

CICIG

En ny modell för att bekämpa korruption

Olle Andersson

Abstract

CICIG är en helt ny form av anti-korrupsions institution som uppnått oväntade framgångar i Guatemala. De har legat bakom flera tunga brottsutredningar som bl.a. avsatt landets sittande president. Det unika med CICIG är att personalen kommer från utlandet och har befogenhet att utföra korrupsionsutredningar i Guatemala. Forskningen har samtidigt varit kritisk till riktade anti-korrupsionsinstitutioner i korrupta länder. Orsaken är att de oftast blir styrda av korrupta eliter som hindrar institutionens arbete. Denna uppsats jämför tidigare institutioner med CICIG, och letar efter orsaken till att CICIG lyckades uppnå framgång i det korrupsionsdrabbade landet Guatemala. Uppsatsens slutsats blir att CICIG varit framgångsrika på grund av deras interna organisation och oberoende gentemot korrupta krafter i landet. Uppsatsen finner även att framgången var beroende av att den guatemalanska åklagarmyndigheten stöttade och samarbetade med CICIG, samt att befolkningen stödde kampen mot korruption.

Nyckelord: Korruption, Guatemala, CICIG, Anti-korrupsions institutioner.

Antal ord: 19030

Innehåll

1. Inledning	5
1.1 Syfte	6
1.2 Frågeställning.....	7
2 Bakgrund	8
2.1 Infiltration av den Guatemalanska staten.....	8
2.2 CICIGs första tid i Guatemala	9
2.3 Tiden efter korruptionsavslöjandena.....	11
3 Tidigare forskning	13
3.1 Tidigare forskning om CICIG.....	13
3.2 Definition	13
3.3 Bra och dåliga institutioner	14
3.4 Teorier till misslyckanden.....	15
3.5 Principal-agent teorin.....	16
3.6 Collective action teorin	17
3.7 Likheter och skiljelinjer	18
3.8 Vad kan fallet CICIG och Guatemala bidra med?	18
4 Teoretiskt ramverk	20
4.1 Interna faktorer.....	21
4.2 Externa faktorer	21
5 Metod	23
5.1 Studiens upplägg	23
5.2 Materialinsamling	24
5.3 Läsning av materialet.....	26
5.4 Operationalisering	27
5.4.1 Interna faktorer	27
5.4.2 Externa faktorer	27
6 Analys	29
6.1 Resultat	29
6.2 Jämförelse med tidigare institutioner.....	35
6.3 Diskussion.....	37

7 Slutsats	40
Referenser	41

Förkortningar

CICIG:	Commission International Contra la Impunidad en Guatemala (International commission against impunity in Guatemala)
CIACS:	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Korruptionsnätverk som CICIG har som mål att bekämpa)
FECI:	Fiscalía Especial Contra la Impunidad (Specialiserad åklagarmyndighet som skapades tillsammans med CICIG)
ICG:	International Crisis Group
ILAC:	International Legal Assistance Consortium
ICTJ:	International Center for Transitional Justice
UNDPA:	United Nations Department of Political Affairs
WOLA:	Washington Office on Latin America

1 Inledning

2015 skakades Guatemala av en korruptionsskandal som påverkade hela det politiska systemet i landet. Det visade sig att landets president och vice president legat bakom ett korruptionsnätverk som förskingrat skattepengar hos landets tull och sjukvårdsmyndigheter. Det lades fram bevis i form av telefonavlyssning och mail korrespondens som tydligt ringade in korruptionsnätverket och visade hur långt korruptionen nått i den Guatemalanska staten (Collin 2015). Det unika i fallet var inte att de styrande i Guatemala var korrupta, utan det unika var att det nu fanns bevis för korruptionen. Bevisen lades fram i de Guatemalanska medierna i april 2015 vilket gjorde att befolkningen fick bevis på korruptionen, och samtidigt en korrupt president att protestera emot. Under sommaren samlades man i massiva demonstrationer som hela samhället slöt upp kring. Man krävde att regeringen avgick, ett slut på korruptionen och bättre myndigheter. Det hela kulminerade i september då presidenten Otto Pérez Molina tvingades avgå och nya presidentval hölls (Goldman 2015). Hela processen skedde fredligt och utan större våldsamheter vilket var positivt i ett land som lidit svårt av det 36-åriga inbördeskriget, vilket följts upp av en genomkorrupt statsbildning. Detta var första gången som befolkningen lyckats utkräva ansvar och avsätta de korrupta politikerna, vilket var unikt för Guatemala.

Det som möjliggjorde avslöjandena var ett samarbete mellan den Guatemalanska åklagarmyndigheten och den oberoende FN-kommissionen CICIG (Commission International Contra la Impunidad en Guatemala). Kommissionen är unik i sin form då den består internationella åklagare, poliser och domare från hela världen. De internationella tjänstemännen hade sedan 2007 varit verksamma i landet och arbetat tillsammans med åklagarmyndigheten för att utreda kriminella grupper som infiltrerade statsapparaten. Det som gör CICIG speciellt är att de har mandat att utföra brottsutredningar inom Guatemala, vilket är en befogenhet som sällan ges till internationella organisationer. Det går emot suveränitetsprincipen eftersom att CICIG inte är kontrollerade av Guatemalanska myndigheter vilket är väldigt anmärkningsvärt. Men det var just detta oberoende som gjorde att CICIG hade kapacitet att utreda den allra högsta korruptionen i landet. Tjänstemännen hade inga egna kopplingar till Guatemala utan hade mandat att utföra oberoende utredningar i landet. Eftersom att det var en internationell kommission så kunde den korrupta regeringen inte stoppa utredningarna vilket gjorde att CICIG helt obehindrat kunde avslöja hur långt korruptionen nått i samhället (WOLA 2015). CICIGs framgång hade dock inte varit möjlig utan att den Guatemalanska åklagarmyndigheten deltagit i utredningen. CICIG har mandat att genomföra brottsutredningar men de får inte föra åtal i domstolar, utan de måste gå via landets åklagare. Detta har tvingat de internationella tjänstemännen att samarbeta med sina Guatemalanska kollegor vilket har skapat ett dynamiskt samarbete som nådde sin kulmen 2015. Samarbetet har också resulterat i att åklagarmyndigheten fungerar bättre än 2007 då CICIG startades. Man klarar upp fler fall, man arbetar med nya befogenheter såsom telefonavlyssning och vittnesskydd och man har därmed kunnat bekämpa korruptionen på helt nya nivåer (World Bank 2016: 10-11).

