desencadenó protestas que amenazaron con derrocar al gobierno de Colom, hasta que la investigación de la CICIG utilizó registros de llamadas de teléfonos celulares, grabaciones de cámaras de seguridad y otras pruebas para demostrar que Rosenberg había planificado su propia muerte<sup>15</sup>. Fue uno de los primeros casos en los que se empleó la negociación de los cargos (testimonio de colaboradores eficaces). Posteriormente los magistrados a cargo dijeron

---

<sup>10</sup> Biografía de Castresana, “El debate: participantes”, *El País*, 7 de octubre de 2011. Entrevistas de Crisis Group, David Bahamondes, ex coordinador legal de la CICIG, 17 de agosto de 2015; Helen Mack, presidente, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala, 12 de agosto de 2015.

<sup>11</sup> Creado como la Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG (UEFAC) dentro del MP 2008, pasó a ser la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) en 2011. Los fiscales de la FECI son guatemaltecos; el personal de la CICIG es guatemalteco e internacional. En 2015, la CICIG contaba con 148 empleados, de los cuales 80 eran guatemaltecos. El personal internacional provenía de trece países. Véase “Informe de la [CICIG] con ocasión de su octavo año de labores”, 13 de noviembre de 2015, p. 6.

<sup>12</sup> “Convenio de Cooperación Bilateral entre el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala-CICIG”, 29 de febrero de 2008. Disponible en [www.cicig.org](http://www.cicig.org).

<sup>13</sup> “Dos años de labores: un compromiso con la justicia”, CICIG, 1 de septiembre de 2009, pp. 6, 19, 23. “The International Commission”, Washington Office on Latin America (WOLA), p. 14. 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.

<sup>14</sup> Para resúmenes de los casos, véase “Tercer Año de Labores”, CICIG, 1 de septiembre de 2010, pp. 14-18. El ex presidente Alfonso Portillo fue absuelto en mayo de 2011, pero más tarde fue extraditado a EE.UU., donde se declaró culpable de lavado de dinero. Regresó a Guatemala en 2015. “Guatemalan ex-president returns home after release from U.S. prison”, Reuters, 26 de febrero de 2015.

<sup>15</sup> David Grann, “A murder foretold: unraveling the ultimate political conspiracy”, *The New Yorker*, 4 de abril de 2011.

que fue “una investigación como nunca en la historia de Guatemala... utilizándose medios de investigación técnico científicos con resultados positivos para la averiguación de la verdad”<sup>16</sup>.

El mandato de Castresana terminó en controversia<sup>17</sup>. Se enfrentó al presidente Colom por el nombramiento de Conrado Reyes como fiscal general, acusándolo de mantener vínculos con el crimen organizado (Reyes negó las acusaciones)<sup>18</sup>. La Corte de Constitucionalidad anuló el nombramiento por razones de procedimiento, pero sólo después de la dimisión de Castresana. “Nada de lo que se prometió (por el Estado) se está cumpliendo” dijo posteriormente. “A nivel personal siento que no puedo hacer más por Guatemala, sirvo más fuera que dentro”<sup>19</sup>.

## 2. Francisco Dall’Anese

El secretario general de Naciones Unidas nombró a Francisco Dall’Anese, ex fiscal general de Costa Rica, como sucesor de Castresana en junio de 2010, a pocas semanas de la dimisión de éste. Su mandato coincidió con el de la fiscal general Claudia Paz y Paz, una destacada abogada de derechos humanos elegida tras la debacle de Reyes<sup>20</sup>. El mayor logro de la CICIG entre 2010 y 2013 fue ayudar a profesionalizar el MP bajo el liderazgo de Paz y Paz. La nueva fiscal general amplió la Unidad de Análisis Criminal, creando bases de datos capaces de acceder a antecedentes penales, registros de vehículos e información telefónica y de video. El objetivo era cruzar pruebas para poder identificar y dismantelar estructuras criminales, no sólo individuos<sup>21</sup>.

La CICIG cedió expertos para que colaboraran directamente con los fiscales en cuestiones relacionadas con el lavado de dinero y el análisis financiero, y los asesoraró sobre la creación de unidades especializadas, como la encargada de trata de personas. Además fortaleció la Unidad de Métodos Especiales, que supervisaba la interceptación de comunicaciones y a la cual se atribuye haber evitado 231 homicidios en 2013, y creó y supervisó protocolos para el recién establecido programa de protección de testigos, que les brinda seguridad, asistencia social y/o prestaciones por reubicación<sup>22</sup>. Si bien estas colaboraciones no generan titulares, son algunos de los aportes más importantes que ha hecho la CICIG, y allanaron el camino para el trabajo conjunto con el MP en los casos de corrupción de 2015. “No hay mejor mane-

<sup>16</sup> “Tribunal de Apelaciones confirma la sentencia condenatoria en contra de los autores materiales en el caso por el asesinato Rodrigo Rosenberg Marzano”, comunicado de prensa, CICIG, 3 de noviembre de 2010; “Caso Rosenberg, Sentencia condenatoria”, citado en “Tercer Año de Labores”, CICIG, 1 de septiembre de 2010, p. 2.

<sup>17</sup> Castresana dijo que sus enemigos en Guatemala habían difundido calumnias e incluso planeaban asesinarlo. Jesús Duva, “Había una trama para matarme en Guatemala”, *El País*, 24 de octubre de 2010.

<sup>18</sup> “Guatemalan attorney general sacked”, BBC News, 11 de junio de 2010.

<sup>19</sup> “Renuncia Carlos Castresana, jefe de la CICIG”, Noticias de Guatemala, 7 de junio de 2010.

<sup>20</sup> Informe de Crisis Group, *Aprendiendo a caminar sin muletas*, op. cit., p. 14.

<sup>21</sup> “Sexto informe de labores de la CICIG (septiembre de 2012-agosto de 2013)”, CICIG, pp. 24-26. También entrevista de Crisis Group, Juan Francisco Solórzano Foppa, director de análisis criminal, MP, Ciudad de Guatemala, 12 de agosto de 2015.

<sup>22</sup> “Memoria de Labores 2013”, Ministerio Público, p. 38. Según un fiscal, en ocasiones los investigadores que supervisaban las escuchas advertían que miembros de una pandilla planeaban un asesinato, y mandaban a la policía para que lo impidiera. Entrevista de Crisis Group, Ciudad de Guatemala, 20 de junio de 2015. “Sexto informe de labores de la CICIG (septiembre de 2012-agosto de 2013)”, CICIG, pp. 24-26. Véase también “Justicia para todos: boletín informativo de la CICIG”, 1 de agosto de 2013.

ra de transferir capacidades que trabajar con la fiscalía en el día a día”, dijo el jefe la fiscalía especial contra la impunidad del MP. “Y de compartir capacidades, porque la CICIG también ha aprendido de nosotros”<sup>23</sup>.

Para septiembre de 2012, la CICIG había investigado y/o presentado cargos contra más de 200 individuos, pero sus reveses a menudo recibían más publicidad que sus logros<sup>24</sup>. Tal vez el mayor golpe lo recibió en 2011, cuando los jueces absolvieron al expresidente Portillo de sustraer \$15 millones del Ministerio de Defensa<sup>25</sup>. La CICIG afirmó que los fiscales habían aportado pruebas contundentes y llamaron a la sociedad a exigir “un sistema judicial imparcial, equitativo e independiente”<sup>26</sup>.

La CICIG enfrentó más oposición en su investigación del asesinato de siete presos durante un operativo para controlar el penal de Pavón. Los fiscales acusaron al ministro de gobernación, el director del sistema penitenciario y altos mandos policiales, entre otros, de llevar a cabo ejecuciones extrajudiciales. El tribunal condenó al jefe investigación de la Policía Nacional Civil, pero absolvió al ex director del sistema penitenciario. Otros acusados, entre ellos el ministro de gobernación, huyeron del país<sup>27</sup>. En su informe anual, la CICIG citó el “doble discurso” de un sistema judicial que se apresuraba a condenar a los pandilleros, mientras permitía que los “autores intelectuales de las ejecuciones extrajudiciales” evadieran el castigo mediante “recursos legales frívolos e improcedentes”. “La mayor parte de los casos investigados por la CICIG en años anteriores se encuentra paralizada”, estableció el informe, “por distintos recursos legales que entorpecen el adelanto de la persecución penal”<sup>28</sup>.

A fin de contrarrestar la mala conducta judicial, la CICIG publicó un informe en el que acusaba a dieciocho magistrados de dictar fallos “contrarios al derecho”, que favorecían a las redes criminales. Sin embargo, nada de esto llegó a los tribunales<sup>29</sup>. Dall’Anese avivó aún más la polémica con una declaración de la CICIG sobre el juicio del ex dictador Efraín Ríos Montt por genocidio y crímenes de guerra durante el conflicto armado de los 80. Si bien se mostró neutral sobre sus méritos, llamó a poner freno a la campaña mediática contra el proceso, y supuestamente enfureció al presidente Pérez Molina, quien había rechazado públicamente los cargos de genocidio. Un mes después Dall’Anese, enfrentado con el Poder Judicial y el Ejecutivo, anunció que dejaría la CICIG en septiembre de 2013 por “motivos personales”<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Francisco Sandoval, Ciudad de Guatemala, 18 de agosto de 2015.

