

Guatemala fuera de control

La CICIG y la lucha contra la impunidad

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es una novedosa herramienta de cooperación en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, diseñada para perseguir penalmente a redes criminales y de corrupción que anidan en las instituciones estatales.

La CICIG ingresó en su noveno año de operaciones y logró el mayor impacto a partir de 2015, cuando consiguió el encarcelamiento del presidente Otto Pérez Molina, la vicepresidenta Roxana Baldetti y otros altos funcionarios del gobierno y del Congreso, así como de prominentes directores de poderosas corporaciones empresariales. La propia población manifestó su apoyo a la comisión mediante multitudinarias movilizaciones en las plazas del país.

ÉDGAR GUTIÉRREZ

■ Retorno del futuro

En el año 2000, un grupo de jóvenes científicos sociales de la recién desmilitarizada Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República hizo un ejercicio de prospectiva, preguntándose cómo sería Guatemala en 2020. Uno de los escenarios más inquietantes los conducía a ver convertido a su país en lo que la literatura anglosajona comenzó a llamar en esos años

Édgar Gutiérrez: es coordinador general del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Fue secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia (2000-2002), ministro de Relaciones Exteriores (2002-2004) y encargado del primer diseño y negociación de la CICIG. Entre 1995 y 1998 dirigió el informe «Guatemala Nunca Más» de la Recuperación de la Memoria Histórica (impulsado por la Iglesia católica de Guatemala) sobre los crímenes de la guerra.

Palabras claves: corrupción, Estado fallido, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Otto Pérez Molina, Guatemala.

«Estados fallidos». Hay que aclarar que probablemente Guatemala sea ya desde hace muchos años un Estado fallido para 80% de la población, particularmente mujeres e indígenas, que no tienen acceso a los servicios básicos de salud, educación, seguridad e infraestructura básica.

Pero los analistas se referían a otros datos inquietantes que ponen en cuestión la propia naturaleza del Estado. Por ejemplo, la pérdida de control de porciones apreciables de su territorio, que pasan a ser gobernados por grupos criminales, especialmente en áreas de fronteras con Honduras, México y las zonas costeras del Pacífico. Otra luz roja se vinculaba a la captura de oficinas claves del Estado por estructuras criminales y por corporaciones privadas con el propósito de lucrar, unos de manera ilícita y otros para mantener lícitamente, pero mediante sobornos y otras formas de corrupción, el monopolio u oligopolio de mercados estratégicos. Finalmente, un tercer dato era una probable evolución de las organizaciones criminales en su relación con el Estado. En las décadas de 1980 y 1990 habían pasado de la fase predatoria (instalación, erosión de poderes locales) a la fase parasitaria (corrupción y sociedad de dividendos con agencias del Estado) en 2000 y sentaban sólidas bases para una fase simbiótica (dependencia mutua y casi la misma racionalidad con el Estado), de interdependencia con el sistema político, como se pudo ver en 2015 en los negocios compartidos en puertos, aeropuertos, aduanas, controles migratorios y hasta un «corredor seco» (Atlántico-Pacífico) que resultó fallido.

El problema radicaba en la insuficiencia o debilidad de las «reservas morales» presentes en la sociedad y en el propio Estado para enfrentar o al menos mitigar estas amenazas. Los analistas concluyeron, en virtud de ello, que necesitaban una forma distinta de cooperación por parte de la comunidad internacional. La observación, la asesoría y la mera transferencia «técnica» de capacidades institucionales eran insuficientes para modificar el curso de los acontecimientos, pero tampoco promovieron una misión de paz con Cascos Azules de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (como en Haití y varios países de África). Pensaron en un recurso intermedio: investigadores y fiscales internacionales que cooperarían con el Ministerio Público guatemalteco y que a la vez tendrían capacidad de acción autónoma.

En 2003, varios de los protagonistas de ese proyecto (entre los que me incluyo) ya estaban en puestos de mando en la Cancillería guatemalteca y pasaron de la teoría a la práctica. Con el aval del entonces presidente Alfonso Portillo pusieron en marcha el diseño y su discusión tuvo dos fases: la primera, con



SOTO

las organizaciones de derechos humanos de Guatemala, con el apoyo de José Miguel Vivanco y Daniel Wilkinson de Human Rights Watch; la segunda, con la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la ONU en Nueva York. El diseño terminó de adquirir forma en Viena, con el grupo de expertos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Ese proceso consumió un año y tuvo el aval de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2003 y el envío del acuerdo al Congreso de Guatemala en enero de 2004.

