

I I E S

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
Universidad de San Carlos de
Guatemala

**Guatemala:
¿Qué cambios profundos al sistema para luchar contra la
corrupción y la impunidad?**

Jorge Murga Armas
Investigador

Boletín Economía al día, No. 5, mayo 2015

GUATEMALA

Guatemala: ¿Qué cambios profundos al sistema para luchar contra la corrupción y la impunidad?

Jorge Murga Armas*

Introducción

Los acontecimientos recientes derivados de la revelación el 16 de abril de 2015 de una estructura delincinencial de contrabando aduanero y evasión tributaria por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP), han desatado una inusitada conmoción en la sociedad guatemalteca. Protestas, expresiones de rechazo a través de diversos medios de comunicación (prensa escrita, redes sociales, radio, televisión), marchas cívicas de repudio a la corrupción, dan cuenta del grado de indignación generado entre los guatemaltecos por el caso “La Línea” — en el cual aparecen implicados no pocos funcionarios públicos de distintas jerarquías: Vicepresidente de la República, Secretario Privado de la Vicepresidencia, Director y ex Director de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), magistrados y jueces, entre otros.

Convencidas de que “la corrupción” es la causa del fracaso de la democracia, diversas organizaciones reagrupadas en torno al Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF),¹ manifiestan su “indignación y rechazo por el nivel de corrupción” y plantean además la constitución del “Movimiento ciudadano contra la corrupción” que, entre sus “líneas de trabajo”, propone “promover un cambio de cultura a través de la educación y concientización en la ciudadanía que rescate los valores de la decencia y honestidad” y “facilitar una agenda de propuestas específicas relacionadas con el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia...”.

Posiciones más integrales como la de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) abogan por la necesidad de fortalecer “la institucionalidad democrática y el sistema político”, y anuncian la creación de la “Plataforma

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹ Véase: Movimiento Ciudadano contra la Corrupción, campo pagado publicado en el Periódico el 15 de mayo de 2015.

nacional para la reforma del Estado”, que tendría como propósito “promover cambios profundos del sistema social, político y económico del país”.²

Si recordamos que el sector privado se ha beneficiado anteriormente del sistema político (justicia electoral, partidos políticos, Congreso de la República), y si también recordamos que la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado en muchos casos “a favor de intereses sectarios y espurios”,³ no podemos sino ser suspicaces cuando el CACIF, junto a las organizaciones de la sociedad civil que le acompañan, declara que “es fundamental asegurar al país condiciones adecuadas para preservar el Estado de Derecho y el funcionamiento de sus instituciones, la celebración de elecciones generales libres y transparentes”.⁴ El problema, pues, es saber si la propuesta ética y técnica del CACIF responde realmente a una vocación democrática.

I. La propuesta del CACIF

Los planteamientos del “Movimiento ciudadano contra la corrupción”, al menos en su pronunciamiento, no cuestionan la ley ni los procedimientos de elección de autoridades que permiten el control de las instituciones del Estado (Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Junta Monetaria, Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria) por grupos de poder que accionan muchas veces en función de los intereses económicos de grandes empresarios a través de la corrupción.

En el Congreso de la República muchos diputados se reeligen por varios períodos para salvaguardar los intereses de empresarios adinerados a cambio

² Véase: USAC, campo pagado publicado en el Periódico el 15 de mayo de 2015.

³ Véase: Fundación Mirna Mack, *La Corte de Constitucionalidad y el debilitamiento del Estado de derecho*, Guatemala, 6 de febrero de 2014. He aquí algunos ejemplos del carácter arbitrario de ciertas interpretaciones jurídicas de la Corte de Constitucionalidad (que bien podrían estar ligadas a casos de tráfico de influencias o corrupción): 1) negación del carácter vinculante de las consultas comunitarias contra la minería y la construcción de megaproyectos (con lo cual favorece a las empresas transnacionales y locales que explotan los recursos naturales de las comunidades); 2) dictamen a favor de la finalización del mandato de la Fiscal General del Ministerio Público, Claudia Paz y Paz (con lo cual favorece a grupos militares ligados a la represión, al narcotráfico y al crimen organizado); 3) anulación de la sentencia por genocidio en el caso Ríos Montt (con lo cual favorece a militares, empresarios y políticos de la contrainsurgencia); 4) Fallos favorables a los grandes empresarios cuando se pretende aprobar impuestos que afectan sus intereses (la Constitución de la República prohíbe de manera muy vaga la doble tributación. Esto ha dado lugar a que la Corte de Constitucionalidad interprete esa cláusula en función de los intereses de ciudadanos o empresas que se resisten a pagar impuestos).

⁴ Véase: CACIF, campo pagado publicado en el Periódico el 6 de mayo de 2015.

de financiamiento, espacios de incidencia y promoción en los medios de comunicación y otras prebendas.