Men CICIG är tyvärr inte den solskenshistoria som många hoppats på. Efter korruptionsavslöjandena 2015 slog korruptionen tillbaka mot de som försökte förändra samhället. Politikerna i landet är fortfarande korrupta och styrs av andra intressen än folkets bästa. Få personer har dömts för korruptionsavslöjandena 2015 eftersom att domstolsväsendet

är starkt politiserat och kontrollerat av de som tjänar på korruptionen (ILAC 2018:6-7). Den Guatemalanska kongressen har givit sig själva immunitet eller låga straffsats för korruptionsfall, vilket har slagit undan benen på CICIG och åklagarmyndigheten (Dudley 2017). CICIG har även utrett den nuvarande presidenten Jimmy Morales för olaglig valkampanjsfinansiering vilket har skapat en öppen konflikt mellan regeringen och CICIG. 2018 försökte presidenten förklara CICIGs kommissionär Ivan Velasquez *persona non grata* och hindra honom från att resa in i landet. I samma veva försökte han utvisa Sveriges ambassadör Anders Kompass eftersom att han uttalat sitt stöd för CICIG och samtidigt kallat det Guatemalanska samhället för korrupt (Holm, Sartori 2018). Utredningarna om Morales kampanjfinansiering har blivit alltmer obekvämt för honom, eftersom att CICIG och åklagarmyndigheten försökt lyfta Morales immunitet så att de kan väcka åtal mot honom. Det har dock resulterat i att Morales avsatt kompetenta tjänstemän som försöker genomdriva reformer hos landets myndigheter vilka även uttalat sitt stöd för CICIG (Dudley 2018). Det stora bakslaget kom i september 2018 då Morales deklarerade att regeringen inte skulle förlänga CICIGs mandat i slutet på 2019 vilket gör att framtiden för CICIG just nu ser mörk ut.

1.1 Syfte

Syftet i denna uppsats är att förklara hur en anti-korruptions institution som CICIG lyckats nå framgångar i en miljö där tidigare institutioner har misslyckats. Forskningen runt dessa riktade institutioner är tämligen överens om att de sällan fungerar i utvecklingsländer med hög korruption (Doig 2012:8). De lyckas inte utreda tillräckligt många korruptionsärenden, de saknar kompetent personal, de får inte fast de verkligt korrupta politikerna och de lyckas aldrig påverka den upplevda korruptionen hos landets medborgare. Det verkligt stora problemet är att anti-korruptions institutioner oftast är ren signalpolitik som försöker visa att landets ledare tar korruptionen på allvar (Meagher 2005). Orsakerna som lyfts fram till varför myndigheterna misslyckas är ofta att landets politiska ledare själva lever och tjänar på den stora korruptionen. De har incitament att upprätthålla korruptionen och försöker medvetet försvaga institutionerna genom att ge dem otillräcklig budget, begränsa deras makt eller helt enkelt sätta sina underhuggare som ledare för institutionen (Quah 2017:80). Andra forskare har tagit ett bredare perspektiv och förklarat misslyckandena ur ett mer normativt perspektiv. Om hela samhället deltar i korruptionen och grundar sin styrning på tjänster och gentjänster mellan befolkningsgrupper och staten så kommer riktad anti-korruptionspolitik inte kunna påverka den accepterade korruptionen (Rothstein 2011).

CICIG anses vara ett oväntat lyckat experiment av de flesta experter (World Bank 2016:13) vilket är väldigt intressant utifrån forskningens perspektiv. Guatemala är djupt korrupt och hela statsapparaten är kontrollerad av en elit som styr staten i deras eget intresse. Mutor är en vanlig praxis för företag som vill investera i landet och CICIG har flera gånger visat att landets politiker ägnar sig åt korruption (Business Anti Corruption 2016). Guatemala visar alltså tecken normativt accepterad korruption och att landets politiker har incitament att upprätthålla den korrupta ordningen i landet. Utifrån den existerande forskningen så borde CICIG misslyckats i denna korrupta miljö, men man har gång på gång motbevisat detta och faktiskt kunnat påverka ett lands kamp mot korruptionen. Det som är mest intressant är att CICIG har varit resistent gentemot den korrupta eliten vilket varit ett genomgripande problem för tidigare anti-korruptions institutioner. Detta är det inomvetenskapliga syftet då CICIG är ett *least likely case* som kan bygga vidare på den existerande forskningen för anti-korruptions

institutioner. Genom att studera CICIG kan vi bättre förstå hur man bygger upp anti-korrupsions institutioner som fungerar i djupt korrupta länder.

Rent utomvetenskapligt är detta viktigt för det internationella samfundet och biståndspolitik runt om i världen. CICIG är ett lyckat biståndsprojekt som finansierats svenska biståndspengar vilket visar att man med internationell hjälp faktiskt kan stärka statliga myndigheter såsom den Guatemalanska åklagarmyndigheten. Bättre statliga myndigheter som är professionella och fria från korruption kommer leda till en större ekonomisk utveckling vilket är målet med biståndspolitiken. Om vi kan förstå vad som gjort CICIG framgångsrikt så kan vi i framtiden skapa liknande verktyg. Att låta utländska tjänstemän utreda korruption är också intressant för långivare såsom Världsbanken och IMF eftersom att man då har ett verktyg som kan kontrollera de makthavare som man lånar ut pengar till. Med internationella tjänstemän kan man utreda att lån och bistånd inte förskingras av korrupta makthavare. Guatemalas stat använder utländska lån och bistånd för att kunna finansiera sin offentliga sektor, och när Jimmy Morales nu försöker slänga ut CICIG så har långgivarna flaggat för att lånen kan komma att dras in på grund av att de Guatemalanska makthavarna inte försöker bekämpa korruptionen (Matalone 2017).