<sup>24</sup> “Quinto informe de labores”, comunicado de prensa, CICIG, 11 de septiembre de 2012.

<sup>25</sup> “Ex-Guatemala president found not guilty of embezzling millions from government”, *Tico Times*, 9 de mayo de 2011; Geoffrey Ramsey, “After Portillo’s Acquittal, a Challenge for Judicial Reform in Guatemala”, *InSight Crime* ([www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)), 13 de mayo de 2011.

<sup>26</sup> “Sentencia Caso Portillo”, comunicado de prensa, CICIG, 10 de mayo de 2011.

<sup>27</sup> Véase Informe de Crisis Group, *Aprendiendo a caminar sin muletas*, op. cit., pp. 10-13. Los sospechosos también fueron acusados del asesinato de otros tres presos en el penal El Infiernito. El ministro de Gobierno Carlos Vielmann huyó a España, donde fue arrestado en octubre de 2010 y aún se encuentra a la espera de juicio. Ángeles Vásquez, “La Audiencia juzgará la represión en Guatemala”, *El Mundo*, 15 de noviembre de 2015. Erwin Sperisen, el ex jefe de policía, fue condenado en Suiza. “Erwin Sperisen es condenado en Suiza por muerte de diez reos”, *Prensa Libre*, 12 de mayo de 2015.

<sup>28</sup> “Quinto informe de labores”, CICIG, 11 de septiembre de 2012, pp. 13, 39.

<sup>29</sup> “Entregan informe ‘Jueces de la Impunidad’”, comunicado de prensa, CICIG, 29 de noviembre de 2012. Alexis Batres, “Desestimado todos los antejuicios contra ‘Jueces de la Impunidad’”, [www.soy502.com](http://www.soy502.com), 11 de diciembre de 2013.

<sup>30</sup> El gobierno negó haber solicitado su remoción, aunque una delegación visitó las Naciones Unidas en abril para protestar que la CICIG había denigrado a personalidades destacadas. “Francisco

## B. *El combate a la corrupción – Iván Velásquez*

Cuando el secretario general de Naciones Unidas anunció el nombramiento del nuevo comisionado en agosto de 2013, el futuro de la CICIG estaba en duda. Para algunos partidarios estaba debilitada, y objetaban que gastaba demasiado tiempo y recursos en casos relativamente poco significativos y no había logrado ganar algunos importantes, como el caso contra el expresidente Portillo<sup>31</sup>. Pérez Molina dejó en claro su oposición a prorrogar el mandato, que finalizaría en septiembre de 2015, y dijo a los medios que la CICIG debería “transferir las capacidades a las instituciones de justicia de Guatemala” antes que iniciar nuevas investigaciones<sup>32</sup>.

Sin embargo, el nuevo comisionado, Iván Velásquez, estaba altamente calificado para investigar la corrupción política. Como coordinador de la Comisión de Apoyo Investigativo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Colombia, había investigado los vínculos entre políticos y paramilitares<sup>33</sup>. Al contrario que sus antecesores, venía de un país azotado por la violencia, donde poderosos grupos militares habían penetrado el Estado. “Era más fácil para Velásquez entender la dinámica social en Guatemala porque era muy similar a lo que había vivido en Colombia en los 80 y los 90”, dijo una experta en reforma del sector seguridad y justicia<sup>34</sup>. Entendía el “tipo de criminal al que se enfrentaba porque lo había visto antes”, dijo un ex fiscal y asesor ministerial. También entendía las consecuencias políticas, “que estos casos se convertirían en una bola de nieve que nadie sería capaz de frenar”<sup>35</sup>.

Velásquez se centró en cinco prioridades: el contrabando, la corrupción administrativa, el financiamiento ilegal de campañas, la corrupción judicial y el narcotráfico/lavado de dinero. Mantuvo que los CIAC se habían transformado en conspiraciones para obtener y ejercer el poder por medios económicos y los denominó RPEI (Redes Político-Económicas Ilícitas). “Nuestros objetivos no cambiaron”, dijo. “Los CIAC cambiaron. Las RPEI son su versión actualizada”<sup>36</sup>. Esta revisión conceptual permite la selección de casos basada en una estrategia para erosionar los cimientos económicos de la impunidad. En sus primeros dos años, Velásquez y el MP asestaron golpes contra conspiraciones en cada una de las áreas prioritarias. En septiembre de 2014, los investigadores desmantelaron una trama de extorsión supuestamente liderada por Byron Lima, un ex capitán del ejército encarcelado por su responsabilidad en el asesinato del Obispo Juan Gerardi en 1998. Los fiscales lo acusaron a él y sus cómplices de vender protección y favores, incluidos transferencias, teléfonos celula-

---

Dall’Anese dejará la CICIG en septiembre”, Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA), 29 de mayo de 2013.

<sup>31</sup> Entrevista de Crisis Group, Helen Mack, Ciudad de Guatemala, 12 de agosto de 2015. Para un punto de vista favorable a la CICIG, véase “El valioso trabajo de la Cicig”, *Plaza Pública*, 6 de septiembre de 2013. Para un punto de vista crítico, véase “Evalúan trabajo del jefe de CICIG y analizan motivos de su salida”, *Emisoras Unidas*, 29 de mayo de 2013; y James Bargent, “Last Rites for Guatemala’s Anti-Impunity Crusaders CICIG?”, *InSight Crime*, 6 de septiembre de 2013.

<sup>32</sup> Gerson Ortiz, “Gobierno se opone a que la CICIG abra nuevos casos”, *elPeriódico*, 2 de septiembre de 2013.

<sup>33</sup> Sobre las investigaciones en Colombia, véase “Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia”, Human Rights Watch, octubre de 2008, pp. 87-125.

<sup>34</sup> Entrevista de Crisis Group, Lorena Escobar, Ciudad de Guatemala, 21 de julio de 2015. Escobar coordina el Departamento de Estudios Legales de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

<sup>35</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Pablo Ríos, Ciudad de Guatemala, 31 de julio de 2015.

<sup>36</sup> Entrevista de Crisis Group, Iván Velásquez, comisionado, CICIG, Ciudad de Guatemala, 11 de noviembre de 2015.

res y visitas conyugales<sup>37</sup>. Dos meses más tarde, una investigación de la CICIG llevó al arresto de Haroldo Mendoza, supuesto líder de una de las más poderosas familias de narcotraficantes, por operar un “ejército privado” en el este de Guatemala y ser responsable de numerosos homicidios, desapariciones, sustracción de tierras y otros delitos. En ambos casos, la CICIG dijo que su objetivo eran los poderes “paralelos”: estructuras criminales que se habían apoderado de las instituciones del Estado<sup>38</sup>.

Bajo el liderazgo de Velásquez, la CICIG ha investigado a nueve diputados, cinco jueces y un fiscal. Entre los supuestos delitos descubiertos hay planes para falsificar pasaportes y vender “empleos fantasma” en el Congreso, y enriquecimiento ilícito mediante sobornos<sup>39</sup>. La CICIG también publicó un informe sobre financiamiento ilegal de campañas. Sin embargo, su caso más prominente fue la investigación de un fraude aduanero que se convirtió en un escándalo que derrocó al presidente y dio origen a un movimiento social sin precedentes.

---

<sup>37</sup> Marguerite Cawley, “Bishop’s killer ran bribery ring in Guatemala”, InSight Crime, 4 de septiembre de 2014.

<sup>38</sup> Byron Vásquez, “Testigos acusan a red Mendoza pese a temor”, *Prensa Libre*, 5 de febrero de 2015. “Informe de la [CICIG] con ocasión de su octavo año de labores”, 13 de noviembre de 2015, pp. 44-45.

<sup>39</sup> “Informe de la [CICIG] con ocasión de su octavo año de labores”, op. cit., pp. 16-46.

### III. Escándalo y protesta

#### A. “La Línea”

El 16 de abril de 2015, la CICIG y el MP revelaron que estaban investigando una trama de altos funcionarios que supuestamente habían conspirado para defraudar al Estado de ingresos aduaneros. Temprano esa mañana fueron arrestados 21 sospechosos, incluidos el jefe y el ex jefe de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Juan Carlos Monzón, secretario privado de la vicepresidenta Roxana Baldetti, fue acusado de orquestar el fraude; se encontraba fuera del país cuando se anunciaron las detenciones y permaneció fugitivo durante casi seis meses<sup>40</sup>. La CICIG y la FECCI habían estado investigando durante más de ocho meses, reuniendo una gran cantidad de pruebas que incluían registros financieros, unas 66.000 conversaciones telefónicas interceptadas y más de 6.000 mensajes electrónicos<sup>41</sup>. También participaron otras agencias capacitadas por la CICIG: la Unidad de Métodos Especiales llevó a cabo las escuchas y la Unidad de Análisis Criminal colaboró con los expertos extranjeros de la CICIG para procesar las pruebas, incluido el análisis de documentos financieros. Esto otorgó a los fiscales pruebas físicas y científicas, lo que supuso una ruptura con prácticas que habían dependido en gran medida de las declaraciones de testigos o las confesiones<sup>42</sup>.