La elección de magistrados a las cortes de Apelaciones y a la Corte Suprema de Justicia ha sido puesta en entredicho por la forma que han tomado las Comisiones de Postulación.

El año pasado la elección por el Congreso de la República de la terna para escoger a la fiscal general del Ministerio Público y la decisión final del Presidente de la República puso en evidencia las tramas del poder antidemocrático cuando se trata de elegir y/o nombrar a profesionales idóneos en los cargos.

Recientemente, la reelección de contralor general de la Contraloría General de Cuentas puso en evidencia lo que estamos cuestionando.

El caso La Línea es sin duda la mejor ilustración cuando se habla de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Hoy, después de que el Gobierno de Estados Unidos a través de la CICIG decide destapar el caso de la estructura delincinencial imbricada en el Estado, la cual por otra parte no podría existir sin la participación de empresarios corruptos, CACIF pega el grito al cielo, busca asumir un importante protagonismo y propone a la ciudadanía luchar contra la corrupción.

“MANIFESTAMOS: 4. Nuestra convicción de comprometernos como Movimiento, respetando la naturaleza propia y los espacios de trabajo de cada uno de sus integrantes, a trabajar en forma conjunta en base a las siguientes líneas de trabajo”:

- a) Promover un Cambio de Cultura a través de la educación y concientización en la ciudadanía que rescate los valores de la decencia y honestidad
- b) Lograr una Movilización social efectiva que exija los cambios y comportamientos requeridos
- c) Establecer un Sistema de Monitoreo de los Recursos Públicos, que brinde a la ciudadanía información actualizada y un análisis técnico
- d) Facilitar un canal de Denuncia pública, legal y moral de exigencia al Estado
- e) Promover y facilitar una agenda de propuestas específicas relacionadas con el combate de la corrupción y promoción de la transparencia, cuyo alcance mínimo a corto plazo será consensuado y presentado en los próximos días”.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, que por sus mismas funciones no puede alegar ignorancia ni superficialidad en sus análisis, se pronuncia

sobre el tema y hace el llamado a “promover cambios profundos del sistema social, político y económico del país”.

II. Los planteamientos de la USAC

Aunque la USAC no explicita el alcance de los “cambios profundos” que plantea, algunos elementos de su comunicado permiten entrever lo que estos podrían significar: el “fortalecimiento de la institucionalidad democrática y del sistema político”, la “lucha contra la corrupción, la impunidad, la fiscalización de la gestión pública y el fomento de una cultura de transparencia”.

Para la USAC, en otras palabras, la solución al problema de la corrupción y la impunidad requiere de una reforma del Estado dentro del actual orden constitucional, es decir, de un conjunto de transformaciones legales y políticas orientadas a la realización de acciones concretas que permitan mejorar la eficiencia de las instituciones sin reformar la Constitución de la República.

Pero, ¿a qué cambios profundos se refiere la USAC? Hasta el momento, debemos decirlo, la Plataforma nacional para la reforma del Estado, reunida por primera vez el viernes 22 de mayo de 2015 en el Paraninfo Universitario e integrada por diversos sectores de la sociedad,⁵ sólo abordó el tema de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el de las compras y contrataciones del Estado, la reforma a la Ley de Comisiones de Postulación y el fortalecimiento del sistema de justicia. Pero esto, en nuestra opinión, no llena las expectativas creadas por el llamado a hacer “cambios profundos” en el sistema político, económico y social.

¿Se trata realmente de un resurgir del compromiso social y político de la Universidad de San Carlos de Guatemala? ¿O se trata más bien de un llamado demagógico en un contexto de crisis política e institucional y además electoral?

Si recordamos que en los años setenta-ochenta la USAC asumió posiciones radicales al lado del pueblo (que luchaba por el cambio de estructuras sociales), y si pensamos en que después de algunos años de letargo institucional la USAC pudo haber evolucionado hacia posiciones de mayor compromiso social y político como las que demandan cambios fundamentales al Estado, si esto fuera así, la Universidad de San Carlos de Guatemala debiera orientar su trabajo hacia la construcción de una nueva República democrática

⁵ Véase: el Periódico del sábado 23 de mayo de 2015.

soberana que sustituya a la vieja República oligárquica existente.⁶ Esto implicaría lo siguiente:

- Refundar la República mediante la aprobación de una nueva Constitución que responda a la soberanía del pueblo y a las especificidades históricas y culturales de la nación;
- Fortalecer el Estado asignándole un papel fundamental en la economía;
- Reafirmar la función social del Estado y de sus políticas redistributivas;
- Nacionalizar los recursos naturales estratégicos (aguas, petróleo, minerales) para que los beneficios de su explotación sean para el pueblo;
- Adoptar una nueva estrategia geopolítica mundial (buscando nuevos socios comerciales y nuevos aliados políticos) para romper la dependencia del imperio y consolidar la soberanía de la nación.