Lo que hoy se conoce como Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) se llamó al inicio Comisión Internacional contra Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) y era una comisión autónoma de la ONU que trabajaba sobre la base de un acuerdo con el Ministerio Público guatemalteco y se enfocaba en dismantelar las redes de crimen y corrupción que anidaban en el Estado. Ese acuerdo fue rechazado por la Corte de Constitucionalidad alegando que era contrario a la Constitución guatemalteca, pero el esfuerzo no decayó con el cambio de gobierno que ocurrió en 2004. Las organizaciones de derechos humanos lo siguieron reivindicando y encontraron un aliado en el entonces vicepresidente Eduardo Stein. Finalmente, después de la conmoción de febrero de 2007 por la matanza de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano –cuyos perpetradores pertenecían a la cúpula del Ministerio de Gobernación de Guatemala–,

El principio de negociación de Guatemala con la ONU sobre la CICIG fue el de soberanía compartida ■

la CICIACS, ya con el nombre de CICIG, fue finalmente aprobada por el Congreso el 1º de agosto de 2007.

El principio de negociación de Guatemala con la ONU sobre la CICIG fue el de soberanía compartida. Guatemala cedería parte de su soberanía al incorporar a fiscales e investigadores internacionales en procesos penales internos, y la ONU cedería también de alguna manera al atenerse a las leyes y los tribunales guatemaltecos, y no a los tribunales internacionales, para sostener acusaciones en contra de los acusados. Si la legislación local era anacrónica, la CICIG tenía el mandato de proponer reformas, como en efecto lo hizo.

■ Riesgos en la transición hacia la paz

Aunque la creación de la CICIG llevó cuatro años de intensas negociaciones internas en Guatemala (2003-2007), y su diseño fue resultado de aproximaciones sucesivas en las que participaron funcionarios de dos gobiernos al más

alto nivel, activistas de derechos humanos y expertos de la ONU, su historia se remonta a 1994, cuando en uno de los acuerdos de paz que clausuraron 36 años de conflicto armado interno –más concretamente, en el Acuerdo Global de Derechos Humanos– se incluyó la siguiente cláusula: «Para mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos, no deben existir cuerpos ilegales ni aparatos clandestinos de seguridad. El Gobierno de la República reconoce que es su obligación combatir cualquier manifestación de los mismos»¹.

Los mediadores de los acuerdos de paz de Guatemala habían aprendido una lección de la posguerra en El Salvador: los riesgos de una rearticulación de escuadrones de la muerte que podía comprometer el cese de fuego definitivo. Para sofocar el imprevisto, la ONU y el gobierno salvadoreño formaron, en diciembre de 1993, el llamado Grupo Conjunto. Pero los hallazgos de los investigadores en julio de 1994 no fueron enteramente los previstos. En primer lugar, no se trataba de estructuras de la guerra ni de agentes del Estado, sino de desmovilizados de la oficial Fuerza Armada y del insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Y en segundo lugar, los elementos afectados por el proceso de paz habían mutado a la delincuencia común y el crimen organizado, aunque ciertamente en algunos casos ejercían «violencia política privada» y «ajuste de cuentas del pasado».

El Acuerdo Global de Derechos Humanos de Guatemala entró en vigencia a los pocos meses de su firma, dos años antes del acuerdo definitivo de paz, y de inmediato se organizó un mecanismo preliminar *ad hoc* de supervisión: la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua). Entre marzo de 1995 y noviembre de 2003, la Minugua publicó 24 informes sobre el cumplimiento del Acuerdo Global y en cada uno incluía un párrafo sobre el Compromiso 4º, numeral 1. En el primer informe llamaba la atención acerca del «elevado número de asesinatos y amenazas» contra activistas de derechos humanos y subrayaba que los indicios de responsabilidad «apuntan a las maras» (sicariato) y a «estructuras clandestinas organizadas o utilizadas por agentes del Estado». Concretamente, decía, se trataba de estructuras clandestinas de agentes estatales empleadas contra elementos considerados subversivos, para defender intereses privados o para efectuar «limpieza social».

