

Recomendaciones para la estrategia de la Administración Biden hacia América Central: Promover el Estado de Derecho y combatir la corrupción

En el contexto del enfoque adoptado por Presidente Biden para abordar las causas más profundas de la migración desde Centroamérica, y las continuas crisis del estado de derecho y la corrupción en esa región, es más importante que nunca adoptar un enfoque estratégico, integral y altamente específico de la política exterior hacia El Salvador, Guatemala y Honduras.

En el espíritu que motivó la emisión de la Orden Ejecutiva sobre Migración emitida el 2 de febrero de 2021, la cual se compromete a tener en cuenta la opinión de la sociedad civil¹, **DPLF presenta este documento informativo con recomendaciones para la consideración de la Administración Biden en el desarrollo de su "Estrategia de las causas principales" de la migración para Centroamérica.**

Dichas recomendaciones están estructuradas sobre la base de las prioridades anunciadas por la Administración Biden, tal y como se exponen en la Sección 2103 de la Ley de Ciudadanía de los Estados Unidos ("Lucha contra la corrupción, fortalecimiento del Estado de Derecho y consolidación de la gobernanza democrática"), con varias recomendaciones adicionales relacionadas con la Sección 2104, presentadas por la Administración al Congreso el 20 de enero de 2021.² **DPLF cree que centrar los esfuerzos anticorrupción en las víctimas de la corrupción debe ser una prioridad transversal**, y en esa línea, presentamos los **elementos regionales y específicos de cada país que deben ser cuidadosamente considerados** para asegurar un progreso real y duradero en el tratamiento de las causas fundamentales de la migración desde América Central - junto con iniciativas para incentivar la tan necesaria voluntad política en la región.

I. EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA APOYANDO:

A) Inspectores generales e instituciones de supervisión (Ley de Ciudadanía de EE.UU. Sec. 2103(1)(A))

¹ Orden ejecutiva sobre la creación de un marco regional integral para abordar las causas de la migración, para gestionar la migración en toda América del Norte y Central, y para proporcionar un procesamiento seguro y ordenado de los solicitantes de asilo en la frontera de Estados Unidos (2 de febrero de 2021). Sección 2(b). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/02/executive-order-creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration-throughout-north-and-central-america-and-to-provide-safe-and-orderly-processing/>

² <https://www.menendez.senate.gov/imo/media/doc/USCitizenshipAct2021BillText.pdf>;
<https://lindasanchez.house.gov/sites/lindasanchez.house.gov/files/2021.02.18%20US%20Citizenship%20Act%20Bill%20Text%20-%20SIGNED.pdf>

Recomendaciones regionales: Para ser eficientes, los inspectores o contralores generales y otras instituciones de supervisión deben ser capaces de operar de forma independiente y rendir cuentas frente a la ciudadanía. Por lo tanto, los esfuerzos de EE.UU. en esta área deben tratar de:

1. Garantizar que los **procesos de selección** de los inspectores, contralores generales y posiciones similares, incluidos los adjuntos de las principales instituciones de supervisión y auditoría, se basen en el mérito, sean transparentes; e incluyan mecanismos institucionalizados de **participación ciudadana**.
2. En el mismo sentido, para evitar la remoción arbitraria de los inspectores generales independientes, se debe asegurar que los mecanismos de **remoción** (i) incluyan una lista objetiva y previamente establecida de causas graves, (ii) sean llevados a cabo por autoridades independientes, y (iii) garanticen el derecho a un debido proceso.
3. Promover reformas legales y reglamentarias para dotar de **inmunidad calificada** a estos funcionarios, con el fin de garantizar su autonomía y permitirles realizar su trabajo sin temor a demandas o denuncias espurias.
4. Garantizar los **mecanismos de rendición de cuentas pública** de las instituciones de supervisión, por ejemplo, la presentación de informes anuales de rendimiento y datos de supervisión sustanciales ante los órganos legislativos.
5. Reconocer y fomentar el papel de las oficinas de los **Procuradores de los Derechos Humanos para que actúen** como instituciones de supervisión en la **intersección de los problemas de corrupción y derechos humanos**.³
6. Reforzar las instituciones encargadas de supervisar y **regular el sector de la seguridad privada**. Las autoridades reguladoras deben recibir más atención y financiación, así como formación sobre las normas internacionales de derechos humanos aplicables.⁴

Recomendaciones específicas para cada país: El apoyo de EE.UU. a las instituciones de supervisión debería incluir (pero no limitarse a) estas entidades clave:

1. **El Salvador:** Corte de Cuentas, Tribunal de Ética Gubernamental, Inspector General de la Policía, Instituto de Acceso a la Información Pública, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.
2. **Guatemala:** Procurador de los Derechos Humanos, Contraloría General de Cuentas de la República, Tribunal Supremo Electoral.
3. **Honduras:** Tribunal Superior de Cuentas, Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), Instituto de Acceso a la Información Pública.

