



Apoyo internacional para enfrentar la corrupción y la impunidad en Guatemala y Honduras

Breve comparación de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)

Carlos Melgar Peña

Honduras, Centroamérica, 10 de marzo de 2016

Contenido

1. Antecedentes

2. Análisis comparativo de la MACCIH y la CICIG

- **Objetivos y funciones**
- **Líneas de acción y facultades**
- **Garantías de funcionamiento**
- **Coordinación de actividades y equipos técnicos**
- **Otras obligaciones de los Estados**
- **Relacionamiento con instituciones que luchan contra la corrupción**
- **Duración y actividades que obstaculicen su desempeño**

3. Reflexiones finales

1. Antecedentes

La corrupción

- Afecta el funcionamiento de las instituciones públicas
- Impacta en la vida de las personas, especialmente de las más vulnerables y en condiciones de desventaja
- Socava la realización plena y el respeto a sus DDHH (la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, e incluso la propia vida)
- La preocupación aumenta cuando ataca las finanzas públicas: la administración de la recaudación y uso de los recursos públicos, principalmente provenientes de los impuestos
 - Limita las posibilidades para que el Estado provea bienes públicos necesarios para concretar sus objetivos esenciales
 - No solo es el robo de recursos públicos, sino la disminución de oportunidades de bienestar social y fortalecimiento democrático

2015, un año de inflexión



Tegucigalpa, Honduras
(<http://televiscentro.hn/>)



Ciudad de Guatemala, Guatemala
(<http://reportajede.news/>)

Contextos de creación

- Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)
 - El Gobierno hondureño solicitó su creación a la OEA en septiembre de 2015.
 - Constituye una etapa posterior al breve diálogo que promovió el Ejecutivo para concretar un sistema integral hondureño de combate a la impunidad y la corrupción. También se planteó una reforma al Sistema de Justicia.
 - Es el segundo esfuerzo inédito en esta materia que se impulsa en Centroamérica para apuntalar la lucha contra la corrupción y la impunidad.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).
 - El Gobierno guatemalteco solicitó su creación a la ONU; inició sus funciones en 2007.
 - Primer esfuerzo inédito en esta materia. Se impulsó en cumplimiento al Acuerdo Global de Derechos Humanos suscrito en marzo de 1994
 - Objetivo: colaborar en la erradicación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).

2. Análisis comparativo de la MACCIH y la CICIG

1. Objetivos y funciones

MACCIH -5 objetivos-

- a) apoyar el **cumplimiento de compromisos** internacionales adquiridos en materia de anticorrupción y derechos humanos;
- b) apoyar, fortalecer y colaborar activamente con las **instituciones** encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción;
- c) contribuir a mejorar la **coordinación** entre las distintas instituciones estatales que trabajan en esta materia;
- d) proponer **reformas al Sistema de Justicia** hondureño, incluyendo legislación para fortalecer el combate a la corrupción en y desde el sector privado; y,
- e) fortalecer los **mecanismos de rendición de cuentas** de los órganos de justicia del Estado frente a la sociedad hondureña, así como los mecanismos de observación y seguimiento del sistema de justicia desde la sociedad civil.

CICIG -3 funciones-

- a) determinar la **existencia de CIACS**, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala;
- b) colaborar en la desarticulación de los CIACS y **promover la investigación, persecución penal y sanción** de los delitos cometidos por sus integrantes; y,
- c) recomendar al Estado la **adopción de políticas públicas** para erradicar los CIACS y prevenir su reaparición, incluyendo las **reformas jurídicas e institucionales** necesarias para este fin.

Comentarios

- **MACCIH**: varias prioridades guiarán su trabajo, sin enfocarse predominantemente en la persecución penal de casos de corrupción.
 - Se prevé que seleccione y colabore activamente en el seguimiento de algunos casos, aunque no se contemplan de manera explícita los criterios que serán ponderados para efectuar esa selección
 - Su papel con las contrapartes nacionales estará enfocado en «asesorar técnicamente, supervisar, evaluar y colaborar activamente» para que las autoridades competentes recaben información, investiguen y persigan casos de corrupción y redes de corrupción
 - Se prevé que seleccione, certifique, asesore, supervise y evalúe a un grupo de jueces y fiscales que intervengan en la investigación y sanción de casos de corrupción.