El nivel de alarma fue subiendo en cada informe durante una década, hasta que en el último, el número 24, la Minugua llegó a afirmar: «Hay pruebas de

1. Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG): Acuerdo Global de Derechos Humanos, Compromiso 4º, numeral 1, México, DE, 29 de marzo de 1994.

la existencia de vínculos entre la inteligencia militar (...) con esfuerzos para obstaculizar investigaciones y juicios sobre violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto»; además, «hay una mutación de las estructuras de la época del conflicto en redes multiformes, involucradas en la corrupción y el crimen organizado». Muchos otros observadores independientes – como la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, los relatores de la ONU, Amnistía Internacional y la Oficina en Washington para Latinoamérica (WOLA, por sus siglas en inglés) e incluso la Secretaría de Análisis de la Presidencia de la República (SAE)²– coincidían en el diagnóstico. El problema era que, a pesar de las alarmas, los indicios y las evidencias, las autoridades no investigaban ni desmantelaban los denominados «cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS)³.

■ CIACS, el nuevo nombre de la mafia

La CICIG nació como una demanda de protección a los activistas de los derechos humanos, pero inevitablemente el diseño y los objetivos se modificaron pues los CIACS, en efecto, habían mutado. Pretendían detener la justicia transicional, producto de los acuerdos de paz, pero ya eran mafias. El crimen que extendió la frontera de los derechos humanos hacia el abordaje del crimen organizado fue la muerte violenta del obispo Juan Gerardi, director pastoral del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), cruelmente lapidado el 26 de abril de 1998, apenas 48 horas después de haber presentado en la Catedral Metropolitana, en compañía de los obispos de la Conferencia Episcopal y representantes de gobiernos e iglesias de varios países, el informe «Guatemala Nunca Más», que narra con detalles el holocausto de la guerra civil de 36 años.

Gerardi fue asesinado por un comando militar del Estado Mayor Presidencial del presidente Álvaro Arzú, y su silenciamiento pretendía poner la «tapa» a la justicia transicional, para lo cual concitó el apoyo del viejo *statu quo* involucrado directa o indirectamente en las graves violaciones a los derechos humanos: varias corrientes militares confrontadas entre sí por cuotas de poder, ciertos empresarios tradicionales que financiaron los escuadrones

2. En 2002 la SAE circuló un memorándum en el Gabinete de Gobierno sobre «Patrones de asesinatos, amenazas e intimidaciones» contra disidentes del régimen y concluyó que los denominados CIACS «eran responsables».

3. Es más, en una sesión del Gabinete de Gobierno, el entonces ministro de la Defensa, general Eduardo Arévalo, replicó el memorándum de la SAE afirmando que «no hay un patrón de amenazas, hay un patrón de denuncia» que representaría un ataque político contra el gobierno.

de la muerte, políticos, abogados y formadores de opinión anticomunistas que querían una paz con olvido. Pero ese grupo de oficiales militares que rodeaban al jefe de Estado se preparaba, en realidad, para el control mafioso del Estado y de los negocios privados. El jefe del comando, el general Marco Espinosa, fue involucrado poco después en el crimen de un empresario petrolero, y uno de los mandos medios, el capitán Byron Lima, condenado por el crimen del obispo Gerardi, es reconocido desde hace años como «el rey de las cárceles», con presuntos vínculos con el crimen organizado. Y no son los únicos ejemplos de viejos agentes de inteligencia durante el autoritarismo que saltan, en la transición de la guerra a la paz, a posiciones de control mafioso del Estado⁴.

Como se dijo, los CIACS son «cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad», y según investigaciones de prensa, de la ONU y, más recientemente, de los fiscales del Ministerio Público y la CICIG, son los responsables de numerosas ejecuciones y amenazas. Es más, han anidado en los propios aparatos de seguridad y justicia del Estado. En 1997, apenas un año después de firmados los Acuerdos de Paz, fue localizada una de esas estructuras, La Oficinita, integrada por fiscales, abogados litigantes, miembros de inteligencia militar e investigadores privados y cuya función era desviar las pesquisas en el Ministerio Público y bloquear casos selectivos en los tribunales. Un poderoso manto de encubrimiento desde las instituciones clave de la seguridad facilitó a los CIACS tejer una red completa de impunidad, que dos décadas más tarde convirtió a Guatemala en un Estado cuasi fallido.