³ En particular, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, que incluye la corrupción y la transparencia como una de sus líneas de trabajo, se ha pronunciado con frecuencia y ha promovido recursos judiciales contra la corrupción a pesar de los riesgos, incluso en el contexto de la pandemia de Covid-19. Véase <https://www.pdh.org.gt/comunicacion/noticias/pdh-recomienda-a-mp-investigar-la-adquisicion-y-venta-de-pruebas-falsas-de-covid-19-1.html>

⁴ Los guardias de seguridad privada han estado implicados en casos de corrupción y violaciones de los derechos humanos, y muchas empresas de seguridad privada en Centroamérica operan al margen de la ley. Véase, por ejemplo, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-ENGLISH.pdf>. Véase también <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/abs/improving-human-rights-in-the-private-security-industry-envisioning-the-role-of-icoca-in-latin-america/823388424049AD9FA6BE84380352BFA5>

B) Misiones multilaterales de apoyo contra la corrupción y la impunidad (Ley de Ciudadanía de EE.UU. Sec. 2103(1)(B))

La variada experiencia de los mecanismos multilaterales como la CICIG, la MACCIH y la CICES ofrece muchas lecciones que aprender sobre los factores necesarios para investigar y perseguir eficazmente la corrupción y el abuso de la función pública en la región. Entre las más importantes se encuentra la necesidad de que estos mecanismos **sean independientes del poder ejecutivo** y tengan la autoridad para presentar denuncias junto a la oficina del Fiscal General. Si bien los mandatos de la CICIG y la MACCIH no fueron renovados, hay mucho que se puede hacer para preservar el trabajo que estos organismos llevaron a cabo, incluyendo la implementación de sus recomendaciones, publicadas en muchos informes oficiales.

Estados Unidos también debería trabajar para cumplir la promesa de campaña del presidente Biden de crear una **comisión regional anticorrupción**. Proponemos que esta comisión se centre en (i) desarrollar la **cooperación regional entre las** oficinas de los fiscales generales, para la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción, y 2) reforzar el **papel de las víctimas y de la sociedad civil en los enjuiciamientos** e investigaciones de **corrupción** en toda la región.

Recomendaciones regionales:

1. Las misiones multilaterales de apoyo contra la corrupción y la impunidad que existían anteriormente en la región -la CICIG y la MACCIH- emitieron muchas propuestas y análisis que exponían claramente el diagnóstico de estos problemas en sus respectivos países, junto con medidas que debían implementarse (como las reformas legales). Por lo tanto, el cambio no tiene que empezar de cero: Estados Unidos puede y debe promover la **aplicación inmediata de las recomendaciones formuladas en las propuestas e informes de la CICIG y la MACCIH**, entre las que destacan las reformas constitucionales propuestas por la CICIG, y el informe de la MACCIH sobre la "Ley de Secretos".⁵
2. Desarrollar una comisión de expertos para fomentar la **cooperación y colaboración regional en la persecución de los delitos de corrupción**. Esta comisión debería promover el diálogo y el intercambio de experiencias entre los antiguos funcionarios de la CICIG y la MACCIH y los actuales fiscales de toda la región para dilucidar las mejores prácticas y desarrollar estrategias legales, incluyendo el uso de los mecanismos señalados en las Convenciones de la ONU y la Interamericana contra la Corrupción.⁶
3. La comisión regional también debería tener como objetivo central la **promoción del papel de las víctimas en las investigaciones y enjuiciamientos por corrupción** (véase la discusión en la sección C, más adelante), mediante el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento de los procedimientos legales que permitan su participación como sujetos procesales y su acceso a las reparaciones.

⁵ <https://www.reformajusticia.org.gt/>

http://www.oas.org/en/spa/dsds/maccih/new/docs/20170705_MACCIH_5.pdf

⁶ Capítulo IV, Artículos 48, 49 y 60 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. De especial relevancia: "Artículo 49. Investigaciones conjuntas. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en virtud de los cuales, en relación con cuestiones que son objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en uno o más Estados, las autoridades competentes puedan establecer órganos mixtos de investigación. A falta de tales acuerdos o arreglos, las investigaciones conjuntas podrán llevarse a cabo mediante acuerdos concertados caso por caso...". Véanse también las referencias a la cooperación entre los Estados en toda la Convención Interamericana contra la Corrupción, por ejemplo, el art. XIV. Es necesario el apoyo internacional a estos mecanismos de la Convención en América Latina, ya que actualmente están infrutilizados en la práctica.