1.2 Frågeställning

För att förstå hur en institution likt CICIG varit framgångsrik kommer denna uppsats försöka replikera teorier och metoder från tidigare fallstudier som förklarat framgångsrika och misslyckade institutioner. De Sousa (2009: 19-20) har pekat på att en institution misslyckas på grund av att de har dåliga interna faktorer vilket är deras bristande organisatoriska förmåga. De saknar ledarskap, kompetens och tillräckliga befogenheter att arbeta med. Men en institution kan också ha dåliga externa faktorer vilket är orsaker som kommer utanför deras egen organisation. Det kan finnas politiker som motarbetar dem, domstolar som är korrupta och andra myndigheter som vägrar samarbeta. Dessa externa och interna faktorer som De Sousa beskriver används också som förklaringar i de fallstudier som skrivits om enskilda anti-korrupsions institutioner. Det är därför motiverat att leta efter dessa interna och externa faktorer för att förstå hur CICIG kunnat uppnå sina resultat. CICIG kan alltså ha haft goda externa förutsättningar med stöttande politiker eller samarbetande institutioner, eller så beror deras framgång på att de har löst sina interna organisatoriska faktorer väldigt väl. Därför blir uppsatsens forskningsfråga:

Kan CICIGs framgång förklaras utifrån externa eller interna faktorer?

Jag kommer besvara denna forskningsfråga genom att först ge en bakgrund i fallet CICIG. Jag kommer förklara varför den Guatemalanska regeringen tillät kommissionen att etableras och vad deras viktigaste insatser har varit. Sedan kommer jag beskriva det aktuella forskningsläget om anti-korrupsions institutioner och utifrån det presentera det teoretiska ramverket där de interna och externa faktorerna preciseras ytterligare. Sedan följer en metodologisk sektion där jag redogör för hur jag ska operationalisera det teoretiska ramverket på det empiriska materialet. Till sist följer analysen som delats upp i en resultatsektion där det inhämtade materialet preciseras, vilket följs upp av en jämförande analys med två liknande studier från Indonesien och Peru. Analysen avslutas med en diskussion om vilka faktorer som kan förklara varför CICIG blev framgångsrika i Guatemala.

2 Bakgrund

2.1 Infiltration av den Guatemalanska staten

Under Guatemalas 36-åriga konflikt 1960-1996 så använde sig den Guatemalanska staten av paramilitära grupper som mestadels förtryckte befolkningen och hjälpte till att slå ned uppror som blossade upp runtom i landet. När konflikten tog slut 1996 så ledde det till att armén minskades med två tredjedelar vilket gjorde att de paramilitära grupperna inte behövdes i den Guatemalanska staten. De paramilitära grupperna gick då in i den organiserade brottsligheten och började tjäna pengar på trafficking, smuggling, utpressning och mord. Samtidigt utnyttjade de sina statliga kontakter och började infiltrera juridiska institutioner i landet. Man lyckades tillsätta sina klienter på inflytelserika positioner hos polisen, domstolar och åklagare vilket gjorde att de alltid kunde komma undan med sina brott (ILAC 2018:36). Dessa grupper förkortas CIACS (Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad) och har sedan 1996 fått mer och mer inflytande över den Guatemalanska statsapparaten. De tjänar på att de statliga institutionerna är dysfunktionella då de kan begå kriminella handlingar ostraffat. Tack vare att de kunde agera ostraffat så gjorde det att deras inkomster från droger och trafficking växte vilket gjorde att de kunde muta ännu fler statstjänstemän och därmed öka sitt inflytande över staten (Insight Crime 2017).

Hela situationen urartade i början av 2000-talet då hela rättsväsendet var så korrumpert att nästan inga brott klarades upp. Guatemala var ett av de mest våldsamma länderna i världen där 95 % av alla mord blev ouppklarade. Samtidigt så ökade inflytandet från CIACS vilket tog nya uttryck när de startade egna partier med presidentkandidater och kongressledamöter. Guatemala var på väg att bli en stat som styrdes av brottslingar vilket fick de traditionella eliterna att reagera på utvecklingen. Den traditionella eliten består av jordägare och företagare som kontrollerar Guatemalas stora naturtillgångar vilket gjort att de genom historien haft ett stort inflytande över staten (Open Society 2016: 21-23). Detta inflytande hade den traditionella eliten utnyttjat genom att ha låga skatter, en minimal stat och lagar som skyddade deras intressen. Det har gjort att Guatemala idag har den lägsta skatterna i Latinamerika och en liten offentlig sektor som ofta brottas med budgetrestriktioner (ICG 2016: 13-14). I början av 2000-talet så drabbades även den traditionella eliten av denna minimala stat då CIACS började utmana dem politiskt med nya partier i kongressen. Under samma tid hade flera människorättskämpar och organisationer drabbats hårt av laglösheten, då de utsatts för mord och utpressning från kriminella grupper. Organisationerna hade inget förtroende för de styrande och krävde därför att oberoende externa aktörer skulle tas in för att styra upp rättsväsendet. Regeringen hade samtidigt ingen möjlighet att påverka rättsväsendet då det var så korrumpert att det var omöjligt att kontrollera. 2002 vände sig den Guatemalanska regeringen till FN och bjöd in dem till att delta i en nationell kommission som hade till uppgift att bekämpa CIACS och deras infiltration av staten (Sveriges ambassad Guatemala 2018:1-2)