La indagación había comenzado casi un año antes, cuando los investigadores comenzaron a sospechar que un grupo de importadores estaba conspirando con agentes de aduana para obtener descuentos ilegales sobre los aranceles. Los fiscales denominaron el caso “La Línea” en referencia a la línea telefónica que se empleaba para negociar los beneficios ilegales y sobornos<sup>43</sup>. Según los fiscales, los conspiradores manipulaban los turnos de modo que los agentes que participaban en el fraude estuvieran en ciertos puertos o pasos fronterizos en horarios específicos. Los supervisores de aduana utilizaban una tabla de impuestos paralela para determinar los aranceles que debían pagar sus “clientes” tras la verificación fraudulenta de los contenidos de sus contenedores. La CICIG mantenía, además, que la trama iba más allá de la SAT, que otros funcionarios instruían a los agentes aduaneros sobre el despliegue de personal, la aplicación de falsos aranceles y el cobro de sobornos.

Los arrestos obligaron al presidente, que se había opuesto a prorrogar el mandato de la CICIG, a dar un giro en su postura<sup>44</sup>. Las revelaciones acerca de un posible fraude masivo en la agencia de aduanas pusieron el dedo en la llaga, uniendo a grupos de la sociedad civil de todo el espectro político. “Es un tema donde nadie se puede sentir dividido entre izquierda y derecha”, dijo un sociólogo. “Es muy difícil que alguien defienda abiertamente a los corruptos”<sup>45</sup>. Poderosos intereses pasaron a respaldar a

<sup>40</sup> Monzón estaba con Baldetti en Corea del Sur y no regresó, lo que planteó cuestionamientos acerca de si estaba al tanto de los inminentes arrestos. José Manuel Patzán, “Baldetti dice que desconoce paradero de su secretario privado”, *Prensa Libre*, 19 de abril de 2015.

<sup>41</sup> “Desmantelan red de defraudación aduanera”, comunicado de prensa, CICIG, 16 de abril de 2015.

<sup>42</sup> Entrevista de Crisis Group, Iduvina Hernández, directora ejecutiva, Seguridad en Democracia, (SEDEM) Ciudad de Guatemala, 17 de julio de 2015.

<sup>43</sup> Véase la presentación de la CICIG sobre el caso, “Corrupción en el sistema aduanero “la Línea”, ([www.cicig.org](http://www.cicig.org)), 16 de abril de 2015.

<sup>44</sup> Michael Lohmuller, “Mandate Renewed, But CICIG Will Not Save Guatemala”, *Insight Crime*, 23 de abril de 2015.

<sup>45</sup> Entrevista de Crisis Group, Luis Mack, investigador/profesor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de Guatemala, 27 de mayo de 2015.

la CICIG. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), un organismo que aglutina a los principales grupos empresariales, que había criticado a la comisión, se sumó a los llamados de simpatizantes previos como la Iglesia católica y organizaciones de derechos humanos a que la CICIG se quedara<sup>46</sup>. Un panel del sector judicial (que hasta entonces se pensaba que probablemente rechazaría o condicionaría cualquier prórroga) también emitió un informe favorable<sup>47</sup>. Dos días después, el presidente anunció que solicitaría a las Naciones Unidas un nuevo mandato de dos años a partir de septiembre de 2015<sup>48</sup>.

La Línea cambió el terreno de juego. El caso no solo garantizó el futuro de la CICIG; además expuso patrones de corrupción supuestamente históricos. “Las estructuras de defraudación aduanera que fueron detenidas hoy”, dijo Velásquez, “operan desde la Red Moreno”, en referencia a una conspiración para defraudar a la aduana supuestamente liderada por ex funcionarios militares en los 90<sup>49</sup>. Según la CICIG, estas redes se desplazaban “entre lo público y lo privado, entre lo gubernamental y lo empresarial, entre lo lícito y lo ilícito”<sup>50</sup>. El escándalo también alcanzó al poder judicial. Los fiscales posteriormente acusaron a la jueza a cargo del caso de liberar bajo fianza a seis sospechosos en prisión preventiva a cambio de sobornos. Según la CICIG, poderosos abogados defensores que trabajaban para “bufetes de la impunidad” actuaban en colusión con los jueces para subvertir la justicia<sup>51</sup>. Las escuchas detectaron las supuestas negociaciones ilegales<sup>52</sup>.

A lo largo de los siguientes meses, la CICIG y el MP siguieron desvelando supuestos hechos de corrupción en la administración, la justicia y el Congreso. En mayo, los fiscales anunciaron diecisiete arrestos vinculados a una trama para defraudar al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) al conceder un contrato de tratamiento de diálisis renal por valor de \$15 millones a una compañía sin la experiencia adecuada, lo que podría haber contribuido a trece muertes. Entre los detenidos había miembros del consejo del IGSS, como el presidente del Banco Central y el ex secretario privado del presidente Pérez Molina<sup>53</sup>.

A medida que se multiplicaban los casos – incluidas otras investigaciones que involucraban a un fiscal, jueces y diputados – los ciudadanos comenzaron a aguardar con ansias los #juevesdeCICIG, cuando se esperaba que la comisión hiciera explotar

<sup>46</sup> “Importante señal: empresarios guatemaltecos piden continuación de CICIG”, *Estrategia y Negocios*, 21 de abril de 2015.

<sup>47</sup> Sobre la decisión del panel de recomendar una prórroga, véase “Por unanimidad recomiendan ampliar mandato de la Cicig”, *Siglo21*, 22 de abril de 2015. Sobre su postura inicial, véase Byron Rolando Vásquez, “Instancia buscaría condicionar a Cicig”, *Prensa Libre*, 5 de abril de 2015.

<sup>48</sup> Lohmuller, “Mandate Renewed”, op. cit.

<sup>49</sup> Así nombrada por el cabecilla Alberto Moreno, la red alteraba los formularios de aduanas e incluso incautó contenedores, devolviéndolos solo a cambio de un pago. Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, “Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala”, WOLA, 2003, pp. 29-32; Bill Barreto, “La Línea: una red de corrupción y una crisis política”, *Plaza Pública*, 19 de abril de 2015.

<sup>50</sup> “Desmantelan red de defraudación en aduanas”, CICIG, presentación Prezi, 16 de abril de 2015.

<sup>51</sup> Julio Juárez, “Espionaje telefónico detecta ‘bufetes de la impunidad’ tras fianzas otorgadas por jueza a La Línea”, *elPeriódico*, 8 de mayo de 2015.

<sup>52</sup> “Antejuicio contra jueza Marta Sierra de Stalling y estructura criminal de Bufete de la Impunidad”, CICIG, 8 de mayo de 2015.

<sup>53</sup> “Capturan a Presidente y Directivos del IGSS por Contrato Irregular”, comunicado de prensa, CICIG, 20 de mayo de 2015; “Cicig: Funcionarios habrían cometido homicidio culposo”, *Siglo21*, 20 de mayo de 2015. La compañía farmacéutica dijo que muchos de los pacientes ya eran terminales, y que ninguno murió a causa del tratamiento. Nic Wirtz, “Corruption Network in Guatemalan Health System Exposed”, *Americas Quarterly*, 22 de mayo de 2015.

otra bomba judicial<sup>54</sup>. Una nueva ola de activistas, libres del peso del recuerdo de la represión y el radicalismo que había moldeado la política de sus mayores, llevaron sus reivindicaciones a la calle.

### B. *El despertar cívico*

El caso en aduanas generó indignación y apoyo para la CICIG. La magnitud del fraude – los fiscales indicaron que cada conspirador podría haber recibido hasta \$5 millones por año – movilizó a ciudadanos furiosos por la corrupción desde hacía mucho tiempo, pero impotentes ante ella. Poco después, los activistas comenzaron a reunirse en la Plaza de la Constitución de la capital para exigir el fin de la impunidad y el “castigo para los ladrones”<sup>55</sup>. Bajo el hashtag *#RenunciaYa!* convocaron una protesta pacífica el 25 de abril<sup>56</sup>. Varios miles de personas, entre ellas estudiantes, profesionales de clase media, defensores de derechos humanos y activistas indígenas – exigieron la salida de la vicepresidenta. Su renuncia dos semanas más tarde, lejos de aplacar al movimiento, propició protestas semanales todos los sábados. El 16 de mayo, más de 40.000 personas exigieron la renuncia del presidente – *Otto te toca* – junto con otros políticos corruptos. Para principios de junio, el hashtag era *#JusticiaYa!*, a medida que los manifestantes comenzaron a exigir el juicio de los políticos y funcionarios corruptos, y de los empresarios que los sobornaban. Las protestas se extendieron a las capitales regionales, Quetzaltenango, Cobán, Chiquimula, Huehuetenango, Escuintla y otras<sup>57</sup>.