Los CIACS se forjaron como pactos de sangre en las operaciones militares y policiales más intensas de la batida contra la insurgencia marxista a inicios de la década de 1980. Se desprendían de la tropa regular, como pequeñas células que se desplazaban a hurtadillas, para cobrar su propio «impuesto» de guerra (por ejemplo, robo de vehículos y de ganado). O bien, por encargo de particulares –que eran cada vez más frecuentes–, eliminaban a pandillas de extorsionadores, secuestradores, asaltantes o cuatreros.

**Los CIACS se forjaron
como pactos de sangre
en las operaciones
militares y policiales más
intensas de la batida contra
la insurgencia marxista ■**

4. El escritor Francisco Goldman documenta muy bien estos casos en su obra, producto de ocho años de investigación, *The Art of Political Murder. Who Killed the Bishop?*, Grove Press, Nueva York, 2007.

En realidad, la amenaza guerrillera había sido neutralizada desde 1983, pero el estado de alerta –que incluía dislocación de tropas, altos y discrecionales presupuestos militares, controles poblacionales y operaciones clandestinas– se mantuvo innecesariamente hasta 1997, cuando comenzó a diluirse de manera lenta y desigual, tras la desmovilización oficial de la insurgente Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con los Acuerdos de Paz.

Sin embargo, para entonces ya estaba identificada la nueva amenaza: «la gran traición». El sistema entero (políticos, empresarios y hasta algunos jefes militares) les daba la espalda, desechaba a los «DCI» (agentes de contrainteligencia organizados como estructuras de ejecuciones clandestinas dentro del ejército contrainsurgente, atrozmente eficaces) y a sus mandos con deshonra, y los exponían como viles gorilas que deberían ser confinados a las cavernas. Algunos «sabían demasiado» y periódicamente eran eliminados ante el riesgo de que, en un momento de debilidad, «soltaran la sopa» (es decir, confesaran crímenes insospechados).

Dados de baja de las estructuras estatales, varios DCI salieron al mercado de la seguridad. Sus destrezas en el manejo de armas, conducción de operaciones punitivas y montaje de redes de espionaje constituían su capital de trabajo. Buscaron socios civiles y se aventuraron a organizar empresas en un ambiente que, erizado por la inflación de la violencia criminal en el posconflicto (sobre todo, secuestros de empresarios) elevó la demanda de servicios privados de seguridad. Otros DCI pasaron directamente a las planillas de corporaciones empresariales que necesitaban organizar discretos pero efectivos aparatos de seguridad y espionaje industrial. Otros fueron a dar protección a narcotraficantes que ya entonces formalizaban las subsidiarias de carteles colombianos y, posteriormente, mexicanos. Naturalmente, no había entre esos campos fronteras cerradas, eran de manera informal (e ilegal) muy fluidas.

Los CIACS pasaron a tener diferentes funciones y relaciones. Algunos son permanentes y tienen, como cuerpos privados, vida legal, pero igualmente pueden cometer acciones ilegales y operar de manera clandestina. Otros forman parte de estructuras complejas con objetivos de más largo alcance, de carácter político o comercial; en esa organización, que posee ramas de especialización profesional, como una entidad corporativa y de lucro, los CIACS constituyen el brazo armado y de inteligencia, y replican una suerte de Estado en miniatura. Los hay también sumamente flexibles: se agrupan

para cumplir determinadas tareas e inmediatamente se diluyen, no son permanentes y sus integrantes rotan. Significa que hay un centro gravitacional.

Entre esas múltiples funciones y relaciones, los CIACS trasvasan el Estado y lo contaminan a través de infiltración, cooptación de agentes y hasta mandos y estructuras completas. Los más poderosos son, sin duda, los que pertenecen al crimen organizado y los que han montado algunas corporaciones privadas. Los del crimen organizado han echado raíces en el poder local (gobiernos municipales y regionales) y los de las corporaciones se bifurcan hacia varios poderes del Estado central y entidades civiles.

Los CIACS son una suerte de mafia –al estilo siciliano–, en el sentido de que medran de la debilidad de las instituciones estatales. Venden o están al servicio de intereses particulares (lícitos o no), les proporcionan seguridad, les arreglan el cumplimiento de contratos o eliminan competidores, cuidando celosamente su tarea estratégica: producir impunidad, mantener un Estado gelatinoso frente a los repetidos esfuerzos de reforma y modernización emprendidos a través de tres décadas.