FN kom då med ett motförslag som byggde på att man skulle upprätta en helt oberoende kommission med internationella medarbetare som hade mandat att genomföra brottsutredningar i landet. I det första förslaget ville FN att deras medarbetare skulle ha möjlighet att agera åklagare och själva föra sina brottsutredningar till åtal i domstolen. Detta blev en kontroversiell punkt då flera kongressledamöter i Guatemala ansåg att detta var ett intrång på suveräniteten i landet. Efter flera års förhandlingar löste man denna punkt genom att endast tillåta medarbetarna att utreda och inte åtala Guatemalanska medborgare (Sveriges ambassad Guatemala 2018:2-3). Utredningarna skulle istället lämnas över till Guatemalas åklagarmyndighet som i sin tur kunde väcka åtal. Däremot fick de internationella medarbetarna vara bisittare i rättsprocessen vilket gjorde att man kunde agera rådgivare till åklagarna. Man tonade även ner de utredande befogenheterna genom ge kommissionen i uppgift att stärka och samarbeta med åklagar, polis och domstolsmyndigheterna. Man skulle också lägga fram reform och lagförslag för att förbättra och modernisera myndigheterna i landet (CICIGs mandat 2006¹). År 2006 signerade FN och den Guatemalanska regeringen mandatet vilket gjorde att CICIG blev en etablerad kommission i landet. CICIG är en s.k. hybrid institution med internationella tjänstemän som arbetar tillsammans med Guatemalanska myndigheter, men det kanske mest anmärkningsvärda och unika för CICIG är deras befogenhet att utreda korruption inom Guatemala, vilket är unikt jämfört med tidigare FN-kommissioner (ILAC 2018:39). Rent praktiskt så finansieras CICIG av biståndspengar från olika länder där Sverige är den näst största bidragsgivaren efter USA. Budgeten ligger på cirka 15 miljoner dollar vilket gör att CICIG har en personalstyrka på cirka 150 personer vilka är uppdelade i en juridisk och en polisiär enhet vilka har till uppgift att bistå åklagaren med brottsutredningar, analyser eller lagförslag (Palmgren 2017).

2.2 CICIGs första tid i Guatemala

Den spanske juristen Carlos Castresana utsågs av FN till den förste kommissionären för CICIG. Hans stora insats blev att anställa personal och driva igenom de rätta befogenheterna som moderna utredande myndigheter behöver. Man fick igenom lagar som tillät rättsväsendet att telefonavlyssna, samla in data, använda sig av vittnesskyddsprogram och mildra straff för kriminella som valde att samarbeta. Man tog in teknologi från utlandet och började modernisera rättsväsendet. Samtidigt så saknade han kunskap om hur korruptionen fungerade i den Guatemalanska staten, vilket gjorde att de första brottsutredningarna inte var särskilt framgångsrika då man inte lyckades hitta de ledande aktörerna ifrån CIACS (Dudley 2010:37–40). Castresana fokuserade på att driva igenom reformer i Guatemalas rättsväsende vilket skulle göra att de mest meriterade tjänstemännen skulle tillsättas på de tyngsta ämbetena. Dessa reformförslag godkändes inte i kongressen eftersom att det skulle göra att korrupta politiker inte kunde tillsätta sina egna klienter på de viktigaste posterna, dessutom så tillsattes en djupt korrupt riksåklagare som snabbt avskedade tjänstemän som stödde CICIG. Samtidigt smutskastades kommissionären av Guatemalanska medier vilka var kontrollerade

¹ Den engelska översättningen av mandatet kommer från WOLA.org (<https://www.wola.org/analysis/cicig-text-of-the-agreement-between-the-united-nations-and-the-state-of-guatemala-on-the-establishment-of-an-international-commission-against-impunity-in-guatemala/>)

av motståndare till CICIG. Dessa faktorer fick Castresana att 2010 avgå i protest mot statens korrupta system (Forsberg 2010).

Utredningarna var i början inte någon större framgång, men under de första åren fick trots allt CICIG viktiga befogenheter vilket gjorde att man som organisation kunde bedriva modern brottsbekämpning. Man fick tillåtelse att bedriva telefonavlyssning vilket enligt åklagare varit den absolut viktigaste faktorn för att kunna utreda korruptionsnätverk (ILAC 2018:25). Man skapade också nya organisationer inom åklagarmyndigheten där CICIGs personal och guatemalanska åklagare samarbetade i korruptionsutredningar. Man etablerade också högriskdomstolar vilka enbart hanterade politiskt känsliga fall som kunde vara utsatta för hot och mutförsök. Dessa reformer skulle visa sig viktiga under de stora korruptionsavslöjandena 2015 då CICIG tillsammans med åklagare kunde lägga fram bevis i form av telefonavlyssning och informanter ifrån korruptionsnätverket (WOLA 2015:10–13). Men under perioden 2007 till 2014 nådde inte CICIG särskilt långt i sina korruptionsutredningar. Man lyckades inte fälla några högt uppsatta politiker och utredningarna ledde sällan till fällande domar. Open Society (2016:87–88) har sin rapport pekat på att ledarskapet inte hade tillräcklig kunskap om de kriminella strukturerna i landet vilket gjorde att kommissionärerna hade svårt att hitta en strategi för att hitta den verkliga korruptionen. Samtidigt så utvecklades samarbetet med åklagarmyndigheten som under samma period genomgick en omorganisering där man med moderna arbetsmetoder lyckades gripa drokarteller och samtidigt åtala tidigare krigsförbrytare från inbördeskriget. Men rättegångarna mot krigsförbrytarna fick de gamla eliterna att reagera starkt mot de stärkta rättssystemet, och svarade genom att utesluta den hyllade riksåklagaren Claudia Paz y Paz som hade varit drivande i rättegångarna. Samtidigt så smutskastades CICIGs andre kommissionär Francisco D’alnesse eftersom att han hade uttalat sitt stöd till riksåklagaren och arbetet mot krigsförbrytarna. Detta ledde till att även han avgick eftersom att hans situation var ohållbar (Dudley 2014).