El punto culminante llegó en agosto, cuando los fiscales anunciaron la detención de la ex vicepresidenta Baldetti y solicitaron que se retirara la inmunidad al presidente<sup>58</sup>. Estudiantes y otros activistas convocaron una huelga general para exigir la dimisión de Pérez Molina. La cervecera y otras fábricas interrumpieron sus actividades; comercios y restaurantes, incluidas grandes cadenas de comida rápida – desde la guatemalteca Pollo Campero a franquicias internacionales como McDonald’s – cerraron sus puertas. El CACIF instó a sus miembros a asistir a las manifestaciones, revirtiendo su oposición a cualquier interrupción del tránsito o el comercio<sup>59</sup>. Decenas de miles llegaron a la Plaza de la Constitución el 27 de agosto, mientras que miles más se reunieron en las capitales regionales, convocados ahora por el hashtag *#NoTengoPresidente*<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> “‘Hoy es jueves de Cicig’ se populariza en las redes”, *Siglo21*, 17 de julio de 2015. “Informe de la [CICIG] con ocasión de su octavo año de labores”, op. cit., pp. 20-36, 33, 40-41.

<sup>55</sup> Ibid. Bill Barreto, “El clamor de una manifestación: *#RenunciaYa*”, *Plaza Pública*, 26 de abril de 2015.

<sup>56</sup> Evelyn Boche, “Así surgió *#RenunciaYa*”, *elPeriódico*, 9 de noviembre de 2015.

<sup>57</sup> José Elías, “Miles de personas piden en la calle la renuncia del presidente Otto Pérez”, *El País*, 17 de mayo de 2015. A. Rojas, I. de León y A. Barrios A., “Miles de guatemaltecos manifiestan durante más de 18 horas contra corruptos”, *Prensa Libre*, 31 de mayo de 2015.

<sup>58</sup> Andrea Orozco, “Pérez Molina y Baldetti los cabecillas de *La Línea*, según MP”, *Prensa Libre*, 21 de agosto de 2015; “Capturan a ex Vicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti Elías y solicitan antejuicio contra Presidente Otto Fernando Pérez Molina”, comunicado de prensa, CICIG, 21 de agosto de 2015.

<sup>59</sup> “Empresas se solidarizan con manifestantes en paro”, *Prensa Libre*, 27 de agosto de 2015. Rosa María Bolaños, “Cacif ahora exhorta a las empresas a dar facilidades para ir a manifestar”, *Prensa Libre*, 27 de agosto de 2015.

<sup>60</sup> “Guatemala se une en Paro Nacional para exigir renuncia de Otto Pérez”, *Estrategia y Noticias*, 27 de agosto de 2015; “En la marcha más grande de su historia, Guatemala grita: *#NoTengoPresidente*”, *Nómada*, 28 de agosto de 2015.



### C. *La nueva generación*

Para aquellos que vivieron los gobiernos militares y el conflicto armado, las protestas pacíficas fueron un hecho sin precedentes. No había habido nada igual “desde 1962”, dijo un consultor de seguridad en referencia a las protestas contra el fraude electoral del gobierno de aquel entonces, que terminaron en represión<sup>61</sup>. Las protestas de 2015 fueron masivas, pacíficas y no partidarias. Los manifestantes condenaron la corrupción sin agitar banderas de ningún partido. Tal vez el dato más importante sea que los organizadores eran por lo general jóvenes y desconocidos. “Había un poco de todo en la plaza”, dijo una líder de los derechos humanos, “pero el liderazgo era joven. Comenzó en las redes sociales y se dio de manera natural”. “Finalmente están surgiendo las nuevas generaciones post-conflicto”, dijo un académico. “No comparten el miedo a hablar de nuestras generaciones”<sup>62</sup>.

Si bien las protestas tuvieron lugar durante campaña electoral, “no había plataformas, ni micrófonos para los políticos”. Los organizadores prohibieron la participación de enmascarados y encapuchados para prevenir posibles agitadores. En lugar de evitar las cámaras policiales, algunos jóvenes posaron para ellas y anunciaron su participación en los medios sociales<sup>63</sup>. Los voluntarios mantuvieron el orden y recogieron la basura al final de cada manifestación.

Coaliciones preexistentes, pero poco activas, se sumaron al movimiento, exigiendo que la cruzada anticorrupción también abordara la reforma electoral e institucional. El Grupo de los Cuatro (G4), que representa a las Iglesias católica y evangélica, el procurador de los derechos humanos y San Carlos, la universidad pública, llamó a crear una “coalición ciudadana” que impulsara reformas electorales para hacer frente a una “crisis de legitimidad”<sup>64</sup>. Las asociaciones empresariales expresaron su apoyo por la CICIG y el Tribunal Superior Electoral (TSE), exigiendo el estricto cumplimiento de las normas electorales<sup>65</sup>. Entre los grupos de izquierda, la Asamblea Social y Popular, y grupos defensores de los derechos indígenas, campesinos y los derechos humanos exigieron que las autoridades suspendieran el voto hasta que las reformas garantizaran la participación de los pueblos originarios, las mujeres y los jóvenes<sup>66</sup>. A pesar que las autoridades no pospusieron la votación, los grupos no interrumpieron la campaña, que a pesar de la agitación fue menos violenta que las de 2011 y 2007<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Ramón Ruiz, consultor/experto en justicia y seguridad, Ciudad de Guatemala, 18 de diciembre de 2015. Las protestas de 1962 fueron en contra de las elecciones fraudulentas organizadas por el General Miguel Ydígoras Fuentes, cuya brutal represión empujó a algunos organizadores estudiantiles a la insurgencia. “1962: Exigen renuncia de Ydígoras Fuentes”, *Prensa Libre* ensayo fotográfico, 19 de junio de 2015.

<sup>62</sup> Entrevistas de Crisis Group, Helen Mack; Miguel Castillo, profesor de ciencia política, Universidad Francisco Marroquín, ambas en Ciudad de Guatemala, 16 de diciembre de 2015.

<sup>63</sup> Entrevistas de Crisis Group, Eduardo Stein, ex vicepresidente; Miguel Castillo, Universidad Francisco Marroquín, ambas en Ciudad de Guatemala, 16 de diciembre de 2015.

<sup>64</sup> Andrea Orozco, “G4 llama a crear coalición ciudadana”, *Prensa Libre*, 16 de mayo de 2015. G. Contreras y E. Pitán, “G4 pide reformas electorales antes de las elecciones generales”, *Prensa Libre*, 4 de agosto de 2015.

<sup>65</sup> Carmen Quintela, “El CACIF apoya al TSE y le preocupan acciones de Líder”, *elPeriódico*, 18 de julio de 2015.

<sup>66</sup> “Declaración de la Asamblea Social y Popular”, 1 de junio de 2015, disponible en [www.cuc.org.gt](http://www.cuc.org.gt).

<sup>67</sup> Según Mirador Electoral, una ONG que monitorea las elecciones, para mediados de octubre de 2015 unas veinte personas habían fallecido en hechos de violencia relacionados con la campaña. Durante la campaña de 2011 murieron más de 30, y en 2007 fueron casi 70. Véase “Escenarios de conflictividad y violencia en la 2da vuelta electoral”, Mirador Electoral, 16 de octubre de 2015, p. 9.

El 2 de septiembre, Pérez Molina renunció, después que el Congreso retirara su inmunidad. Cuatro días después, el comediante televisivo Jimmy Morales eliminó al candidato favorito, Manuel Baldizón, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales<sup>68</sup>. Los manifestantes habían logrado su primer objetivo, derrocar al presidente y obligarlo a enfrentar un juicio. Hasta la huelga general, el Congreso no parecía dispuesto a abandonar al presidente, quien buscó el apoyo de antiguos adversarios en la oposición<sup>69</sup>. La actitud desafiante de un amplio espectro de ciudadanos puso a la defensiva a la élite política; el carácter pacífico de las protestas ayudó a evitar cualquier respuesta violenta por parte de las fuerzas de seguridad. El movimiento también sentó un precedente que los líderes políticos difícilmente van a olvidar. “La población tiene poca paciencia con la corrupción”, dijo un ex vicepresidente. “Los ciudadanos en general no van a dar al nuevo gobierno seis meses o incluso 100 días de gracia”<sup>70</sup>.

#### D. *Nuevo presidente, mismo sistema*

Morales derrotó a la primera dama Sandra Torres en la segunda vuelta el 25 de octubre, con el 67 por ciento de los votos, frente al 33 por ciento de ella<sup>71</sup>. El hecho que se presentara como candidato de un partido pequeño, relativamente desconocido, jugó a su favor: sus opositores mejor financiados lideraban partidos que estaban siendo investigados por violar la ley electoral<sup>72</sup>. Los votantes, hartos de los escándalos, estaban “buscando a un virgen político, y ese virgen es Jimmy Morales”, dijo un comentarista<sup>73</sup>. Más que una votación por un candidato o plataforma, las elecciones

---

Grecia Ortiz, “Proceso electoral 2011: 37 asesinatos, 65 personas amenazadas ¿Qué esperar en el 2015?”, *La Hora*, 19 de marzo de 2015; “PDH teme que violencia electoral supere 68 muertes de la campaña 2007”, *Emisoras Unidas*, 18 de junio de 2011.

<sup>68</sup> Baldizón, el candidato del partido Libertad Democrática Renovada (Líder) fue derrotado por Pérez Molina en 2011. Baldizón es un empresario conservador que invirtió masivamente para ganar en 2015. Elizabeth Malkin, “Guatemala comedian wins first round of presidential vote”, *The New York Times*, 7 de septiembre de 2015.