Pero también debemos pensar que el llamado de la USAC a realizar cambios profundos en el sistema podría ir más bien en la dirección de las posiciones conservadoras que ha asumido en las últimas décadas. En este caso, como mínimo, su programa podría contener:

- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos, número y forma de elección de diputados, voto en el extranjero);
- Reformas a la Ley de Comisiones de Postulación (ampliación de convocatorias, integración de las comisiones, mejoras en el funcionamiento de las comisiones);
- Reformas a la Ley de Servicio Civil (crear certeza jurídica en las relaciones laborales en el Estado);
- Investigación de las denuncias de corrupción y enriquecimiento ilícito (que incluyan a la Contraloría General de Cuentas cuya credibilidad ha sido puesta en tela de juicio en los últimos años por serios problemas de corrupción);
- Depuración y reeducación del Ejército de Guatemala;
- Depuración y reeducación de la Policía Nacional Civil;
- Revisión de contratos fraudulentos (minería, petróleo, hidroeléctricas, carreteras y otros) lesivos para el interés nacional;
- Fortalecimiento de la función profesional e independiente de la Superintendencia de Administración Tributaria;
- Transparencia del Presupuesto General de Gastos de la Nación;
- Fiscalización del uso de los recursos públicos;

⁶ Jorge Murga Armas, *Necesidad de una revolución en Guatemala*, Editorial Iximulew, Guatemala, 2009.

- Fiscalización de las compras y contrataciones del Estado;
- Mejoras en la aplicación de la justicia y la independencia de los tres poderes del Estado;
- Fortalecimiento y desarrollo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
- Calidad de los programas de asistencia social y mejoras en los hospitales (abastecimiento, contratación de personal, infraestructura, equipo);
- Fortalecimiento y desarrollo de la educación pública (ampliación de cobertura educativa, mejoramiento de contenidos tomando en cuenta el carácter multilingüe y multicultural de la nación).

Cualquiera que sea la posición de la USAC, lo cierto es que ninguna iniciativa de lucha contra la corrupción será suficiente si no se plantea liberar al Estado de los grupos de poder que lo tienen capturado. Son estos, hay que decirlo, los promotores de la corrupción.

III. Necesidad de trabajar por la liberación del Estado

La corrupción en Guatemala tiene una larga historia. La más antigua, y que todos los guatemaltecos conocemos por el descarado y prepotencia con que se practica, es la que nace en la colonia y todavía ejercen los grupos económicos más poderosos que continúan enriqueciéndose a expensas del Estado. “Llegamos aquí para traer la fe católica, para servir a su Majestad, y para hacernos ricos”, declaró un día el soldado y encomendero español Bernal Díaz del Castillo.

Desde entonces, élites económicas continúan enriqueciéndose a costas del Estado y gracias a la cultura de corrupción que heredaron de sus antepasados. Los sobornos a diputados para que voten a favor de una ley, la compra de voluntades en la administración pública, los mecanismos usados para no pagar impuestos, la colocación de funcionarios públicos en puestos estratégicos para dictarles sus políticas, son, entre muchos otros, ejemplos de la forma como operan en la actualidad no pocos elementos de la clase empresarial.

Casos sonados de corrupción han quedado en la impunidad debido a la colaboración de autoridades de gobierno con el sector privado. La privatización fraudulenta de las empresas del Estado (GUATEL, INDE, EEGSA, FEGUA), la aprobación dolosa de concesiones mineras (mina Marlin, mina San Rafael), la ampliación capciosa de contratos petroleros (contrato No. 2-82 a favor de Perenco), los contratos fabulosos de las

“alianzas público-privadas”,⁷ son sólo algunas muestras de la corrupción de las últimas décadas.

Si a esto agregamos los descubrimientos recientes de contrabando aduanero y defraudación fiscal que involucran al menos a 1,200 empresarios, o el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que se ventila actualmente en los tribunales (en el que aparece enredado un empresario cafetalero representante del CACIF en la Junta Directiva del IGSS), no podemos sino afirmar que un número no despreciable de empresarios han sido y siguen siendo importantes generadores de corrupción.

Con la conformación en los años setenta-ochenta de grupos del crimen organizado dirigidos por militares, el problema de la corrupción y de la captura del Estado por redes criminales adquiere otro nivel de complejidad. Ya no se trata solamente de empresarios pudientes que ejercen sus influencias dentro de la administración pública para obtener beneficios, sino se trata además de redes amplias del crimen organizado que operan en el Estado con total impunidad.