2014 såg allt väldigt mörkt ut för Guatemalas rättsväsende som hade fått en kompetent riksåklagare avsatt och CICIGs kommissionär hade tvingats lämna. Den politiska eliten tycktes ha segrat genom att avsätta de tjänstemän som utmanade deras korrupta system. Det som eliten inte räknat med var att efterträdarna skulle vara ett ännu större hot mot deras korrupta system. Till ny riksåklagare utsågs Thelma Aldana som många ansågs var en korrupt tjänsteman som kontrollerades av presidenten. Det skulle visa sig att Aldana var raka motsatsen då hon genast startade omfattande korruptionsutredningar mot landets elit. Samtidigt anlände CICIGs nya kommissionär Ivan Velasquez som hade viktiga erfarenheter från Colombia då han under 80 och 90-talet var en utredande domare som försökte avslöja paramilitära gruppers infiltration i den Colombianska statsapparaten. Till skillnad från tidigare kommissionärer hade han erfarenhet av en liknande kontext då Colombia precis som Guatemala lidit under inbördeskrig och stor korruption. CICIG och åklagarmyndigheten startade en stor utredning som grundade sig i hypotesen att kriminella grupper hade infiltrerat de statliga myndigheterna, vilket gjorde det nödvändigt att fokusera sin strategi på att bevaka landets myndigheter.

I april 2015 arresterades de första tjänstemännen som arbetade inom det guatemalanska tullverket. Fler gripanden följde och snart började var hela den Guatemalanskan regeringen indragen i en enorm korruptionsskandal. Det visade sig att ett nätverk bestående av en tidigare skatteverks-chef och vicepresidentens statssekreterare organiserade en förskingring av tullar som importörer betalade i landets hamnar. Importörerna kunde ringa ett nummer för att förhandla fram en billigare tulltaxa för sina varor. En stor del av tullen gick direkt till korruptionsnätverket som i sin tur spred ut det till samarbetande klienter. Avslöjandena i april tände en gnista i hela befolkningen som nu hade ett gemensamt mål att demonstrera emot. Man var frustrerad över att korruptionen lamslog myndigheterna och inte gav alla den service som de ville ha från staten. Demonstrationerna växte med tiden och snart var hela samhället

enat mot korruptionen i landet. Till och med den traditionella eliten med rika jordägare slöt upp i protesterna. Samtidigt växte CICIG och åklagarmyndighetens utredningar och under hela sommaren släpptes nya bevis på fler korruptionsnätverk. Landets sjukvårdsmyndighet hade drabbats av förskingringar då politiker tagit pengar från dialysprogrammet vilket hade gjort att tretton personer dog på grund av resursbristen. I augusti nådde demonstrationerna sin höjdpunkt då åklagarmyndigheten arresterade vice-presidenten för korruption. Pressen på landets president Otto Pérez Molina ökade och hela samhället krävde hans avgång. CICIG och åklagarmyndigheten fann mer och mer bevis för att Molina själv var en del av nätverket och de försökte få hans åtalsimmunitet upphävd i landets kongress, vilket skedde den 2:a september 2015. Det gjorde att Molina direkt avgick som president och ersattes av Jimmy Morales som gick till val på att bekämpa korruptionen. Detta var ett stort steg för det Guatemalanska rättsväsendet som för första gången kunnat avslöja och straffa de ansvariga för korruptionen. Tidigare hade landets elit infiltrerat och sugit ut staten, men detta var första gången som eliten faktiskt blev motarbetade av landets myndigheter (ICG 2016:5–10).

2.3 Tiden efter korruptionsavslöjandena

Efter Molinas avgång trodde många på ett bättre rättssystem i Guatemala där myndigheterna skulle våga ta tag i korruptionen och börja arbeta för befolkningens bästa. Det skulle visa sig svårare än man trott då landets regering och kongress arbetat emot CICIGs reformförslag och försökt upprätthålla den korrupta ordningen. CICIG fortsatte att utreda korruptionen inom regeringen vilket ledde till att man försökte åtala presidentens son och bror för korruption. Den nye presidenten Jimmy Morales kände sig då hotad av CICIG och gjorde allt för att bli av med kommissionen. CICIG började då gräva djupare i valkampanjernas finansiering där man upptäckte att stora delar av finansieringen var oredovisad och kom förmodligen från korrupta nätverk. Jimmy Morales hamnade i centrum för utredningen då hans egen kampanjfinansiering var bristfällig. CICIG och åklagarmyndigheten försökte få bort Morales åtalsimmunitet så att man kunde ta utredningen till domstol. Morales gjorde då allt han kunde för att bli av med CICIG och vände sig till USA för att få stöd. Enligt International Crisis Group så var Guatemalas förflyttning av sin israeliska ambassad² ett steg för att få amerikanerna mer välvilligt inställda till honom. Ett annat sätt att motarbeta CICIG var att sprida rykten om att de samarbetade med ryska myndigheter, vilket fick den republikanske senatorm Marco Rubio att frysa en stor del av biståndet som finansierar CICIG. Detta beslut upphävdes med tiden då det inte fanns bevis för rysk inblandning, men det är ett exempel på hur Guatemalanska regeringen försöker påverka USAs stöd till CICIG (ICG 2018:14–19).

Morales regering har även försökt skicka hem den svenske ambassadören Anders Kompass som uttalat sitt stöd till CICIG och kallat det Guatemalanska samhället för korrupt. Morales har försökt markera mot det internationella samfundet att man inte vill ha utländsk inblandning i det guatemalanska samhället och hotat med att kasta ut internationella tjänstemän såsom Anders Kompass (Holm, Sartori 2018). Den Guatemalanska kongressen har under samma tid konsoliderat sitt motstånd mot CICIG och passerat närmast bisarra lagar där man kan köpa sig fri från fängelsestraff som är kortare under 10 år, samtidigt som