<sup>69</sup> Sobre los esfuerzos del presidente para encontrar aliados en el Congreso, véase Juan Andrés Oliva, “Líder y PP, el escudo de Otto Pérez Molina”, *GuateVisión.com*, 27 de agosto de 2015; Willverth Girón, “Antejuicios y alianza con PP en el Congreso, causa de la caída de Baldizón”, *Siglo21*, 8 de septiembre de 2015; “Pérez Molina queda sin inmunidad”, *Prensa Libre*, 1 de septiembre de 2015.

<sup>70</sup> Entrevista de Crisis Group, Eduardo Stein, Ciudad de Guatemala, 16 de diciembre de 2015.

<sup>71</sup> Resultados de la página web del Tribunal Supremo Electoral: resultados2015.tse.org.

<sup>72</sup> Los investigadores, en colaboración con la CICIG, acusaron al compañero de fórmula de Baldizón, Edgar Barquín, de blanquear casi \$100 millones a través de una red que funcionaba a lo largo de la frontera oriental, acusación que él ha negado. En casos separados, cuatro diputados del partido Líder fueron acusados de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y tráfico de influencias. “Cicig señala de lavado de dinero a Édgar Barquín, vicepresidenciable de Líder”, *Prensa Libre*, 15 de julio de 2015; “Edgar Barquín se declara inocente pero inculpa a su hermano en el caso”, *elPeriódico*, 23 de octubre de 2015. Alex Rojas, “Cuatro diputados de Líder señalados por la CICIG”, *Prensa Libre*, 6 de julio de 2015. Los fiscales también acusaron a Gustavo Alejos, ex secretario privado del presidente Colom, de recaudación ilegal de fondos para la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Alejos, a quien los investigadores vincularon con el caso en julio, fue declarado fugitivo en octubre. Se entregó dos meses después, negando los cargos. Gabriela Lehnhoff, “CICIG señala a Gustavo Alejos por financiamiento ilícito a UNE”, *Contrapoder*, 16 de julio de 2015; Andrea Orozco, “Alejos | ‘Yo fui un beneficio para el IGSS’”, *Prensa Libre*, 28 de diciembre de 2015.

<sup>73</sup> Enrique “Quique” Godoy, economista y periodista, citado por Juan Montes, “Comedian wins first round of Guatemalan election”, *Wall Street Journal*, 7 de septiembre de 2015.

fueron un rechazo a la política tradicional. “El voto por Jimmy fue anti-Baldizón en la primera vuelta, y anti-Sandra Torres en la segunda”, dijo el politólogo<sup>74</sup>.

Con la renuncia de Pérez Molina y la asunción de un presidente relativamente desconocido, el movimiento de reforma pareció perder impulso. “Las elecciones fueron una forma perfecta de oxigenar el sistema de modo que hubiera cambios, pero ningún cambio real”, dijo el consultor<sup>75</sup>. No estaba claro si los nuevos legisladores, sin la presión de las protestas populares, adoptarían la agenda de reformas. El Congreso se dividió en más de una docena de bloques ante los cambios de afiliación de los miembros de partidos derrotados<sup>76</sup>. La falta de experiencia y agenda del presidente electo hizo que algunos reformadores se preguntaran si habían ganado la batalla para derrocar a un presidente, pero habían perdido la lucha por el verdadero cambio. Además, los vínculos de Morales con militares veteranos del conflicto armado, incluidos aquellos que se oponen a la justicia para las víctimas, incomodaban a los defensores de derechos humanos<sup>77</sup>.

A algunos reformadores les preocupa que haya sido la rabia contra un presidente impopular, y no el cambio institucional, lo que impulsó el movimiento. El público “está fascinado por las imágenes de un presidente y vicepresidenta arrestados por corrupción”, dijo un economista y analista. “Los cambios estructurales les interesan muy poco”<sup>78</sup>. Unidos por la indignación, los manifestantes están profundamente divididos en cuanto a las políticas. El carácter “interclasista” del movimiento no es necesariamente una fortaleza, dijo un sociólogo. “Los sectores desconfían los unos de los otros”<sup>79</sup>. La falta de confianza en el gobierno de una sociedad que es mayoritariamente conservadora también podría obstaculizar la acción. El economista afirmó que el despertar ciudadano era “muy cuestionable”, reflejando simplemente “el antagonismo hacia el Estado y los impuestos”<sup>80</sup>. Para la activista de derechos humanos, la pregunta era “si [los jóvenes activistas] reconocen la necesidad de organizarse para el cambio político, que es algo muy diferente que organizar una manifestación”<sup>81</sup>.

A pesar de todo, las protestas parecen demostrar en definitiva que existe un consenso en torno a la necesidad de una mayor rendición de cuentas. “La sociedad”, dijo el consultor, “está más alerta, más consciente, más crítica, más dispuesta a protestar. Puede que la gente no se lance a las calles para participar en marchas tan masivas en el futuro, pero la llama sigue prendida”<sup>82</sup>. Es muy difícil que los guatemaltecos vuelvan a la pasividad.

<sup>74</sup> Entrevista de Crisis Group, Miguel Castillo, Ciudad de Guatemala, 15 de diciembre de 2015.

<sup>75</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Ramón Ruiz, Ciudad de Guatemala, 18 de diciembre de 2015.

<sup>76</sup> Tanto Líder, el partido de Baldizón, como el Partido Patriota del ex presidente Pérez Molina se han fracturado. Para mediados de enero, había diecinueve partidos en el Congreso. Véase “El reacomodo de las fuerzas del Congreso”, *el Periódico*, 14 de enero de 2016. Véase también el blog de Crisis Group, Arturo Matute, “Guatemala’s Electoral Dramas”, 5 de octubre de 2015.

<sup>77</sup> Entrevista de Crisis Group, Helen Mack, Ciudad de Guatemala, 16 de diciembre de 2015.

<sup>78</sup> Entrevista de Crisis Group, Ricardo Barrientos, Central American Institute for Fiscal Studies (ICEFI), Ciudad de Guatemala, 17 de diciembre de 2015.

<sup>79</sup> Entrevista de Crisis Group, Luis Mack, investigador/profesor (FLACSO), 27 de mayo de 2015.

<sup>80</sup> Entrevista de Crisis Group, Ricardo Barrientos, Ciudad de Guatemala, 17 de diciembre de 2015.

<sup>81</sup> Entrevista de Crisis Group, Helen Mack, Ciudad de Guatemala, 16 de diciembre de 2015.

<sup>82</sup> Entrevista de Crisis Group, Juan Ramón Ruiz, Ciudad de Guatemala, 18 de diciembre de 2015.

## IV. Una agenda inconclusa

---

La CICIG comienza el 2016 en una posición de fortaleza sin precedentes, al menos en cuanto a aprobación popular. Según una encuesta realizada en agosto de 2015, es la institución en la que más confían los guatemaltecos, con una valoración positiva del 66 por ciento, ligeramente por encima de las Iglesias protestante evangélica y católica romana (ambas con un 64 por ciento), y muy por encima del ejército (50 por ciento). Su prestigio supera el de la policía (26 por ciento), los jueces (25 por ciento), el Congreso (12 por ciento) y la presidencia (11 por ciento)<sup>83</sup>.

Pero la CICIG no puede cumplir su mandato por sí sola. Depende de otras instituciones. Los fiscales nacionales están a cargo de unas 30 causas judiciales de la CICIG, y el éxito de éstas depende no solo de las pruebas, sino también de la capacidad de maniobra en un sistema judicial que no resguarda a los jueces de las presiones políticas y otorga a los abogados defensores herramientas para postergar las sentencias indefinidamente. Asimismo, ese sistema, y las instituciones gubernamentales en general, enfrentan severas presiones presupuestarias en un país con una de las tasas de recaudación tributaria más bajas del hemisferio. La CICIG y sus aliados deben persuadir al Congreso que apruebe presupuestos adecuados e implemente reformas legales, algunas de las cuales llevan años paralizadas. Si las reformas fiscales y tributarias continúan siendo bloqueadas por poderosos intereses empresariales, los fiscales, jueces y policías no podrán gozar de las garantías necesarias para trabajar de manera eficaz y honrada, libres de presiones políticas (o criminales), ni contar con los recursos que requieren.

### A. Problemas presupuestarios

Tanto la fiscal general Aldana como el comisionado Velásquez han advertido que los fiscales necesitan más fondos. “Los recursos son fundamentales” dijo Aldana, cuyos planes de descentralizar su institución incorporando nuevos fiscales se han visto frustrados por la falta de fondos. El MP solo tiene oficinas en 53 de 338 municipalidades<sup>84</sup>. La falta de personal es una de las causas de la enorme acumulación de casos que hoy supera los 1,2 millones de casos que había cuando la fiscal general asumió su cargo en mayo de 2014. Tan solo alrededor del 3 por ciento de los nuevos casos iniciados en ese mes habían sido resueltos en marzo de 2015<sup>85</sup>. Si bien el presupuesto del MP ha aumentado, ha recibido mucho menos de lo que solicitó. En 2015, el Congreso aprobó el 60 por ciento del monto solicitado, aunque es posible que ni siquiera esto sea distribuido. En 2014, el MP no recibió alrededor del 27 por ciento del presupuesto aprobado por el Congreso<sup>86</sup>. La CICIG ha propuesto un impuesto temporal para financiar a los fiscales. Una iniciativa similar, lanzada por la UNE en diciembre

---

<sup>83</sup> “Cicig, institución mejor valorada por guatemaltecos; Presidencia, la peor”, *Prensa Libre*, 12 de agosto de 2015.