El caso La Línea, en verdad, no hizo sino abrir nuevamente el debate sobre la existencia de estructuras mafiosas incrustadas en el Estado e integradas por altos funcionarios públicos, empleados de gobierno y particulares. Esto fue lo que se puso en evidencia con el descubrimiento de la “Red Moreno” en septiembre de 1996, y eso es lo que se evidencia hoy con la develación del caso La Línea. Si existe conexión entre una y otra, y si ambas estuvieron ligadas a la estructura contrainsurgente devenida en crimen organizado durante el régimen del general Romeo Lucas García (1978-1982), sólo los resultados de las investigaciones de la CICIG y el Ministerio Público nos lo podrán decir. Lo que sí podemos afirmar en este momento, es que en la Red Moreno de defraudación aduanera coincidían reconocidos oficiales del ejército, y que dentro del grupo de personas encarceladas por el caso La Línea aparecen implicados antiguos miembros de la Red Moreno (Francisco Javier Ortiz Arriaga, alias “teniente Jerez”, Juan Carlos Monzón).

El caso del IGSS confirma la presencia de militares dentro de las estructuras criminales que por décadas se han dedicado a defraudar al Estado. Además de Juan de Dios Rodríguez que hasta hace pocos días se desempeñaba como presidente de la Junta Directiva del IGSS, se sabe que muchos otros oficiales del ejército fueron colocados en puestos clave del IGSS y de otras instituciones del Estado.

⁷ Actualmente se discute la concesión otorgada por el Gobierno de la República a una entidad privada que se propone construir un museo privado con piezas arqueológicas de inmenso valor histórico y cultural para Guatemala que sin duda fueron robadas de las principales ciudades mayas.

Pero el problema de la corrupción no se reduce al caso La Línea ni tampoco al del IGSS. Para que el crimen organizado funcione en la impunidad, sus cabecillas también se propusieron capturar el sistema de justicia. Hoy se conoce perfectamente el desafortunado papel que cumplen las Comisiones de Postulación en este aspecto,⁸ y es pública la responsabilidad del gremio de los abogados y las universidades en el control del sistema:

Mover los hilos de las redes en las que descansan los favores entre colegas, aprovechando el poder que les otorgan las leyes, es lo que mueve al gremio de abogados a organizarse para buscar el control del sistema de justicia. Hacer negocios y gestar impunidad, es el objetivo; la corrupción y el clientelismo, la estrategia.

Con ese propósito, precisamente, nacieron varios grupos de abogados que se disputan el control del sistema de justicia: el grupo de Roberto López Villatoro, conocido como “El rey del tenis”, que se ha convertido en “operador de operadores”, el grupo del Ejecutivo, que operaba Juan de Dios Rodríguez, y el grupo de los Decanos, operado por Estuardo Gálvez (ex rector de la USAC) y Héctor Hugo Pérez Aguilera (magistrado de la Corte de Constitucionalidad).⁹

Estos grupos, debemos decirlo, son los que deciden quienes llegan a los cargos más importantes del sistema de justicia y son los que condicionan en gran medida el funcionamiento del sistema: “Cuando un abogado o un bufete de la red necesitan del favor de un juez o un magistrado, éste actúa, facilita, resuelve”. Este proceso, por supuesto, involucra a los diputados, porque son éstos los que al final “eligen a los que les dirigen las instituciones del sistema de justicia”.

La corrupción, pues, es “la regla del sistema”. El caso del “Bufete de la impunidad” descubierto tras la liberación de varios de los implicados en el caso La Línea, sólo es un ejemplo de lo que sucede en el sistema de justicia.

⁸ Plaza Pública, 15 de septiembre de 2014, *Estas son las Comisiones de Postulación más deslegitimadas*, Entrevista a Helen Mack, <http://www.plazapública.com.gt/print/8775>, Guatemala. Las citas sin llamada de nota en las páginas que siguen fueron tomadas de este documento.

⁹ “De más está decir que hay una seria contradicción en la participación de un magistrado de la Corte de Constitucionalidad en este proceso, porque es alguien a quien le corresponde velar por el respeto de la Constitución, y no puede ser juez y parte. Hay conflicto de interés”. *Ibid.*

Conclusión

Vemos que si CACIF sólo propone soluciones éticas y técnicas para la crisis política y social que vive la nación, es porque sus cabezas desean conservar los privilegios que el Estado les confiere.

El problema en Guatemala no es sólo la corrupción. Si bien hoy ésta sirve de catarsis para que algunos sectores de la sociedad cuestionen el sistema político, también es verdad que antes de éstos una parte mucho más importante del pueblo ha contestado además de éste el sistema social y económico.

Es el momento, pues, de hacer las transformaciones estructurales que el Estado necesita para que los guatemaltecos vivan en armonía. Cada vez son más los ciudadanos dispuestos a erigir la República democrática que reclaman los sectores más excluidos de la sociedad.