² Guatemala var ett av få länder som 2018 följde USA:s exempel och förflyttade sin Israeliska ambassad från Tel-Aviv till Jerusalem. För mer info se: <https://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-guatemala/guatemala-opens-embassy-in-jerusalem-two-days-after-u-s-move-idUSKCN1IH0Q7>

kongressledamöter har givits åtalsimmunitet. Detta har omintetgjort en stor del av CICIGs arbete vilket gjort att det är nästintill omöjligt att komma åt den korrupta kongressen (Dudley 2017). Morales har även förklarat Ivan Velasquez som *persona non grata* och försökt hindra honom från att resa in i Guatemala. Författningsdomstolen gick däremot emot beslutet och tillät Velasquez att komma in i landet (Collin 2017). I september 2018 så gick Morales ut och förklarade att han inte skulle förlänga CICIGs mandat som löper ut 2019 vilket gör att kommissionen kommer behöva lämna i september 2019 då deras avtal går ut (Brandao Jönsson 2018). CICIGs framtid ser därför mörk ut då de förmodligen kommer behöva lämna landet 2019. Guatemala kommer samma år gå till presidentval där CICIG och rättssystemet kommer bli en politisk fråga för presidentkandidaterna. Morales kommer inte ställa upp i valet, men problemet är att mandatet för CICIG kommer löpa ut innan den nye presidenten tillträder vilket gör att den nye presidenten isfall måste förhandla fram ett nytt mandat och en ny institution (ICG 2018:12). CICIG kommer förmodligen alltså upphöra när deras mandat går ut i september 2019.

3 Tidigare forskning

3.1 Tidigare forskning om CICIG

CICIG är än så länge ett väldigt outforskat ämne som hittills inte fått särskilt stor uppmärksamhet i den akademiska världen. Det finns inga större publikationer i erkända tidskrifter och de artiklar man hittar om CICIG är korta och handlar oftast om den unika modellen. Däremot har intresset för CICIG ökat och sedan de stora korruptionsavslöjandena 2015 har även den akademiska världen fått upp ögonen för modellen som börjat studera den ur flera perspektiv. Nyberg (2015) tar CICIG som exempel på en ny form av metod för att hjälpa länder under sin transitional justice, vilket är ett begrepp som beskriver övergångsperioden från ett auktoritärt rättssystem till ett demokratiskt rättssystem (ICTJ 2019). Krylova (2018) har i en survey article beskrivit fördelarna och nackdelarna med CICIG och i slutsatsen diskuterat vad liknande institutioner bör göra annorlunda. De argumenterar för att modellen bör implementeras i andra länder men att vissa förändringar bör göras. Maihold (2016) har gjort en diskursanalys över varför olika aktörer valde att bjuda in CICIG och tumma på Guatemalas suveränitet. Lisbeth Zimmermann (2018) har en liknande artikel där hon argumenterar för att Guatemalas eliter i själva verket har format CICIG efter deras incitament. Hon menar att det inte är det internationella samfundet som producerat CICIGs modell, utan det är i själva verket de krafter inifrån Guatemala som har skapat kommissionens modell. Fler studier kommer förmodligen dyka upp i framtiden eftersom CICIG är ett experiment som aldrig gjorts i andra länder. Det som gör denna studie unik är att den jämför CICIG med tidigare anti-korruptions institutioner vilket inte gjorts ännu.

3.2 Definition

En anti-korruptions institution kallas i forskningen oftast för Anti-Corruption Agencies (ACA) eller Anti-Corruption Commissions (ACC). En vanlig definition av institutionerna är att de är offentligt finansierade organisationer med ett riktat mandat att bekämpa korruption via repressiva och preventiva åtgärder (De Sousa 2009:2). De arbetar alltså enbart med att påverka landets korruption vilket i litteraturen oftast definieras som ett missbruk av offentliga tjänster för personlig vinning. Repressiva åtgärder kan karakteriseras av korruptionsutredningar som riktas mot tjänstemän och politiker som missbrukar sin ställning. Preventiva åtgärder är mer lagstiftande och opinionsbildande vilka försöker stoppa korruptionen innan den brutit ut (Kuris 2015:3-4). Vissa institutioner är personalmässigt små och arbetar enbart repressivt med riktade korruptionsutredningar mot politiker som missbrukar sin position. Andra är stora organisationer med över tusen anställda som både

arbetar med repressiva utredningar och jobbar preventivt med nya lagförslag och informationskampanjer. Det finns även små institutioner som endast skriver rapporter och försöker peka på samhällsproblemen som uppstår på grund av korruptionen (Meagher 2005).

Trots att det finns så olika modeller på institutionerna så använder forskningen liknande parametrar för att avgöra prestationerna. Man mäter ofta statistiska resultat där man dels kollar hur många fall som institutionen utrett, därefter mäter man hur många av dessa som resulterat i åtal för att på så sätt avgöra hur effektivt institutionen arbetar (Meagher 2005:12–14). Ett annat sätt att avgöra framgång är att mäta antalet mäktiga politiker som institutionen lagfört. Om det är en s.k. ”high-ranking official” som ställts inför rätta är det ett bevis för att institutionen har kapacitet att nå den allra högsta korruptionen i landet. Man kan även mäta hur stora tillgångar som institutionen lyckats beslagta och återföra till statens finanser, vilket kan visa upp hur lönsam institutionen är (Bolongaita 2010:12-14). Dessa mätmetoder har väckt kritik då endast de repressiva institutionerna då lyfts fram som framgångar. De preventiva som arbetar med lagstiftning och opinionsbildning lyfts därför sällan fram som framgångar eftersom de inte kan visa upp tydliga resultat. Gabriel Kuris (2015) argumenterar för att de repressiva institutionerna är dyra och visar oftast upp dåliga resultat, medan de preventiva är billiga, arbetar under längre tid och lyckas i vissa länder väcka opinion mot korrupta politiker. Ett alternativt sätt att mäta framgång är att undersöka hur högt förtroende allmänheten har för institutionen och sedan jämföra förtroendet med närliggande myndigheter såsom polis och åklagarmyndigheten (Shutte 2012:2)