<sup>84</sup> Entrevista de Crisis Group, Thelma Aldana, Ciudad de Guatemala, 29 de septiembre de 2015. El MP cuenta con 34 oficinas locales y 23 oficinas de distrito.

<sup>85</sup> Se trata de casos que han estado inactivos durante seis años. El MP inició 265,862 investigaciones entre mayo de 2014 y marzo de 2015. De estas, solo 7,219 han recibido un veredicto. Véase el primer informe anual de Aldana, “Memoria Administración mayo 2014-2015”, MP, p. 24.

<sup>86</sup> *Ibid*, p. 177.

de 2015 para financiar a los fiscales con un nuevo impuesto sobre la renta aplicable a quienes ganaran más de \$80.000 al año no logró el apoyo necesario<sup>87</sup>.

Guatemala tiene una de las cargas fiscales más bajas de América Latina: el 13 por ciento del PIB, comparado con una media regional del 21 por ciento. El nivel de gasto social también se encuentra entre los más bajos: \$179 per cápita en 2013 comparado con la media regional de \$777<sup>88</sup>. Asimismo, el gobierno invierte menos en seguridad pública: \$48 per cápita en 2013, comparado con la media de \$101 en América Central<sup>89</sup>.

Los líderes empresariales se han opuesto ferozmente a cualquier nuevo impuesto, afirmando que el gobierno debe antes abordar la ineficiencia y la corrupción, pero hay algunos indicios de que podrían estar relajando su postura. En lugar de rechazar directamente los nuevos impuestos, el CACIF ha propuesto que se debata la recaudación como parte de un plan nacional de seguridad y justicia<sup>90</sup>. Algunos líderes individuales han abordado directamente la necesidad de un mayor financiamiento del gobierno. “Es cierto, hay corrupción”, escribió el vicepresidente de una influyente fundación privada, “pero parece que se nos ha olvidado que las instituciones que deben [combatirla] (el MP y las Cortes), no pueden cumplir sus funciones sin recursos”. “Quieren un país de primera pero pagando impuestos de un país de tercera”, dijo Álvaro Arzú, ex presidente conservador y actual alcalde de la Ciudad de Guatemala, a un foro empresarial. “No se puede”<sup>91</sup>.

## B. Legislación pendiente

Sin la aprobación en 2010 de reformas clave como las leyes que autorizan las escuchas, los programas de protección de testigos y la creación de tribunales de mayor riesgo, la CICIG y el MP no habrían podido investigar y enjuiciar los casos de corrupción en 2015. Pero desde entonces su agenda legislativa se ha visto en gran medida paralizada. Se necesitan nuevas reformas para combatir la corrupción en el sistema político, fortalecer la independencia de fiscales y jueces, restringir la inmunidad de los funcionarios públicos, y agilizar los procedimientos penales.

---

<sup>87</sup> Jessica Gramajo “Diputados reacios ante impuesto para justicia”, *Prensa Libre*, 24 de noviembre, 2015.

<sup>88</sup> Cálculos de Crisis Group en base a datos publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (estadisticas.cepal.org). La media regional es para dieciocho países latinoamericanos en 2009, la última vez que la comisión compiló estadísticas regionales.

<sup>89</sup> “Public Security Index for Central America”, RESDAL, 2013, p. 8. Esta cifra es el gasto promedio per cápita en seguridad en los cinco países centroamericanos. En el triángulo norte de la región, el gasto es menor en Guatemala que en El Salvador (\$70) pero mayor que en Honduras (\$33) y Nicaragua (\$18).

<sup>90</sup> Manuel Rodríguez, “Empresarios se oponen a impuesto anticorrupción propuesto por CICIG”, *La Hora*, 11 de noviembre de 2015; Andrea Orozco y Carlos Álvarez, “Cacif propone un plan de Seguridad y Justicia”, *Prensa Libre*, 26 de noviembre de 2015.

<sup>91</sup> Salvador Paiz, “¡Cero!”, *elPeriódico*, 26 de noviembre de 2015. Es vicepresidente de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA). Juan Manuel Vega, “Arzú: ‘Quieren un país de primera pagando impuestos de tercera’”, [www.soy502.com](http://www.soy502.com), 16 de noviembre de 2015.

## 1. Reforma electoral

El ingreso per cápita se encuentra entre los más bajos del hemisferio, y sin embargo el gasto de campaña per cápita es uno de los más elevados<sup>92</sup>. Las campañas largas, costosas y mal reguladas dejan a los líderes electos vulnerables a la manipulación por parte de intereses privados, incluidos los ilegales. Un informe de la CICIG publicado en 2015 estimó que los candidatos recaudan la mayor parte de los fondos de forma ilegal, mediante redes creadas para obtener influencia y favores, como contratos públicos<sup>93</sup>. La legislación que regula los partidos es ambigua, lo que hace que sea fácil formarlos y dejarlos: los legisladores y otros funcionarios electos cambian de partido de manera oportunista (transfuguismo), sin importar los intereses del electorado. Bajo presión de la sociedad civil, el Congreso ha debatido un proyecto de ley de reforma basado en una propuesta del TSE para hacer que los partidos sean “menos como clubes privados” aumentando las sanciones por violar las leyes electorales, estableciendo normas para la elección de funcionarios de los partidos, limitando la reelección, distribuyendo más tiempo al aire gratuito en televisión y aumentando el número de afiliados necesarios para hacer que sea más difícil formar partidos. Si bien no aborda ciertas cuestiones, como el transfuguismo, haría que las elecciones sean más transparentes y los funcionarios menos vulnerables al tráfico de influencias y otras formas de fraude<sup>94</sup>.

## 2. Reforma del Poder Judicial y el Ministerio Público

El grupo de trabajo establecido en mayo de 2015 para debatir las reformas judiciales – presidido por la CICIG y el representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y que incluye a representantes de la Corte Suprema y jueces, entre otros – llegó a un consenso acerca de la necesidad de fortalecer la independencia judicial, pero no logró enviar una propuesta conjunta al Congreso<sup>95</sup>. Está en juego cómo mejorar el proceso de selección de jueces y aumentar la independencia judicial. La Corte Suprema (que tiene funciones administrativas y judiciales) elige a los jueces de instrucción y jueces de paz en concursos que han sido criticados por poco transparentes. Los jueces de los tribunales de apelación son nominados por comisiones de selección, cuyas deliberaciones son objeto de fuertes presiones por parte de intereses privados. Todos los jueces cum-

---

<sup>92</sup> Boletín Informativo de Crisis Group sobre América Latina N°24, *Elecciones en Guatemala: voto limpio, política sucia*, 16 de junio de 2011, pp. 12-14.

<sup>93</sup> “Informe: El financiamiento de la política en Guatemala”, CICIG, 16 de julio de 2015, p. 105.

<sup>94</sup> Antes que el Congreso pueda aprobar la ley de reforma electoral, no obstante, el texto propuesto debe ser revisado por la Corte de Constitucionalidad. Entrevista de Crisis Group, Juan Ramón Ruiz, consultor, 16 de diciembre de 2015. Véase también “Ley N°4974, un proceso accidentado”, *Perspectiva*, 7 de octubre de 2015.

<sup>95</sup> Entrevista de Crisis Group, Lorena Escobar, ASIES, Ciudad de Guatemala, 21 de julio de 2015. Escobar dijo que la Corte Suprema envió su propio texto, sin consultar a los demás miembros. La principal diferencia con los otros miembros es si la Corte Suprema debería combinar funciones judiciales y administrativas, tales como nombrar y gestionar a los jueces de tribunales inferiores. El grupo de trabajo favoreció eliminar estas funciones de la Corte Suprema. Véase también, “Propuestas a la ley de la Carrera Judicial: Mesa Técnica no fue llamada a presentar resultados”, comunicado de prensa, CICIG, 2 de julio de 2015.

plen mandatos renovables de cinco años, lo que significa que tienen poca seguridad en la titularidad del cargo<sup>96</sup>.

La duración del mandato y el proceso de selección solo pueden ser alterados por enmienda constitucional, lo que requiere la aprobación por parte de dos tercios del Congreso y un plebiscito<sup>97</sup>. Sin embargo, la selección podría hacerse más transparente si se exigiera a las comisiones que emplearan criterios más objetivos y abrieran sus deliberaciones. El Congreso también está considerando modificar la ley de la carrera judicial para fomentar la equidad en la contratación y los ascensos, y fortalecer los mecanismos de disciplina interna<sup>98</sup>.