4. Promover los estándares establecidos por la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** sobre **corrupción y derechos humanos** y apoyar el trabajo de la CIDH en esta área.⁷ En particular, visibilizar y promover la realización de los estándares que recomiendan centrar las acciones anticorrupción en las víctimas, incluyendo pero no limitándose a su derecho a reparaciones integrales.⁸ En la próxima elección de Comisionados de la CIDH (en la Asamblea General de la OEA de noviembre de 2021), EE.UU. debería apoyar públicamente y votar por candidatos con un compromiso probado con la democracia, y que tengan cierta comprensión y estén abiertos a la agenda de corrupción y los derechos humanos. Además, Estados Unidos debería abogar por la creación de una Unidad o Relatoría Especial sobre Corrupción y Derechos Humanos en la CIDH.
5. A través de la comisión regional anticorrupción o de otra manera, promover la formación de **paneles internacionales de expertos independientes para supervisar los procesos de selección de los fiscales generales y de los jueces y magistrados de los tribunales superiores.**⁹
6. A través de la comisión regional anticorrupción o de otra manera, promover la adopción en las legislaciones nacionales, de las definiciones amplias de "funcionario público" establecidas en el derecho internacional, para evitar la impunidad de los actos de corrupción cuando son llevados a cabo por individuos como los cónyuges de los presidentes o terceros privados.¹⁰
7. Apoyar el fortalecimiento de las **unidades especializadas anticorrupción de las fiscalías** que trabajan o han trabajado históricamente en coordinación con los mecanismos multilaterales anticorrupción (por ejemplo, la FECI en Guatemala y la UFERCO en Honduras), a través de lo siguiente
 - a. Alentar el compromiso explícito de los fiscales generales de proteger la **independencia técnica** y la estabilidad de los fiscales que integran estas unidades especializadas, a fin de garantizar que no haya cambios injustificados en la composición de los equipos de investigación.
 - b. Promover reformas legales que establezcan **garantías reforzadas de inmunidad** para los fiscales de las unidades anticorrupción.

⁷ http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/346.asp

⁸ CIDH, Corrupción y Derechos Humanos (2019). Véase, por ejemplo, el capítulo 3(A)(5). Véase también el párrafo 155 ("Como eje transversal de los principios anteriormente mencionados, la Comisión reitera que las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.") <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

⁹ DPLF ha organizado paneles de expertos independientes para la selección de funcionarios de las altas cortes en El Salvador y México para arrojar luz sobre las calificaciones de los candidatos y promover la transparencia en los procesos de selección. Ver: www.dplf.org/es/resources/informe-final-del-panel-independiente-seleccion-de-magistrados-de-la-sala-de-lo-0 Paneles como estos pueden cumplir una función similar a la del Comité de la ABA sobre la Judicatura, que analiza a los candidatos judiciales federales.

¹⁰ Véase, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Art. 2 (un funcionario público es "toda... persona que desempeñe una función pública..."). Esta cuestión es importante porque permitiría a los mecanismos multilaterales anticorrupción perseguir los delitos de corrupción cometidos a través de asesores privados o miembros de la familia de los funcionarios electos. Por ejemplo, en su informe proponiendo reformas al Código Penal de Honduras, la MACCIH recomendó que Honduras adoptara la definición internacional de "funcionario público". Ver: www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/REPORTE-MACCIH-2.pdf párrafos 35-39 (julio de 2016).

- c. Garantizar las **medidas de protección** adecuadas para la vida y la seguridad personal de los fiscales y el personal anticorrupción, sus familias y sus hogares, incluso durante un cierto período de tiempo después de que dejen sus puestos.

Recomendaciones específicas para cada país: La falta de renovación de los mandatos de la MACCIH y de la CICIG han debilitado (previsible e intencionadamente) los esfuerzos para investigar la corrupción y luchar contra la impunidad en **Honduras y Guatemala**. EE.UU. debería coordinarse con la ONU y/o la OEA para apoyar el **(re)establecimiento** de mecanismos multilaterales independientes contra la corrupción en estos países. Si bien esto puede ser un desafío a largo plazo, como mínimo Estados Unidos debería ayudar a crear las condiciones para que esto sea posible.