3.3 Bra och dåliga institutioner

Forskningen är tämligen enig om att Singapore och Hong Kongs institutioner verkligen påverkade korruptionen och lyckades ta sina stater från djupt korrupta till högt rankade på Transparency Internationals korruptionsindex. Singapore etablerades i början av 50-talet och Hong Kong i mitten av 70-talet och visade framgångar i alla parametrar som forskare använder sig av. Dessa två har också bildat ramverk för hur en anti-korruptions institution skall byggas upp. Hong Kong tillhör den s.k. Multiple agency model och är budgetmässigt en stor institution med över 1000 anställda. De arbetar både repressivt och preventivt med olika avdelningar som utreder, rapporterar och lägger lagförslag. Denna modell är också den som förespråkas när korrupta länder skall etablera liknande institutioner. Singapores modell är mycket mindre med runt 50 anställda som enbart arbetar repressivt. De arbetar endast med brottsutredningar och har mandat att både åtala och frysa tillgångar hos landets medborgare. Denna modell kallas single agency model och är specialiserade på repressiva åtgärder vilket gör att de inte opinionsbildar eller lägger lagförslag rörande korruption (Meagher 2005). Båda dessa modeller är underställda regeringen och cheferna utses oftast av presidenten. Det finns dock en annan modell som kallas den parlamentariska modellen där institutionen är underställd parlamentet och arbetar enbart preventivt. Exemplet här är Australiens delstat New South Wales anti-korruptions institution vilka enbart arbetar preventivt och försöker föreslå nya lagar eller opinionsbilda

Forskningen är också enig om att institutionerna som etablerats efter Singapore och Hong Kong har misslyckats eller haft mixade resultat (Gemperle 2018:6). Oftast är det länder som är både fattiga och djupt korrupta som försöker etablera anti-korruptions institutioner för att starta en förändring. Processen misslyckas ofta eftersom att institutionerna saknar personal, själva blir korrupta, inte utreder tillräckligt många tjänstemän eller saknar makt att

få utreda de verkligt korrupta politikerna. Forskare har tagit upp exempel från Thailand, Botswana, Ecuador, Filipinerna och Argentina som exempel på mindre framgångsrika institutioner (Meagher 2005). John Heilbrunn (2004:1-3) har pekat på att de flesta anti-korrupsions institutioner oftast uppkommer efter att internationella krafter kräver att den korrupta staten ska inrätta en institution. Det kan vara biståndsgivare, internationella organisationer såsom World Bank och FN som vill att en korrupt stat inte förskingrar det bistånd som den får. Att upprätta en antikorrupsions institution blir då ett praktiskt verktyg som visar att den korrupta staten tar korrupsion på allvar och försöker göra någonting åt problemet. Problemet blir att institutionen oftast blir retorik och inte ett verktyg som försöker stävja korrupsion (Meagher 2005)

3.4 Teorier till misslyckanden

Sofie Arjon Shutte (2012) menar att det finns två skolor som försöker förklara orsakerna till att anti-korrupsions institutioner misslyckas. Den ena menar att en modell som fungerat i Hong Kong inte klarar sig i en miljö där korrupsionen är annorlunda. De pekar istället på att det är viktigare att få ordning på de statliga organisationerna och förbättra den statliga verksamheten. De menar alltså att man måste få staterna att först hitta effektiva rutiner som fungerar väl och sen kommer korrupsionen försvinna över tid (Rothstein 2011). Den andra sidan pekar på att det inte är något fel på modellen för anti-korrupsions institutioner, utan problemet ligger i implementeringsprocessen och vilka befogenheter som organisationen får av de styrande (De Speville 2010). Diskussionen återspeglar De Sousas (2009:20) interna och externa faktorer som han lyfter fram som en tydlig uppdelning mellan teoribildningarna. Institutionellt misslyckande kan bero på att den externa miljön hindrar institutionens arbete. Det kan vara politiker som stryker budgeten, andra myndigheter som inte vill samarbeta eller att befolkningen och media inte har förtroende för anti-korrupsionsarbetet. Interna faktorer kan översättas som institutionens egen organisation och hur väl de utför sina egna uppgifter. Personalen skall vara kompetent och ha erfarenhet av korrupsionsutredningar, cheferna skall ha ett tydligt ledarskap och ge tydliga arbetsuppgifter och hela institutionen ska arbeta efter en strategi som är inriktade på att komma åt den verkliga korrupsionen.

Skiljelinjen mellan forskarna går just kring vad som orsakar institutionella misslyckanden. Forskare som Meagher (2005) och Heilbrunn (2004) menar att om hela samhället är korrupt och korrupta politiker styr så kommer aldrig en institution lyckas i den miljön. De pekar mestadels på De Sousas (2009) externa faktorer som huvudorsaken till varför korrupsions institutioner misslyckas. Men det finns andra forskare som De Speville (2010) och Doig (2012) som pekar ut organisationens interna faktorer som de primära orsaken. Doig menar att anti-korrupsions institutioner ska bedömas som mindre nystartade organisationer vilka i början har problem med sina arbetsrutiner och strategi, men över tid kommer de bli bättre. Nystartade korrupsions-institutioner har på tok för höga förväntningar då de förväntas lösa korrupsionen och direkt åtala de mest korrupta politikerna. När de då inte uppnår dessa förväntningar så tappar de förtroende och läggs ned istället för att kunna utveckla sin verksamhet. Skiljelinjen mellan externa och interna teoribildningar gör också att forskare landar i olika slutsatser över hur man ska använda verktyget anti-korrupsions institutioner. Meagher (2005) menar att i en korrupt miljö så kan de vara skadliga och nästan förvärja korrupsionen, vilket gör att man inte bör sätta tilltro till korrupsions institutioner som något verktyg. De Speville (2010) menar istället att institutioner borde användas då de är ett verktyg

som med tiden kan börja fungera bättre och kunna hitta verkligt korrupta politiker. Hela diskussionen grundar sig i en skiljelinje som går igenom hela korruptionsforskningen, där forskare antingen ser korruption som ett Collective-action problem eller ett Principal-Agent problem. För att förstå argumentationen kring anti-korrupsions institutioner så bör man förstå vilka teoribildningar som forskarna utgår ifrån. I de följande styckena kommer jag därför definiera Principal agent och Collective action teorierna och sedan redogöra för hur de kopplar ihop med De Sousas (2009) interna och externa faktorer. Jag vill visa att skiljelinjerna i anti-korrupsionsforskningen hänger samman med skiljelinjerna i hela korruptionsforskningen. Begreppen collective action och principal agent kommer också användas i uppsatsens analys vilket gör det nödvändigt att definiera begreppen.