Comentarios

- **CICIG**: el «núcleo duro» de su trabajo radica en la posibilidad de que pueda ejercer la persecución penal o adherirse a la iniciada por el MP
 - En el caso de delitos presuntamente cometidos por miembros de las estructuras criminales que son el objeto del mandato de la Comisión
 - Por lo tanto, no está dirigida a enfrentar la totalidad de los delitos que se cometen en el país, sino solo aquellos en los que intervienen los CIACS
 - Las investigaciones han permitido identificar, procesar y desarticular estructuras criminales que se caracterizan por:
 - a) ser redes ocultas o clandestinas en su accionar,
 - b) transitar de lo legal a lo ilegal y de lo formal a lo informal en su accionar
 - c) generar poder político para aprovechar recursos económicos del Estado
 - d) capacidad de generar impunidad para sus actividades

Comentarios

- **CICIG**: desde el plan de trabajo 2013-2015, los cinco fenómenos criminales priorizados para la investigación comprenden:
 - corrupción administrativa
 - corrupción judicial
 - contrabando y defraudación aduanera
 - financiamiento electoral ilícito, y
 - narcotráfico y lavado de activos.
- El tribunal constitucional determinó que su existencia no implica que se releve al MP en su potestad de perseguir de oficio los delitos de acción pública
 - Si bien las funciones de investigación y persecución penal corresponden con exclusividad al MP, ello no es óbice para que otras personas o instituciones apoyen la investigación en casos específicos

Comentarios

- *Artículo III del Convenio MACCIH*: hace referencia al «acompañamiento, supervisión y colaboración activa en casos de corrupción en Honduras». Es decir, en materia de persecución penal, la Misión tiene un ámbito más acotado al que posee la CICIG.
 - No contempla la posibilidad de constituirse en querellante adhesivo en los procesos que acompañen
- Sin embargo, las demás acciones prioritarias que emanan de sus objetivos constituyen una oportunidad
 - Es una agenda que abarca conceptualmente elementos necesarios para construir un sistema de prevención y combate a la corrupción y la impunidad
 - Su efectividad quedará sujeta sin embargo, al pleno cumplimiento del plan de trabajo que se elabore para alcanzar cada objetivo

2. Líneas de acción y facultades

MACCIH -4 líneas de acción-

- a) **prevención y combate a la corrupción;**
 - b) **reforma de la justicia penal;**
 - c) **reforma político electoral;** y,
 - d) **seguridad pública.**
- ✓ Cada función o línea de acción es desarrollada en el convenio de creación y su anexo (propuesta de trabajo)
- ✓ Establece para cada caso: (1) resultados específicos, (b) una división administrativa y unidades responsables de su implementación, así como (c) una explicación (delimitación) de las actividades y modalidades de trabajo que deberá impulsar para alcanzar cada objetivo

CICIG –facultades relevantes-

- a) la **promoción de la persecución penal**, incluyendo la posibilidad de constituirse en querellante adhesivo para todos los casos en el marco de su competencia;
- b) la **asesoría a las instituciones** competentes del Estado para investigar y perseguir los delitos cometidos por los CIACS;
- c) **denunciar administrativamente** a funcionarios y empleados públicos y actuar como terceros interesados en procedimientos disciplinarios;
- d) **recabar información útil** para cumplir su mandato (declaraciones, documentos, informes y colaboración en general); y,
- e) **publicar informes generales y temáticos** sobre sus actividades, incluyendo recomendaciones de conformidad con su mandato.

Comentarios

- La precisión de las líneas estratégicas y del catálogo de resultados que se busca alcanzar la MACCIH, constituye una diferencia favorable con relación al modelo de la CICIG
- Algunas actuaciones y logros acumulados por el modelo guatemalteco no se han originado de un horizonte de acción plenamente configurado en el acuerdo de creación, sino a partir de:
 - las interpretaciones del mandato a cargo del Comisionado de turno
 - de sus dinámicas de trabajo y
 - de las coyunturas específicas del país
- Estos factores han sido determinantes para definir los temas que cada titular de la CICIG decide impulsar y que a su criterio son necesarios para combatir los CIACS.
- Ejemplo informes temáticos: temas dispares
 - armas de fuego y municiones; actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares; procesos de elección de altas autoridades; trata de personas con fines de explotación sexual; financiamiento de la política.

3. Garantías de funcionamiento

MACCIH

Independencia

...actuará «con absoluta independencia, autonomía, objetividad, neutralidad y transparencia, mediante una colaboración activa con la institucionalidad del Estado de Honduras»

Independencia económica

...los gastos se «sufragarán con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional»

Nombramiento del titular

Los nombramientos del Vocero/a y los Coordinadores de divisiones corresponden al Secretario General de la OEA (a través de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia). Se prevé que el Vocero/a deberá contar con la previa aceptación del Gobierno

CICIG

Independencia

...actuará «con absoluta independencia funcional en el desempeño de su mandato»

Independencia económica

...los gastos se «sufragarán con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional»

Nombramiento del titular

La designación del Comisionado/a corresponde al Secretario General de la ONU (a través del Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de las Naciones Unidas)

3. Garantías de funcionamiento

MACCIH

Rendición de cuentas

La MACCIH debe presentar informes semestrales al Secretario General de la OEA sobre los trabajos que realiza incluyendo los avances, desafíos y posibles obstáculos detectados en las instituciones del Estado con las cuales se relaciona, así como recomendaciones.