Los CIACS son una suerte de mafia –al estilo siciliano– en el sentido de que medran de la debilidad de las instituciones estatales ■

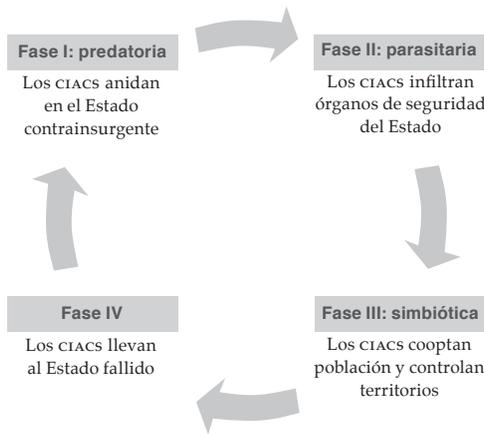
Los CIACS han pasado por varias fases, como se puede observar en el gráfico de la página siguiente. Durante el periodo de gobierno del general Otto Pérez Molina (2012-2015), transitaron de la fase de «feudalización» –controles territoriales y de porciones del poder estatal–, hasta el poder central del Estado, lo que constituyó el mayor riesgo de Estado fallido. Precisamente, fueron las investigaciones de la CICIG y del Ministerio Público sobre la estructura de defraudación fiscal denominada «La Línea» –que en 2015 obligó a la renuncia del presidente Pérez Molina, de la vicepresidenta Roxana Baldetti y de la mayoría de sus más cercanos colaboradores y ministros de Estado– las que alejaron momentáneamente a Guatemala de ese estadio.

■ Breve bitácora de la CICIG

El 12 de diciembre de 2006 la ONU y el gobierno de Guatemala firmaron el acuerdo de creación de la CICIG, como un órgano de investigación de hechos delictivos cometidos por los CIACS y para procurar su desmantelamiento. El 1º de agosto de 2007 el Congreso de Guatemala aprobó ese acuerdo, que entró en vigencia el 4 de septiembre de 2007 como Ley de la República de

Gráfico

Fases del dominio de los CIACS



Fuente: elaboración del autor sobre la base de las categorías citadas en PNUD: *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. IDHAC, 2009-2010*, PNUD, Bogotá, 2009.

Guatemala. El 14 de septiembre de 2007, el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, nombró como comisionado de la CICIG a Carlos Castresana. El 27 de agosto de 2009 se renovó, mediante intercambio de cartas, el primer mandato de la CICIG y fue extendido sucesivamente en 2011, 2013 y 2015, con el fiscal costarricense Francisco Dall’Anese y el magistrado colombiano Iván Velásquez como comisionados, y se prevé que se prolongue hasta 2019 con la petición del nuevo presidente Jimmy Morales al secretario general de la ONU en Nueva York.

Las etapas de la CICIG están marcadas por el estilo y abordaje de sus tres comisionados, Castresana (2007-2010), Dall’Anese (2010-2013) y Velásquez (2013 hasta la fecha). Al contrario de lo que ocurre con las agencias de la ONU, la CICIG arrancó prácticamente desde cero. Con una nomenclatura de contratación de personal, pero sin considerarlos funcionarios de la ONU, a excepción del comisionado nombrado por el secretario general con el rango de subsecretario. Todo lo demás tenían que hacerlo a partir de sus propias necesidades: la CICIG iba haciendo camino al andar, y de esta forma se libraba de procesos burocráticos y muy reglamentados y se abría espacio a la creatividad.

El primer reto metodológico era cómo entender el mandato y de qué manera enfocar el fenómeno criminal que representaban los CIACS. Comenzó aplicán-

dose el enfoque de «casos», por ejemplo el caso Pavón⁵, el caso Parlacen⁶, el caso Infiernito⁷ y muchos más. Sobre la marcha se entendió que una sola estructura criminal desde la cúpula era la responsable de todos esos casos. Entonces, del enfoque de casos debía pasarse al de estructuras criminales.

Otro fue el reto político. El primer comisionado entendió que su éxito se basaba en el apoyo de los factores claves de la gobernabilidad en Guatemala. Procuró alianzas con personas influyentes de la sociedad civil y de las grandes corporaciones empresariales. Hizo un análisis muy esquemático de las elites y sus intereses. Su hipótesis fue que los grupos emergentes son más propensos a la corrupción y al crimen para acumular dinero y poder rápidamente, y que por tanto era entre ellos donde iba a encontrar a los potenciales enemigos y adversarios de la CICIG. En cambio, los grupos tradicionales serían sus aliados pues temían la competencia desleal de los emergentes, y como estaban instalados, no necesitaban ni de la corrupción ni del crimen para mantener o ampliar su poder⁸.