En **El Salvador**, EE.UU. debería trabajar junto a la OEA para fortalecer el mandato de **la CICIÉS**¹¹, promoviendo las reformas que han sido propuestas por la sociedad civil el 2 de febrero de 2021¹² y por la propia CICIÉS el 25 de marzo de 2021. Los EE.UU.¹³ deben tratar de asegurar que la CICIÉS tenga:

1. La autoridad para procesar casos en asociación con la oficina del Fiscal General como **cofiscal (querellante)**.
2. Un mandato de al menos 6 años, sujeto a renovación, para garantizar la independencia de los presidentes en ejercicio.
3. Personal y recursos suficientes, presupuestarios y de otro tipo.
4. La autoridad para **seleccionar y certificar unidades especializadas de fiscales de élite dentro de la Fiscalía General**, dedicadas a la investigación y persecución de casos de corrupción en conjunto con la CICIÉS.
5. Un **proceso exhaustivo, público y transparente para la selección del Comisionado de la CICIÉS** que garantice que la persona nombrada sea independiente y esté plenamente cualificada.
6. El derecho de la CICIÉS a tener un amplio acceso a la información en poder del Estado en todas sus dependencias, con excepción de los documentos reservados o clasificados de acuerdo con la ley.
7. **Garantiza que la CICIÉS pueda presentar o interponer denuncias ante los órganos de control interno de la Fiscalía, el Poder Judicial o cualquier otro órgano de control**, respecto de los funcionarios públicos que obstaculicen o impidan las investigaciones de corrupción.
8. La eliminación de las limitaciones impuestas en el actual Acuerdo Marco del CICIÉS que impiden al titular del CICIÉS pronunciarse públicamente sobre asuntos de su competencia.
9. La eliminación de la obligación de presentar informes especializados a petición del Presidente de la República de El Salvador. Los informes de desempeño deben ser presentados periódicamente a la OEA y **deben hacerse públicos y presentarse a los ciudadanos de El Salvador**.
10. La capacidad de la CICIÉS de recibir información, quejas o avisos directamente de las **organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de los individuos**, y el fortalecimiento de los mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil que permitan la consulta directa y sustantiva de las OSC.

¹¹ [Ver http://www.dplf.org/sites/default/files/analisis_1_acuerdo_marco_oea_cicies_-_mandato_vff.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/analisis_1_acuerdo_marco_oea_cicies_-_mandato_vff.pdf)

¹² <http://dplf.org/es/news/el-salvador-ons-presentan-una-propuesta-de-ley-ante-la-asamblea-legislativa-para-fortalecer-la>

¹³ https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-028/21

C) Organizaciones de la sociedad civil que supervisan a los funcionarios y funciones del poder ejecutivo y legislativo, a la policía y a las fuerzas de seguridad, y a los funcionarios judiciales y fiscales (Ley de Ciudadanía de EE.UU. Sec. 2103(1)(C))

El papel de la sociedad civil, incluidas las víctimas, es vital en la lucha contra la corrupción: como testigos y actores que pueden arrojar luz sobre los hechos relacionados con la corrupción (a través del periodismo de investigación, por ejemplo), como agentes de cambio que pueden liderar y contribuir a una mayor presión social en la lucha contra la corrupción a través de la defensa y el litigio, y como participantes activos en los procesos penales y civiles vinculados a actos de corrupción. En los últimos años, muchas organizaciones de la sociedad civil del movimiento de derechos humanos y de las redes regionales de transparencia han fomentado el debate sobre la necesidad de **focalizar las acciones anticorrupción en las víctimas**. Este es también un área central de trabajo para el actual mandato del Comité Jurídico Interamericano (órgano principal de la OEA).

Como se señala en el informe de la CIDH sobre Corrupción y Derechos Humanos, las víctimas **de la corrupción deben tener derecho a la reparación**. Sin embargo, la participación de las víctimas no debe limitarse a esto; más bien, el reconocimiento y otorgamiento de la condición legal de víctimas a las personas o grupos afectados por la corrupción debe incluir también su derecho al acceso a la justicia, es decir, a que los responsables sean investigados y sancionados conforme a la ley. Como señala la CIDH en su informe sobre Corrupción y Derechos Humanos,