La ley orgánica del MP debe ser reformada para regular la carrera y fortalecer la independencia de los fiscales. El mandato del fiscal general es de cuatro años, y sólo puede ser destituido por el presidente por un “motivo justificado” como negligencia, corrupción u otros delitos. Sin embargo, ninguno de los once fiscales generales nombrados desde el establecimiento del ministerio en 1994 ha completado su mandato<sup>99</sup>. El grupo de trabajo sugirió medidas que limitarían la autoridad del presidente para destituir al fiscal general y fortalecerían la independencia de los fiscales estableciendo claros criterios de contratación, evaluación y ascenso. Asimismo, está presionando para que se modifique la legislación que regula la inmunidad política y los amparos<sup>100</sup>. Ambos mecanismos son necesarios para proteger los derechos civiles y políticos fundamentales, pero los sospechosos pueden abusar de ellos para evitar ser enjuiciados. Las reformas que se proponen agilizarían los trámites legales para retirar la inmunidad y harían más transparentes los procesos judiciales. La presentación espuria de recursos de amparo por parte de la defensa para demorar o hacer descarrilar los procesos judiciales estaría sujeta a multas o inhabilitación<sup>101</sup>.

### C. Fortalecimiento institucional

El logro más importante de la CICIG, según Velásquez, es su impacto en las actitudes, dentro y fuera del gobierno. “Si hubiera confianza sólo en la CICIG sería negativo”, dijo. “Lo importante es que ahora la sociedad confía en el MP y en su propio sistema judicial. El público sabe que la impunidad no es inevitable”. Los fiscales también tienen una nueva mentalidad. Antes no tocaban ciertas investigaciones, no por falta de voluntad o conocimientos, sino porque sabían que los casos jamás llegarían a juicio.

<sup>96</sup> Los candidatos nominados por las comisiones deben ser aprobados por el Congreso. Para más sobre el proceso, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina N°50, *La justicia a prueba en Guatemala: el caso Ríos Montt*, 23 de septiembre de 2013, pp. 16-18; y “Annual report of the [UNHCHR]: Report on the activities of his office in Guatemala”, UNHCHR, 12 de enero de 2015, pp. 18-22.

<sup>97</sup> Constitución, artículo 280. La constitución fue aprobada en 1985 y enmendada en 1993.

<sup>98</sup> Entrevista de Crisis Group, Lorena Escobar, ASIES, Ciudad de Guatemala, 21 de julio de 2015. “Propuestas a la ley de la carrera judicial”, comunicado de prensa, CICIG, 2 de julio de 2015.

<sup>99</sup> “Prosecutorial Reform Index for Guatemala”, American Bar Association (ABA), mayo de 2012, p. 42. Un fallo de la Corte de Constitucionalidad en mayo de 2013 puso fin al mandato de Claudia Paz y Paz, nombrada por el presidente Colom en diciembre de 2011. Su nombre no se incluyó entre los finalistas enviados al presidente por la comisión de nombramiento, a pesar que obtuvo el segundo puntaje más alto de todos los candidatos. “Annual report”, UNHCHR, op. cit., p. 7.

<sup>100</sup> “Propuestas de reformas a ley de antejuicio y ley de amparo”, comunicado de prensa, CICIG, 14 de octubre de 2015.

<sup>101</sup> Para más sobre solicitudes de amparo en “litigios maliciosos”, véase Informe de Crisis Group, *La justicia a prueba*, op. cit., pp. 14-15.

“La CICIG ha dado a los fiscales la confianza que si hacen bien su trabajo, podrán llevar los resultados ante un juez”<sup>102</sup>. Esto se puso de manifiesto a principios de enero, cuando el MP ordenó la detención de catorce veteranos militares por crímenes de guerra y solicitó que se retirara la inmunidad de un nuevo diputado, cofundador del partido del presidente, bajo los mismos cargos<sup>103</sup>. Esto demostró que hay fiscales trabajando independientemente de la CICIG que están dispuestos a enfrentarse a un caso políticamente sensible que involucra a algunos de los aliados más cercanos del presidente.

Aún no está claro si la mayoría de los fiscales, incluidos los de fuera de la capital, comparten esta nueva mentalidad. El MP cuenta con agencias especializadas, creadas o fortalecidas con apoyo de la CICIG, que investigan casos complejos como la extorsión y el tráfico de personas basándose en pruebas materiales<sup>104</sup>. Pero cuentan con recursos muy limitados, especialmente fuera de las grandes ciudades. La colaboración de la CICIG con los fiscales involucrados en casos menos emblemáticos ha sido limitada. El fiscal a cargo de la recientemente creada oficina para combatir el tráfico de personas dijo, “nuestros agentes han recibido capacitación...pero no de manera formal, sistemática. La CICIG podría ayudarnos a desarrollar esos conocimientos”<sup>105</sup>. Los fiscales también deben desarrollar las habilidades necesarias en la sala de audiencias. Según un exfiscal, al MP le faltan abogados litigantes hábiles, capacitados en la presentación de alegatos orales, lo que significa que los abogados de la defensa a menudo les ganan la partida en la sala de audiencias. Dado que los jueces no están suficientemente capacitados (o no son lo suficientemente objetivos) para diligenciar las investigaciones complejas, algunos casos complicados pueden terminar en sentencias “minúsculas” a pesar de disponer de abundantes pruebas<sup>106</sup>.

Aún más grave es la falta de una policía de investigación profesional. En 2012 se aprobó legislación para crear una nueva Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI), que funcionaría bajo el Ministerio de Gobierno, aunque separada de la Policía Nacional Civil (PNC). Sin embargo, nunca recibió financiamiento para nada más que unos pocos empleados, y hoy existe solo en el papel<sup>107</sup>. Por otro lado, la división de investigación de la PNC necesita capacitación para lidiar con casos complejos, en particular los delitos de cuello blanco.

La reforma del sector seguridad, condición de los acuerdos de paz de 1996, sigue siendo un asunto pendiente. Fortalecer la policía civil es especialmente urgente<sup>108</sup>. El gobierno de Pérez Molina creó tres academias en el interior, aumentando el número

<sup>102</sup> Entrevista de Crisis Group, Iván Velásquez, Ciudad de Guatemala, 11 de noviembre de 2015.

<sup>103</sup> “Ex-Guatemalan officials arrested over civil war killings and abuses”, *The Guardian*, 6 de enero de 2016.

<sup>104</sup> Entrevista de Crisis Group, Thelma Aldana, Ciudad de Guatemala, 29 de septiembre de 2015.

<sup>105</sup> Entrevista de Crisis Group, Alexander Colop, fiscal, Ciudad de Guatemala, 5 de noviembre de 2015.

<sup>106</sup> El procedimiento penal cambió de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio y oral en 1994. Véase “Prosecutorial Reform Index”, op. cit., p. 7. Entrevista de Crisis Group, Juan Pablo Ríos, asesor ministerial del gobierno, Ciudad de Guatemala, 31 de julio de 2015.

<sup>107</sup> “La Digicri, el proyecto que no convence a la Fiscal General”, *elPeriódico*, 21 de diciembre de 2015. La fiscal general prefiere crear una fuerza policial de investigación bajo el MP en lugar del Ministerio de Gobernación, que es mucho más vulnerable a presiones políticas. Entrevista de Crisis Groups, funcionario de la DIGICRI, 23 de junio de 2015; Thelma Aldana, 29 de septiembre de 2015; ambas en la Ciudad de Guatemala.

<sup>108</sup> Véase Informe sobre América Latina de Crisis Group N°43, *Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades*, 20 de julio de 2012.



de agentes de alrededor de 24,000 en 2011 a 37,000 en 2015<sup>109</sup>. No obstante, los detractores señalan que las condiciones y la instrucción en las academias son deficientes. A fin de contar con nuevos agentes más rápido, el entrenamiento básico se redujo de un año a seis meses<sup>110</sup>. El presidente Morales ha dicho que piensa dismantelar la Comisión Nacional de la Reforma Policial porque no ha producido resultados, pero no ha propuesto una nueva estrategia para reformar las fuerzas civiles que están en la primera línea de la lucha contra las pandillas y otros criminales violentos<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> “Informe Final y Rendición de Cuentas de la Reforma Policial”, Comisión de Reforma Policial, diciembre de 2015.

<sup>110</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en el sector seguridad, Ciudad de Guatemala, 7 de enero de 2016. Sobre los avances y retrocesos de la reforma a los sectores de seguridad y justicia, véase “Un Camino para la Justicia, estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023”, ICEFI/UNICEF, Guatemala, marzo de 2014.

<sup>111</sup> Cindy Espina, “Morales se plantea poner alto a la Reforma Policial”, *elPeriódico*, 21 de diciembre de 2015. La comisión de reforma policial fue establecida bajo el presidente Colom para proponer estrategias para fortalecer la fuerza policial, pero en los últimos años ha hecho poco para fomentar el cambio. Mariela Castañón “Cien: Reforma Policial ejecuta fondos y no plantea propuestas”, *La Hora*, 23 de septiembre de 2014.

## V. Conclusión

---

Pocos podrían haber anticipado los drásticos cambios que dieron un vuelco a la política en 2015. Es notable que la conmoción permaneció enmarcada dentro del Estado de derecho, sin que volvieran a brotar los sangrientos ciclos de rebelión y represión que han caracterizado gran parte de la historia de Guatemala. Los agentes del cambio no fueron ni soldados ni revolucionarios, sino fiscales nacionales e internacionales colaborando mediante el experimento sin precedentes de la CICIG y respaldados por manifestantes pacíficos de todo el espectro político, económico y social. No está claro si los cambios se traducirán en reformas sostenibles. La ardua tarea de crear instituciones domésticas capaces de combatir la impunidad sin ayuda internacional sigue inconclusa.