5. Se trata de una matanza extrajudicial de siete reos acusados de narcotraficantes, planificada y ejecutada por el alto mando del Ministerio de Gobernación, bajo Carlos Vielman (un operador de seguridad de las grandes corporaciones guatemaltecas), que ocurrió el 26 de septiembre de 2006 en la cárcel Pavón, en las inmediaciones de la ciudad de Guatemala. En 2010, la CICIG concluyó que los responsables eran el ministro Vielman, su jefe de policía Erwin Sperisen y el encargado de investigación criminal Javier Figueroa; sin embargo, bajo la gestión de Dall'Anese, la CICIG renunció a la extradición de los señalados argumentando que no podía garantizárseles su seguridad en Guatemala y que los países donde buscaron refugio los estaban juzgando. Sperisen, que tenía pasaporte suizo, fue condenado a cadena perpetua por un tribunal en Ginebra. Figueroa fue absuelto por un jurado en la pequeña localidad de Ried im Innkreis, en Austria, mientras que Vielman guarda prisión preventiva en España, pendiente de juicio.

6. Corresponde al secuestro y ejecución extrajudicial de tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano y del piloto que los conducía de San Salvador a Guatemala. Ocurrió el 19 de febrero de 2007 y la misma cúpula del caso de Pavón fue responsabilizada del crimen. El Congreso promovió un juicio político contra los funcionarios señalados, pero estos renunciaron. El escandaloso crimen tuvo como saga la ejecución de agentes de policía detenidos en una cárcel de máxima seguridad, supuestamente involucrados. Ese crimen obligó al Congreso a aprobar finalmente en agosto el Acuerdo de la CICIG.

7. Este es otro caso de ejecución de reos supuestamente fugados atribuido a la cúpula de Gobernación bajo el mando de Vielman; forma parte de una extensa campaña de «limpieza social» o de desaparición de «indeseables sociales» que se puso en marcha entre 2004 y 2007 y que sumó alrededor de 5.000 víctimas.

8. Julia Schünemann propone como marco de interpretación la teoría de Michael Barnett y Christophe Zürcher sobre el «contrato de los constructores de la paz» o del Estado de derecho, según la cual la construcción «externa» del Estado puede reforzar las relaciones preexistentes entre el Estado y las elites tradicionales. Los constructores del Estado de derecho a menudo transfieren únicamente «las ceremonias y símbolos del Estado liberal-democrático» en lugar de llevar a cabo una transformación real en los países en que intervienen, y por eso desarrollan un modelo llamado «el contrato de los constructores del Estado de derecho», lo cual se intentó claramente en Guatemala con la CICIG, bajo Castresana, entre 2007 y 2009. J. Schünemann: «Mirando al monstruo a la cara: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y el 'Contrato de Construcción del Estado de derecho'», Initiative for Peacebuilding, octubre de 2010.

La realidad desmintió a Castresana. Eran precisamente los grupos tradicionales los que estaban detrás de la estructura criminal de los parlamentarios salvadoreños, y de miles de casos de «limpieza social», es decir, Pavón, Infiernito, etc. Eso provocó un cisma dentro de la CICIG y sus fiscales e investigadores más calificados renunciaron alegando conflictos de interés y retardo malicioso en la presentación de los casos a los tribunales. Eso fue entre 2009 y 2010, y en ese momento se hizo evidente una debilidad institucional de la CICIG: los mecanismos de supervisión de la ONU no eran abiertamente aplicables a la Comisión y el sistema de rendición de cuentas estaba vedado a los guatemaltecos. Castresana renunció y en su lugar fue nombrado el fiscal costarricense Francisco Dall’Anese.

Dall’Anese encontró en Claudia Paz y Paz a una invaluable y valiente fiscal general, la mejor aliada que la CICIG podía tener. Pero la situación interna de la CICIG no era la mejor. No supo manejar la transición, y la mayoría de los casos de investigación de estructuras poderosas que involucraban a altos mandos gubernamentales y de las corporaciones fueron detenidos en los mandos bajos y medios de los criminales. Dall’Anese entró en choque con el Organismo Judicial al publicar un expediente de operadores de justicia supuestamente vinculados a estructuras criminales o CIACS, pero no pudo sostener los señalamientos con casos judiciales en los tribunales.