Ante la obligación del Estado de investigar los actos de corrupción: ... las autoridades estatales deben iniciar sin demora investigaciones serias, imparciales y efectivas por todos los medios legales disponibles y encaminadas a la determinación de la verdad de los hechos y al enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables. Durante el proceso de investigación y el proceso judicial, las víctimas deben tener amplia oportunidad de participar y ser escuchadas, tanto en el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables, como en la búsqueda de una justa indemnización.¹⁴

En los países centroamericanos -a diferencia de los Estados Unidos- las víctimas tienen ciertos derechos procesales en los procesos penales que les permiten actuar como querellantes civiles o exigir a la Fiscalía General de la Nación que procese los casos en los que son víctimas. Sin embargo, persiste una concepción generalizada de que la corrupción es un delito *sin víctimas*. Como se puede ver en casos como el asesinato de Berta Cáceres, esto está lejos de ser cierto.¹⁵ Sin embargo, a menudo hay problemas para identificar a las víctimas concretas de actos de corrupción específicos. **Se necesita más trabajo para elaborar estrategias con la sociedad civil en Centroamérica sobre la identificación de las víctimas en los casos de corrupción y considerar posibles medios para aumentar su participación, no sólo en las investigaciones y los procesos penales, sino en los casos civiles, como las acciones colectivas** (lo que puede requerir reformas legales).

Recomendaciones regionales: Estados Unidos debe apoyar las iniciativas para incorporar a las víctimas y promover sus derechos en la lucha contra la corrupción, mediante:

¹⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf> párrafo 263.

¹⁵ <https://dplfblog.com/2021/03/25/corruption-on-the-gualcarque-river-will-its-victims-have-their-day-in-court/>

1. Promover la **participación de las víctimas directas y de la sociedad civil en las causas penales** que persiguen la corrupción, incluso mediante reformas legales cuando sea necesario.¹⁶
2. Promover reformas legales que permitan **un mayor acceso a las reparaciones a través de litigios civiles** para un gran número de víctimas, incluyendo acciones colectivas.¹⁷
3. Apoyar a una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil que promueven un **enfoque centrado en las víctimas para combatir la corrupción**, entre otras cosas:
 - a) Fomentar los debates técnicos y estratégicos sobre la superación de los retos para la identificación de las víctimas de la gran corrupción¹⁸ y para permitir su **participación en los procedimientos judiciales**.
 - b) Reforzar las **capacidades de investigación de las organizaciones de la sociedad civil** para identificar a las víctimas individuales de la gran corrupción, incluso mediante la colaboración con periodistas de investigación independientes.
 - c) Promover el diálogo y el **intercambio de información** entre las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica y las de **otros países que han logrado algún nivel de participación de las víctimas en los casos de corrupción**, como Argentina¹⁹ y Estados Unidos.²⁰
 - d) Promover la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil para que no sólo vigilen, sino que también **documenten y litiguen los casos de corrupción**; y para que trabajen en coaliciones nacionales y regionales de lucha contra la corrupción.

Además, en Centroamérica, los **actores corruptos han cooptado estratégicamente los espacios institucionales** de participación de la sociedad civil, como los que existen para los procesos de selección de altas autoridades del sistema de justicia. Para hacer frente a esto, Estados Unidos debería apoyar a los líderes emergentes y a las nuevas voces de la sociedad civil y del mundo académico en la región. Específicamente, recomendamos:

1. Apoyo a la creación de organizaciones o despachos/bufetes de abogados sin fines de lucro, dedicados al **litigio estratégico anticorrupción**.
2. Apoyo a los académicos comprometidos con la integridad, que pretenden ocupar puestos de liderazgo (decanatos, rectorados, etc.) en las universidades, para desplazar a los grupos corruptos que se han infiltrado en muchos de estos puestos, e **implicar activamente al mundo académico en la lucha contra la corrupción**.
3. Dado que los colegios de abogados corruptos suelen desempeñar un papel clave en muchos procesos de selección de funcionarios de alto nivel en la región, el gobierno de Estados Unidos

¹⁶ Véase, por ejemplo, id.

¹⁷ En América Latina más ampliamente, algunos países han establecido que las asociaciones civiles pueden participar como demandantes en procesos judiciales en los que alegan que se afectan bienes colectivos o intereses difusos, pero no siempre está claro si los delitos de corrupción entran en esta categoría. Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Costa Rica son algunos de los países que reconocen las acciones colectivas en casos de interés público; este último también prevé expresamente las acciones colectivas en casos de corrupción.

¹⁸ Transparencia Internacional define la gran corrupción como "el abuso de poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a costa de la mayoría". Suele incluir un "plan de acción sistemático o bien organizado en el que participan funcionarios públicos de alto nivel y que causa graves daños, como graves violaciones de los derechos humanos". Véase <https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption>.