Con base en esta información, el Secretario General entregará el informe al Gobierno de Honduras y posteriormente al público en general.

CICIG

Rendición de cuentas

El acuerdo se limita a indicar que el Comisionado/a informará periódicamente sobre las actividades de la Comisión al Secretario General de la ONU.

Tanto la MACCIH como la CICIG, de acuerdo con sus instrumentos de creación, tomarán todas las medidas que estimen convenientes para la consecución de sus respectivos mandatos, de conformidad con el **ordenamiento constitucional** hondureño y guatemalteco, respectivamente.

4. Coordinación de actividades y equipo técnico

MACCIH	CICIG
<p>Coordinación Contiene un esquema orientado a la configuración de un equipo de trabajo.</p> <p>Contempla la designación de un/a Vocero/a como responsable general de las actividades de la Misión y los Coordinadores de las divisiones contempladas en el convenio y en su anexo, que son:</p> <ol style="list-style-type: none">(1) División Prevención y Combate a la Corrupción;(2) División de Reforma Justicia Penal;(3) División de Reforma Político-Electoral; y(4) División de Seguridad Pública. <p>Coordinadores deben ser profesionales y técnicos especializados con experiencia en sus respectivas materias.</p>	<p>Coordinación Contiene una naturaleza unipersonal, toda vez que el Comisionado/a es el responsable general de las actividades de la Comisión.</p> <p>Aunque el acuerdo de creación no contempló una descripción de su estructura orgánica, actualmente la CICIG está constituida por:</p> <ol style="list-style-type: none">(a) Departamento de Administración (DA);(b) Departamento de Investigación y Litigio (DIL) y,(c) la Oficina del Comisionado (OC). <p>El DIL: conformado por unidades investigativas que tienen a su cargo el acompañamiento al MP para realizar investigaciones y dar seguimiento a los casos judicializados.</p>

5. Otras obligaciones de los Estados

MACCIH

CICIG

Los Gobiernos garantizan:

- **libertad de movimiento y acceso en el territorio del país** sin restricción alguna
- **libre y pleno acceso a la información y material documental** que guarde relación con la investigación, los archivos oficiales, las bases de datos y los registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares, con observancia de lo prescrito en la Constitución Política de la República del respectivo país.

Incluye además:

- **libertad de acceso sin restricción alguna** a todos los lugares, establecimientos e instalaciones del Estado, tanto civiles como militares y a todos los establecimientos penitenciarios y de detención sin previo aviso.
- **libertad de reunirse y entrevistar** a cualquier persona o grupo de personas (funcionarios, personal militar y de policía, dirigentes comunitarios, ONGs, instituciones privadas, etc.)

6. Relacionamiento con las instituciones

MACCIH

- Consejo de la Judicatura, el MP y la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad deben colaborar plenamente proporcionando un grupo de jueces, fiscales, policías, investigadores, forenses y especialistas.
- Ellos serán seleccionados, evaluados, supervisados y certificados por la MACCIH con base en el protocolo que adopte para esa finalidad.
- Las instituciones deberán coordinar con la Misión las diligencias necesarias y asesorar en la formulación de la acusación para el cumplimiento del mandato descrito en el Convenio.

CICIG

- Privilegia la relación con el MP. El Fiscal General debe disponer el nombramiento de los fiscales especiales que sean necesarios.
- Para concretar esta articulación fue creada la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI): investiga los casos que ambas entidades acuerdan.
- MP-FECI debe: contar con personal idóneo; realizar las diligencias pertinentes en la investigación penal y la persecución penal; recibir asesoría técnica de la CICIG, así como demás acciones de fortalecimiento que sean necesarias; y, mantener la adecuada coordinación, en particular para el ejercicio de las atribuciones conferidas a la CICIG como querellante adhesivo.