Por otro lado, a la debilidad de mecanismos de supervisión de la ONU se agregó la falta de personal permanente de la Comisión, y la excesiva rotación de investigadores y fiscales conspiró contra la eficacia en la investigación y la preparación de los procesos penales. Además, la CICIG, como órgano temporal, no contaba con un presupuesto establecido y dependía de los aportes de los países miembros. Los comisionados debían hacer gestiones directas en las capitales de los países cooperantes en Europa (Suecia, España, Alemania, la Unión Europea, etc.) y América del Norte (Estados Unidos y Canadá) a fin de completar los presupuestos. Estas gestiones implicaban tiempo que se restaba a la función sustantiva y no contribuían a la estabilidad del personal.

Con el comisionado Iván Velásquez y la nueva fiscal Thelma Aldana, la CICIG llegó a una etapa de maduración y su poder transformador del estatus de impunidad de Guatemala está a la vista, sobre todo a partir de abril de 2015. La CICIG no necesitó realizar alianzas con las elites tradicionales ni emergentes, sino mostrar el poder de la justicia independiente y con eso ganó una credibilidad inmensa en la sociedad, hasta el punto de movilizar a decenas de miles de guatemaltecos durante 20 semanas consecutivas, con lo que logró cambiar pacíficamente

a unos mandatarios que habían traicionado su juramento de defender la Constitución y las leyes. La CICIG ha ido tras un presidente de la República y una vicepresidenta, varios ministros de Estado, diputados, alcaldes y también poderosas corporaciones, como Aceros de Guatemala, entre otras, que hasta ahora gozaban de mayor inmunidad que las propias autoridades democráticas.

La CICIG ha ido tras un presidente de la República y una vicepresidenta, varios ministros de Estado, diputados, alcaldes y también poderosas corporaciones ■

■ Lecciones por aprender

La CICIG es una herramienta única, diseñada *ad hoc* para las condiciones de Guatemala del siglo XXI. Tiene más poderes que los órganos asesores o de transferencia de capacidades de la ONU (por ejemplo, Minugua o la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos), pero no llega a ser una Misión de Mantenimiento de Paz (Cascos Azules), que despliega tropas en territorios de conflicto y fuera del control en los denominados «Estados fallidos». La gran ventaja de la CICIG es que, de forma creativa, pudo abrir su propio camino, ya que no estaba atada a los minuciosos procedimientos de la sede en Nueva York. La desventaja es que es una obra en construcción que no avanzó rápidamente en su diseño institucional y favoreció la discrecionalidad de sus directores y operadores. Eso fue evidente sobre todo en el periodo de Castresana.

El referente del mandato de la CICIG (desmantelar CIACS) proviene de los Acuerdos de Paz que, a su vez, habían aprendido sobre el fenómeno de los CIACS de la llamada Comisión Ad Hoc de la posguerra en El Salvador⁹. Avanzar en el diseño institucional de la CICIG significó desarrollar operacionalmente el concepto de CIACS y sus etapas evolutivas durante 20 años, así como madurar los abordajes de investigación penal de redes de crimen y corrupción altamente flexibles y con enorme capacidad de mutar. Pero este trabajo, propio de especialistas teóricos y prácticos, no se hizo realmente. Después de casi nueve años, la provisionalidad de la CICIG atentó contra su propia eficiencia: como se dijo, la alta rotación de personal sabotea la integración de casos penales complejos que demandan dos y más años; financiamientos de corto plazo cuya gestión

9. Por cierto, una consecuencia en El Salvador de no haber atajado a tiempo los CIACS ha sido muy bien documentada por Héctor Silva Ávalos en un libro cuyo título resume el problema: *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC, 1992-2013*, UCA Editores, San Salvador, 2014.

distrae la dirección sustantiva de la Comisión y falta de mecanismos institucionales de supervisión y rendición de cuentas.

En el mundo hay decenas de países como Guatemala, con alta impunidad e instituciones porosas. Por eso es pertinente levantar el debate para que la ONU adopte la CICIG como misión permanente de mirada global, aprendiendo de nuestras lecciones. Es fundamental que instrumentos de justicia como la CICIG abandonen el lente ideológico para analizar los grupos enfrentados en la sociedad. Las mafias a las que se combate no tienen ideología. En nuestro caso, recreados, los fantasmas de la Guerra Fría calzaron como anillo al dedo a los truhanes, que se legitimaban como si fueran perseguidos políticos, mientras buscaban arrojarse con grupos conservadores apelando a identidades soterradas anticomunistas.