¹⁹ Véase, por ejemplo, <https://poderciudadano.org/en-un-fallo-sin-precedente-la-justicia-permitio-a-poder-ciudadano-ser-querellante-en-causa-de-corrupcion/>

²⁰ Véase, por ejemplo, <https://globalanticorruptionblog.com/2021/03/10/actions-for-damages-caused-by-corruption-american-law/#more-17875>

debería **apoyar la creación de nuevas asociaciones de abogados**, especialmente por parte de jóvenes abogados comprometidos con la integridad.

II. EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO DE FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO EN CENTROAMÉRICA APOYANDO:

(A) Las oficinas del Fiscal General, los fiscales y el poder judicial, incluida la mejora de las capacidades de investigación y de análisis forenses (Ley de Ciudadanía de EE.UU., art. 2103(2)(A))

Recomendaciones regionales

1. Promover la formación de los jueces que tramitan los casos anticorrupción, facilitando su capacidad para producir sentencias emblemáticas que **promuevan la jurisprudencia anticorrupción** en la máxima medida permitida por el derecho interno y a la luz de las normas internacionales.
2. Garantizar **la seguridad de los jueces** que supervisan casos delicados.
3. Reforzar la capacidad de los fiscales para **investigar** casos **complejos de corrupción** mediante formación y recursos.
4. Promover la incorporación de contrapesos internos en el diseño institucional de las fiscalías para equilibrar el poder del Fiscal General, como por ejemplo la incorporación de consejos conformados por una selección representativa de fiscales de todos los niveles.
5. Establecer procedimientos que **permitan a los fiscales presentar objeciones a las instrucciones ilegales** de sus superiores, sin temor a represalias, de acuerdo con las normas internacionales.
6. Apoyar la obligación de los Fiscales Generales de elaborar y presentar públicamente un **Plan de Política de Persecución Penal** al inicio de su mandato, basado en indicadores objetivos, que establezca criterios y prioridades de persecución penal.
7. Garantizar la **independencia del órgano de asuntos internos** de la Fiscalía General.
8. Establecer **mecanismos de participación ciudadana**, como la existencia de representantes de la ciudadanía en los consejos fiscales, o la necesidad de considerar los análisis e informes sobre la percepción de la violencia por parte de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de los planes estratégicos.
9. Aumentar los niveles de **transparencia activa** (compartir información actualizada con el público de forma proactiva) por parte de las fiscalías. Reformar las normas de rendición de cuentas y de los requisitos de información pública para que las autoridades fiscales deban presentar información sustantiva y no meramente formal o descriptiva.
10. Apoyar a **las fiscalías unidades especializadas de la Fiscalía General** y asegurarse de que cuentan con los recursos y la formación adecuados y tienen un control independiente de su expediente, sin estar sujetos a presiones.
11. Promover reformas legales que frenen el **uso malicioso e infundado del amparo** y otros mecanismos jurídicos que se han utilizado para acosar a fiscales y jueces o impedir que ejerzan sus funciones.
12. Apoyar el **establecimiento de garantías y condiciones adecuadas de seguridad y estabilidad para el retorno y reincorporación de los jueces y fiscales anticorrupción de los países del Triángulo Norte que actualmente se encuentran en el exilio** (algunos de ellos en Estados Unidos), para que puedan seguir aportando su experiencia y conocimientos especializados en la lucha contra la corrupción en sus respectivos países.

(B) Procesos de selección de jueces y fiscales independientes y basados en los méritos, controles internos independientes y formación ética y profesional pertinente (Ley de Ciudadanía de EE.UU., art. 2103(2)(B))

Recomendaciones regionales: En la actualidad existe un amplio reconocimiento de que los procesos de selección de altas autoridades judiciales y de otros altos cargos son un factor clave en el estado de derecho de los países centroamericanos; sin embargo, los avances han sido difíciles y en ocasiones se han revertido, dado que los procesos reformados han sido cooptados por estructuras de poder arraigadas (véase, por ejemplo, la situación de las comisiones de postulación en Guatemala). Estados Unidos debería promover un compromiso renovado con los procesos de selección independientes e imparciales, fomentando:

1. Procesos de selección de funcionarios de alto nivel que no sean de naturaleza política y para los que **se considere elegibles a las personas que trabajan formal o informalmente para los partidos políticos.**
2. La elección de los **Fiscales Generales Adjuntos** con las mismas garantías y normas que la elección del Fiscal General titular.
3. La obligación de seguir mecanismos transparentes y meritocráticos para la elección de los altos fiscales y del jefe del órgano de asuntos internos de la Fiscalía General.
4. El **papel de la sociedad civil en los procesos de selección de los altos cargos del sector de la justicia**, por ejemplo, mediante actividades de monitoreo y la posibilidad de plantear quejas u objeciones a determinadas candidaturas o de proporcionar información a los órganos de evaluación.
5. **Paneles internacionales de expertos independientes**, apoyados por la comunidad internacional, para observar y evaluar la transparencia de los procesos de selección.²¹
6. Inclusión de la exigencia de **paridad de género** en las normas que regulan los procesos de selección, por ejemplo, la exigencia de seleccionar, en todas las oportunidades y como mínimo, un tercio de mujeres para los altos cargos de los sistemas de justicia.

Recomendaciones por países:

El Salvador:

Apoyar la aprobación de una **ley general de elecciones de segundo grado** (funcionarios que son seleccionados por el Órgano Legislativo)²² que:

1. Incorpore las **normas establecidas en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.**
2. Establezca la obligación de **aprobar los perfiles** (una lista de cualificaciones ideales de los candidatos) para los puestos, previamente a iniciar el proceso de selección.
3. Incorpore mecanismos objetivos para evaluar los requisitos constitucionales de "*moralidad y competencia notorias*".
4. En el caso de la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, eliminar el mecanismo por el cual la Federación de Asociaciones de Abogados (FEDAES) puede proponer la mitad de los candidaturas a elegibles que se nominan al órgano legislativo. En la práctica, debido a que las distintas asociaciones de abogados siguen sus criterios propios de preselección, esto no ha

²¹ Véase la nota 10 supra.

²² http://www.dplf.org/sites/default/files/eleccion_autoridades_vf.pdf

garantizado la selección basada en el mérito y ha permitido la presentación de candidatos que no tienen las credenciales adecuadas.²³

5. Apoyar el fortalecimiento de las **capacidades técnicas del Consejo Nacional de la Magistratura (CNJ)**, para el cumplimiento de sus funciones en los procesos de selección.

En cuanto a la elección del Fiscal General:

1. Promover **requisitos y calificaciones más estrictos** para ocupar el cargo (actualmente los requisitos no son más que los requeridos para un juez de corte de apelaciones).
2. Promover la regulación del procedimiento de elección del Fiscal General del Estado a través de **una norma con rango de ley**, como la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado (actualmente no existe en esta ley -ni en ninguna otra- una reglamentación de esta selección).

Guatemala:

1. Apoyar la reanudación del debate y aprobación de la propuesta de Reforma del Sistema de Justicia impulsada por la CICIG en 2016, que contó con una amplia participación de todos los sectores gubernamentales y sociales, y que incluye:
 - a) Reformas al sistema de elección de los altos funcionarios del sistema de justicia (magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones, y Fiscal General, entre otros, para **eliminar el mecanismo de las Comisiones de Postulación**).
 - b) El fortalecimiento del **sistema de carrera judicial**, para incorporar en ella a los jueces de los tribunales de apelación (que actualmente son nombrados por mecanismos políticos).
 - c) El fortalecimiento de un mecanismo **objetivo de evaluación del desempeño de los jueces y juezas**.
 - d) El reconocimiento de los sistemas de justicia **indígena** como iguales al derecho común, siempre que no haya conflicto con el derecho internacional de los derechos humanos o la Constitución. Esto pondría a Guatemala en consonancia con las normas internacionales, así como con muchos otros países de las Américas que han integrado con éxito los sistemas de justicia indígena en su marco jurídico más amplio.²⁴
2. Promover **reformas al mecanismo de remoción** (levantamiento del derecho de antejucio) a fin de incorporar salvaguardas que impidan que se abuse de él para presionar a los magistrados del Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo, al Fiscal General, a los jueces y fiscales anticorrupción, etc.