6. Relacionamiento con las instituciones

MACCIH

- Para efectos de coordinación, cooperación y cumplimiento de las finalidades de la Misión, se desarrollaran los planes de trabajo, protocolos, guías y formatos de informes necesarios con las siguientes entidades:
 - Consejo de la Judicatura
 - MP
 - Secretarías de Seguridad, Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, Defensa
 - Procuraduría General de la República
 - Comisión Nacional de Bancos y Seguros
 - Tribunal Superior de Cuentas
 - Dirección Ejecutiva de Ingresos
 - Inspectoría de Tribunales
 - Otras instituciones del Estado cuyo concurso sea necesario

CICIG

- La CICIG está facultada para suscribir e implementar acuerdos de cooperación con las siguientes entidades:
 - MP
 - Corte Suprema de Justicia
 - Procurador de Derechos Humanos
 - Policía Nacional Civil (PNC) y,
 - Cualesquiera otras instituciones del Estado que apoyen el cumplimiento de su mandato.

6. Relacionamiento con las instituciones

MACCIH

CICIG

Tienen en común la previsión del **impulso de reformas legislativas**:

- El Ejecutivo presentará al Organismo Legislativo y promoverá, un conjunto de reformas legislativas, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema de justicia de cada país.
- Estas propuestas de reformas legales serán elaboradas por los Gobiernos con el apoyo de la MACCIH y la CICIG, respectivamente, con el fin de:
 - En Honduras, fortalecer el sistema de justicia para la lucha contra la corrupción y la impunidad.
 - En Guatemala, poner el sistema legal en conformidad con las convenciones internacionales sobre derechos humanos que ha suscrito y ratificado.

7. Duración y actividades que obstaculicen su desempeño

MACCIH

Duración

Es de cuatro (4) años a partir de su firma, y podrá prorrogarse por canje de notas entre las partes.

Obstáculos al trabajo

Se intentará resolver en primera instancia con la persona encargada del departamento o de la unidad de la institución respectiva; en segunda instancia con la autoridad superior de la institución y en tercera instancia por medio del enlace con el Gobierno. Si no se puede solucionar la situación, esta sería señalada en el informe semestral de la MACCIH al Secretario General de la OEA.

CICIG

Duración

Es de dos (2) años, y podrá prorrogarse por acuerdo escrito entre las partes.

A la fecha se han efectuado 4 prórrogas (la última en 2015), y el actual Presidente anunció en días recientes que apoyará la permanencia de la CICIG por cuatro años más

Obstáculos al trabajo

Toda controversia entre las partes relacionada con la interpretación o con la aplicación del acuerdo se resolverá por negociación entre las partes o por cualquier otro medio de solución mutuamente convenido

7. Duración y actividades que obstaculicen su desempeño

MACCIH

Retiro anticipado

El Secretario General de la OEA se reserva el derecho de retirar la MACCIH del país:

- (a) si el Estado deja de cooperar para el pleno ejercicio de las funciones y facultades que la MACCIH tiene de acuerdo al presente Convenio; y,
- (a) por falta de recursos financieros de la comunidad internacional.

CICIG

Retiro anticipado

La ONU se reserva el derecho de terminar su cooperación con el Estado, si este:

- (a) deja de cooperar plenamente con la CICIG de una manera que obstaculice sus actividades;
- (b) no adopta las medidas legislativas para erradicar los CIACS, en el período de mandato de la CICIG; y,
- (c) por falta de apoyo financiero de la comunidad internacional.

3. Reflexiones finales

Para finalizar

- Al contrastar el texto de los instrumentos que originan a la MACCIH y a la CICIG, resulta evidente que fueron incorporados muchos aspectos que caracterizan al modelo aplicado en Guatemala, especialmente aquellos que buscan proteger su desempeño e independencia.
 - Factor determinante que explica los avances registrados en la lucha contra la corrupción y la impunidad en GT, y que ha permitido ejercer persecución penal contra actores que se creían intocables e inmunes al alcance de la justicia.
- La decisión de atenuar la parte concerniente a la persecución penal en el convenio que crea a la MACCIH constituye una desventaja de origen, pero que podría ser compensada si llegan a concretarse resultados exitosos y verificables en las otras líneas de trabajo que son atinentes con los estándares internacionales en materia de transparencia.

Para finalizar

- La voluntad política de los funcionarios de los tres poderes del Estado y de las demás instituciones públicas que deben colaborar activamente para concretar el mandato de la MACCIH, es un requisito indispensable para alcanzar los objetivos y resultados acordados
 - Incluye el compromiso que tiene el Estado para respetar y asegurar la independencia funcional y económica de esta iniciativa respaldada por la OEA.
- La existencia de estas instancias no exime de la necesidad de que los Estados de Guatemala y Honduras fortalezcan los recursos humanos, materiales y financieros con el fin de aumentar la cobertura y capacidades de las instituciones públicas relacionadas con la justicia, la seguridad y el combate a la corrupción.
- Pero este fortalecimiento no se podrá realizar sin una profunda transformación institucional que evite que la impunidad y corrupción permeen en dichas instituciones.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org