La percepción de la CICIG como herramienta de «corrección política» se fue modificando por la fuerza de la realidad. Fue evidente entre finales de 2014 y abril de 2015 con el caso de una estructura criminal proveniente de una familia de narcotraficantes en la zona del Caribe, encabezada por Haroldo Mendoza. Se trataba de una mafia sin identidades de Guerra Fría que imponía su asfixiante ley de terror a pobladores humildes y desprotegidos. Un ejemplo de cómo los señores del crimen se adueñan de territorios enteros, junto a todo lo que contienen, sin que el Estado mueva un dedo por sus habitantes y propiedades. Lo mismo ocurre en las cárceles, la mayor fábrica de extorsiones y crimen organizado de Guatemala, gobernadas de hecho por Byron Lima, uno de los sentenciados por el asesinato del obispo Gerardi¹⁰.

El cambio de percepción quedó reflejado, pocos meses después, en una encuesta de agremiados de la Cámara de Comercio: más de tres de cada cuatro encuestados apoyaron la permanencia de la Comisión. ¿Por qué? La seguridad ciudadana empeora y la corrupción es escandalosamente mayor.

Ahora en Guatemala no hay opción a la CICIG. Volvemos la mirada sobre el archipiélago de instituciones nacionales de seguridad y justicia y nos encontramos con un fango. En ese fango hay perlas (policías dignos, jueces

10. Lima es un ex-capitán del Ejército condenado a 20 años de prisión por el asesinato del obispo Gerardi, pero que es reconocido por la prensa y la misma CICIG como quien gobierna las cárceles mediante extorsiones a los mismos reos, la asociación con poderosos narcotraficantes y el financiamiento de campañas políticas, incluida la del ex-presidente Otto Pérez. La CICIG lo procesó por delitos cometidos durante su prisión, pero el gobierno nunca recuperó el control de las cárceles y la estructura criminal de Lima fue sustituida temporalmente por su competencia. Con el nuevo gobierno de Jimmy Morales (que asumió el 14 de enero de 2016), Lima recuperó poder.

valientes, fiscales íntegros, agentes de inteligencia honestos), pero si no se configura un hábitat donde respiren seguirán siendo cooptados, asfixiados o expulsados. Por otro lado, aunque lo tengan, en realidad los problemas de esas instituciones no son de déficit de capacidades técnicas: en ellas, abierta o encubiertamente, mandan las mafias.

La CICIG no es la panacea. En nueve años de operaciones, la Comisión ha tenido un desempeño errático. Hay dos factores que casi la convierten en una misión experimental fallida: politización y gestión. La politización fue el mal que implantó Castresana, creyente de que los pactos con una parte de las elites locales lo volverían intocable, beneficiario de todas las agencias de inteligencia del mundo, o que rumores proclamados como verdades inapelables (pero no judicializables) lo harían temible. No creyó en el poder real de la justicia, y sin esa convicción era imposible –ahora se constata– que cumpliera su mandato. El problema de gestión es una mezcla de factores para nada insuperables, pero que demandan, además de adaptación al terreno, un liderazgo inobjetable y una supervisión estricta.

Las investigaciones originales de El Infiernito, Pavón, Boquerón y Víctor Rivera correspondieron a la gestión de Castresana y eran conducidas por un contingente de fiscales, policías e investigadores éticos y profesionales, quienes, frustrados, abandonaron la CICIG. Pero aun así hubieran resultado impensables bajo nuestras instituciones solas, repito, no por falta de capacidades técnicas sino por las ataduras de la corrupción y el crimen. Por lo tanto, es ingenuo pensar que en ese contexto la tarea de la CICIG sea transferir capacidades, lo cual, de todos modos, solo puede ocurrir sobre el terreno: enseñar haciendo y, a la vez, poniendo a prueba quién es quién dentro de las instituciones. La transferencia de capacidades institucionales ocurre en la práctica, no en salones de capacitación. La transformación del sistema de justicia puede ocurrir como un contagio en los operadores de justicia, siempre y cuando la sociedad esté auditándolos y los cambios se institucionalicen mediante reformas en el régimen político y administrativo del Estado. No es fácil, cuando cierta estabilidad la garantizan los agentes no estatales. ☒