Honduras:

1. Reformar los procesos de selección de los magistrados de la Corte Suprema y del Fiscal General para que sean procesos verdaderamente transparentes y apolíticos. Considerar la eliminación del papel del Congreso, ya que esto ha contribuido a procesos de selección altamente politizados y opacos y ha limitado el impacto de las reformas anteriores (*Ley Orgánica de la Junta Nominadora de 2001*) que deberían permitir la participación y supervisión de la sociedad civil en la primera ronda de selección. Explorar la posibilidad de implementar un **mecanismo transitorio para el**

²³ http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_mag_esv5.pdf

²⁴ <http://dplf.org/es/news/congreso-de-guatemala-debe-atender-justicia-indigena-y-seleccion-judicial-en-reformas>

próximo proceso de selección similar a los mecanismos de selección de la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia.²⁵

2. Garantizar el pleno **acceso a la información sobre los candidatos y los criterios de selección**, especialmente la utilizada por el Congreso, siempre que este organismo mantenga un papel en los procesos de selección.
3. Promover la **eliminación de los obstáculos legales** que actualmente impiden la presentación de cargos penales por corrupción contra funcionarios públicos por parte de la Fiscalía General hasta que se emitan informes de auditoría por parte del Tribunal General de Cuentas.
4. Promover la **reversión de las reducciones de pena** en relación con los delitos de corrupción aprobadas a partir de 2016.
5. Buscar la **derogación de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional**, que permite una discrecionalidad excesiva a la hora de clasificar los documentos gubernamentales y ha limitado gravemente el derecho de acceso a la información en el país.

III. EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO DE DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE EL APOYO A

(A) Oficinas del defensor de los derechos humanos (Ley de Ciudadanía de EE.UU. Sec. 2103(4)(A))

1. Garantizar la **independencia de las Procuradurías de los Derechos humanos** mediante una financiación adecuada, la promoción de la inmunidad cualificada de su titular, procesos de destitución aislados de los ataques políticos, y procesos de selección transparentes y basados en los méritos, como se ha señalado anteriormente.
2. Promover el **cumplimiento por parte de las autoridades de las resoluciones y recomendaciones** emitidas por esta autoridad.

(B) Organizaciones de la sociedad civil que promueven y defienden los derechos humanos y la protección del medio ambiente (US Citizenship Act Sec. 2103(4)(C))

1. Garantizar que las políticas y prácticas estadounidenses relacionadas con la inversión extranjera directa -sobre todo en los sectores agrícola, energético y minero- se ajustan a las normas regionales sobre **acceso a la información y participación pública en asuntos medioambientales**, y que no aumentan los riesgos para los defensores de los derechos humanos medioambientales.
2. Apoyar el derecho de **los pueblos indígenas** a la gobernanza autónoma de los recursos naturales de sus territorios y su derecho al consentimiento libre, previo e informado.
3. Apoyar a los defensores del medio ambiente que promueven **la justicia climática** para los grupos marginados, incluidos los pueblos indígenas, las comunidades rurales afectadas por la sequía y los que conciencian sobre el papel de los monocultivos y la agroindustria en el calentamiento global. Proporcionar protección, asistencia y un enfoque basado en los derechos a las personas y **comunidades desplazadas por los efectos del cambio climático**.

²⁵ http://www.dplf.org/sites/default/files/the_special_jurisdiction_peace_colombia_web_06_03_2016_0.pdf Para un análisis de los problemas del último proceso de selección del Fiscal General, ver: http://www.dplf.org/sites/default/files/se_busca_fiscal_general_para_honduras_.pdf

Adenda: En relación con las prioridades de la Administración esbozadas en la Sección 2104 de la Ley de Ciudadanía de EE.UU. (**Lucha contra la violencia criminal y mejora de la seguridad ciudadana**) DPLF hace las siguientes recomendaciones específicas para **El Salvador**:

1. Reforzar la unidad de asuntos internos de la policía (la Secretaría de Responsabilidad Profesional). Garantizar que no sólo se investiguen los delitos cometidos por los pandilleros, sino también los delitos cometidos por la policía, especialmente las violaciones de derechos humanos como la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Asegurar que los catálogos de delitos y sanciones incluyan la violencia de género y que este tipo de casos sean efectivamente investigados.
2. Asegurar que la Secretaría de Responsabilidad Profesional tenga autonomía y recursos para investigar los casos que se denuncian, especialmente cuando involucran a policías de alto mando o de niveles superiores.
3. Promover la coordinación efectiva entre la Secretaría de Responsabilidad Profesional y el Fiscal General en relación con la investigación de los delitos cometidos por los policías.

Para más información, póngase en contacto con:

Katya Salazar
Directora Ejecutiva
ksalazar@dplf.org

Leonor Arteaga Rubio
Directora del Programa de Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos
larteaga@dplf.org

Úrsula Indacochea
Directora del Programa de Independencia Judicial
uindacochea@dplf.org

Katharine Nylund Valencia
Asesora Legal Senior
kvalencia@dplf.org