Si bien su éxito definitivo no está garantizado, el modelo de la CICIG podría ofrecer esperanza a otros países en los que funcionarios públicos corruptos y abusivos debilitan las instituciones frágiles desde dentro. En enero de 2016, la Organización de Estados Americanos firmó un acuerdo para crear una entidad similar en Honduras, convulsionada por protestas contra supuestos casos de corrupción. Al igual que la CICIG, tiene autoridad para supervisar y colaborar con investigadores, fiscales y jueces a cargo de casos de corrupción y proponer iniciativas para fortalecer las reformas al sistema de justicia y garantizar la rendición de cuentas y transparencia del gobierno<sup>112</sup>.

Aceptar la ayuda internacional es la parte fácil. Es un mérito del presidente Morales haber prometido prorrogar el mandato de la CICIG más allá de su actual vencimiento en septiembre de 2017. Además debería prometer que su gobierno empleará el tiempo adicional para aprobar e implementar reformas que permitan a las instituciones guatemaltecas combatir la impunidad por sí solas. La comunidad internacional, en especial EE.UU., tiene tanto la responsabilidad como el interés de ayudar a crear instituciones capaces de combatir a criminales poderosos, incluidos narcotraficantes internacionales. Sin embargo, el mandato de la comisión no puede ser financiado por donantes indefinidamente. Estos deben colaborar con el presidente para asegurarse que la CICIG no sea un bastón, sino un verdadero catalizador de cambio.

**Ciudad de Guatemala/Bogotá/Bruselas 29 de enero de 2016**

---

<sup>112</sup> "OAS to establish anti-corruption body in Honduras", Reuters, 28 de septiembre de 2015. "Agreement between... Honduras and the General Secretariat of the [OAS] for the establishment of the Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras", Washington, D.C., 19 de enero de 2016.

Anexo A: Mapa de Guatemala



## Anexo B: Glosario de términos

---

CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras.
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad.
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.
DIGICRI	Dirección General de Investigación Criminal.
FECI	Fiscalía Especial Contra la Impunidad, ex UEFAC (véase más abajo).
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
Líder	Libertad Democrática Renovada, partido político cuyo fundador y candidato en 2015 fue Manuel Baldizón.
MP	Ministerio Público, la oficina del fiscal general.
RPEI	Redes Político-Económicas Ilícitas.
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria.
TSE	Tribunal Supremo Electoral.
UEFAC	Unidad Especial de la Fiscalía de Apoyo a la CICIG.
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza, partido político cuyo candidato presidencial en 2015 fue la ex primera dama Sandra Torres.

### Anexo C: Cronograma del terremoto político de 2015

#	Fecha	Evento
1	12 de diciembre de 2006	Firma en Nueva York del acuerdo entre el gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas que crea la CICIG.
2	1 de agosto de 2007	El Congreso de Guatemala ratifica el acuerdo de la CICIG.
3	14 de septiembre de 2007	El secretario general de las Naciones Unidas nombra al primer comisionado de la CICIG, el juez español Carlos Castresana.
4	15 de abril de 2009	El secretario general de las Naciones Unidas confirma la ampliación del mandato de la CICIG por otros dos años, hasta septiembre de 2011.
5	7 de junio de 2010	Castresana renuncia como comisionado de la CICIG acusando al gobierno de no honrar sus promesas de apoyo.
6	30 de junio de 2010	El secretario general de las Naciones Unidas nombra al fiscal general de Costa Rica, Francisco Dall'Anese Ruiz comisionado de la CICIG.
7	13 de enero de 2011	El secretario general de las Naciones Unidas confirma la ampliación del mandato de la CICIG por otros dos años hasta septiembre de 2013.
8	28 de mayo de 2013	La CICIG anuncia la decisión de Dall'Anese de dejar el cargo en septiembre.
9	31 de agosto de 2013	Iván Velásquez, ex magistrado auxiliar de la Corte Suprema de Colombia, es nombrado nuevo comisionado de la CICIG.
10	3 de septiembre de 2014	Arresto del director del servicio penitenciario nacional y otros funcionarios acusados de aceptar sobornos de una estructura criminal operada por presos.
11	20 de noviembre de 2014	Arresto de Haroldo Mendoza y otros nueve supuestos miembros de un clan de narcotraficantes acusados de homicidios, desapariciones, sustracción de tierras y otros delitos en el este de Guatemala.
12	16 de abril de 2015	Sale a la luz el escándalo de "La Línea" con la captura de 21 sospechosos, incluidos el director y el ex director de la agencia tributaria. El secretario personal de la vicepresidenta es acusado de coordinar la trama de cobro de comisiones ilegales.
13	23 de abril de 2015	El presidente Otto Pérez Molina anuncia que solicitará a la ONU la ampliación del mandato de la CICIG por otros dos años.
14	25 de abril de 2015	Miles de personas se manifiestan en la plaza central de la Ciudad de Guatemala para exigir la renuncia de la vicepresidenta y manifestando su indignación por la corrupción.
15	5 de mayo de 2015	La Corte Suprema da luz verde al pedido de los fiscales de retirar la inmunidad de la vicepresidenta Roxana Baldetti, enviando la petición al Congreso para su aprobación.
16	8 de mayo de 2015	Baldetti renuncia. Un juez le prohíbe salir del país.
17	8 de mayo de 2015	Los fiscales solicitan a la Corte Suprema que retire la inmunidad de la jueza Marta Sierra de Stalling, afirmando que liberó bajo fianza a sospechosos de "La Línea" a cambio de sobornos arreglados por sus abogados.

18	14 de mayo de 2015	Alejandro Maldonado, un ex magistrado de la Corte de Constitucionalidad, jura como vicepresidente ante el Congreso, que lo ha elegido entre tres candidatos propuestos por el presidente Pérez Molina.
19	16 de mayo de 2015	Al menos 30,000 personas se manifiestan contra la corrupción en la capital. Otras ciudades se suman a las protestas.
20	20 de mayo de 2015	El presidente y miembros del consejo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), incluido el director del banco central, son arrestados por cohecho y tráfico de influencias. Los acusados supuestamente cobraron comisiones ilegales por un contrato para brindar servicios de diálisis.
21	10 de junio de 2015	La Corte Suprema aprueba el pedido de un diputado opositor de retirar la inmunidad del presidente Pérez Molina. Unos días después, el Congreso nombra a un comité para evaluar las acusaciones.
22	25 de junio de 2015	Los fiscales solicitan a los tribunales que retiren la inmunidad del diputado oficialista (y ex presidente del Congreso) Pedro Muadi por su supuesta participación en una trama de defraudación mediante la contratación de empleados "fantasma".
23	26 de junio de 2015	Los abogados del presidente solicitan a la Corte de Constitucionalidad que anule el fallo de la Corte Suprema sobre inmunidad. Ésta rechaza la petición tres días después.
24	16 de julio de 2015	El informe de la CICIG sobre financiamiento de campaña afirma que los candidatos y los partidos recaudan la mayor parte de sus fondos de manera ilegal.
25	13 de agosto de 2015	El Congreso rechaza la recomendación del comité del Congreso de retirar la inmunidad del presidente 88-26 (44 ausentes). Se requería un mínimo de 105 votos (dos tercios).
26	21 de agosto de 2015	La ex vicepresidenta Baldetti es arrestada bajo cargos de corrupción. Los fiscales solicitan a los tribunales que aprueben el retiro de la inmunidad del presidente. La fiscal general Thelma Aldana dice que hay llamadas telefónicas interceptadas y otras pruebas que apuntan a su participación en la trama de defraudación tributaria. Líderes del sector privado exigen su renuncia.
27	25 de agosto de 2015	La Corte Suprema aprueba la petición de los fiscales de retirar la inmunidad presidencial. El Congreso nombra a un comité para que lo evalúe. Pérez Molina dice que no renunciará y refutará los cargos que se le imputan.
28	27 de agosto de 2015	Los comercios dejan de funcionar durante una huelga general para exigir la renuncia del presidente. Decenas de miles de personas se manifiestan pacíficamente en la capital y otras ciudades.
29	1 de septiembre de 2015	El Congreso retira la inmunidad del presidente, 132-0 (26 ausentes).
30	2 de septiembre de 2015	Los fiscales emiten una orden de arresto contra el presidente. Este notifica al Congreso de su renuncia, y dice que piensa "presentarme ante la justicia y dirimir mi situación personal".
31	3 de septiembre de 2015	Pérez Molina es detenido tras una audiencia judicial. El vicepresidente Maldonado jura como presidente interino.

32	6 de septiembre de 2015	La primera vuelta de las elecciones generales tiene lugar con relativa tranquilidad. Jimmy Morales, un comediante de televisión, obtiene el primer lugar, seguido de la ex primera dama Sandra Torres. Manuel Baldizón, ex candidato favorito, es eliminado. Los votantes también eligen a 158 diputados, además de alcaldes y concejales en 338 municipios.
33	25 de octubre de 2015	Morales gana la segunda vuelta de las elecciones presidenciales por una mayoría aplastante del 67 al 33 por ciento.
34	14 de enero de 2016	Morales asume la presidencia y comienza un nuevo periodo legislativo. Ningún partido tiene mayoría en el Congreso, que está dividido en más de una docena de grupos.