3.5 Principal-agent teorin

Principal-agent är en teori bygger på att det finns en målkonflikt mellan den som köper en service och den som utför servicen. Principalen som köper servicen har dessutom mindre information eller kunskap om hur man utför servicen. Agenten som skall stå för servicen har bättre kunskap och har i första hand ett egenintresse att gynna sig själv istället för att gynna principalen. Detta gör att agenten utnyttjar denna informations asymmetri och utför servicen så att det gynnar dem själva och inte principalen (Rose-Ackerman 1978). I korruptionsanalysen är ofta befolkningen principaler som har delegerat en samhällsservice till staten vilket är agenten i denna modell. Korruption uppstår när statliga tjänstemän tar befolkningens pengar till sig själva och utför en sämre service än principalen har rätt till. Detta är möjligt eftersom att agenten har mer information om hur förvaltningen fungerar och kan därför utnyttja denna asymmetri till sin egen fördel (Persson, Rothstein, Teorell 2013:4). Centrala begrepp inom denna teoribildning är information och incitament vilket är de komponenter som man bör påverka om man vill få agenten att arbeta utifrån principalens intresse. Om man är för anti-korrupsions institutioner så tillhör man oftast denna skola inom korruptionen. Genom att ändra agentens incitament och samtidigt ge befolkningen information och öppenhet i förvaltningen så kan man med tiden få statens tjänstemän att ge befolkningen den bästa servicen. En riktad institution har möjlighet att påverka just dessa saker. Med utredningar och rapporter så ger institutionen information till medborgarna som då får en insikt i hur deras tjänstemän agerar och framförallt vilken service de skall få. Utredningarna ändrar också tjänstemännens incitament då risken att åtalas och fängslas ökar via institutionens utredningar. Det gör att tjänstemannen får incitament att sköta sitt jobb efter principalens intresse och inte sitt eget.

Forskare från denna teoribildning centrerar den politiska toppen som den primära orsaken till att institutionerna misslyckas. Om den politiska eliten har ett egenintresse att upprätthålla den korrupta ordningen så är det nästintill omöjligt att en institution skall lyckas. Det är ledarna som avgör vilka befogenheter, personal och budget som ska ges till institutionen. Om ledarna då har incitament att inte bekämpa korruptionen kommer de utan problem kunna göra institutionen ineffektiv och endast använda den som retorik för att visa att man tar frågan på allvar. Nästa steg efter att ha startat institutionen är att man gör långsiktiga reformer för att ändra de lägre tjänstemännens incitament. Man bör höja deras löner, professionalisera ämbetet och via en stark anti-korrupsions institution öka riskerna att

straffas för korruption (Quah 2017:9). Det är alltså centralt i denna teoribildning att ändra agenternas incitament i första hand. De primära orsakerna till att institutionerna misslyckas kan också beskrivas som organisatoriska faktorer. Det är alltså inte fel på modellen i sig, den ska fungera överallt, utan det är problem med hur modellen implementeras och utförs från agenternas sida (De Speville 2010). Organisatoriska faktorer lyfts ofta fram av Alan Doig (2012) som menar att ett fattigt land med få utbildade personer har en svår uppgift i att hitta rätt personal som har kompetensen att utreda och åtala korrupta politiker. En ny institution möter därför samma problem som företag eller andra organisationer. Det tar tid att hitta sina arbetsprocesser, det tar tid att hitta rätt chefer och det tar framförallt tid att nå resultat. Ett problem som uppstår blir då att en anti-korrupsions institution förväntas lösa alla dessa problem och väldigt snabbt bota ett lands korruption. En annan orsak som kan lyftas fram är att organisationen inte får fria tyglar att bekämpa korruption. De högsta politiska ledarna kan frånta dem befogenheter eller tillstånd att avlyssna misstänkta eller så tillsätter de deras egna tjänstemän på höga chefspositioner som följer den högsta ledningens order (De Sousa 2010:9). Ett problem som denna teori vill lyfta fram är att internationella organisationer inte kan tvinga korrupta ledare att etablera institutioner mot korruption. Om det ligger i deras egenintresse att upprätthålla korruptionen så kommer de att göra det.

3.6 Collective action teorin

Denna teoribildning tar fokus ifrån information och incitament mellan tjänstemän och medborgare och fokuserar istället på samhällets normer som rör korruption. För problemet kanske inte ligger i den enskilde byråkraten, utan i hela samhället som väljer att anamma den korrupta kulturen. Persson, Rothstein och Teorell (2013) pekar på att Principal-agent teorin bygger på att principalen ska ha ett intresse av att vilja kontrollera agenten. Men vad händer då om båda parter accepterar den rådande ordningen där man måste muta sig till en tjänst? Om då hela samhället accepterar och deltar i korruptionen så är det svårt att implementera nya reformer som försöker ändra agentens incitament. För om alla andra är korrupta så finns det ingen anledning att börja gå emot strömmen och inte acceptera korruptionen. Det är detta scenario som gör att forskare från denna skola ser korruption som ett Collective action problem där enskilda aktörer inte belönas för att gå emot strömmen. Persson, Rothstein och Teorell argumenterar för att orsaken till att anti-korrupsions reformer misslyckas är för att man hittills försökt att utforma sina reformer utifrån Principal agent teorin, vilket kan ha ändrat incitamenten för ett fåtal byråkrater, men den har inte ändrat normerna och det dagliga praktiserandet av korruption. Istället för att rikta sina reformer direkt mot korruptionen bör man arbeta långsiktigt och framförallt etablera Quality of Governance inom den statliga förvaltningen. Teorell och Rothstein (2008:19–20) menar att det är goda arbetsprocesser och en välfungerande statsförvaltning som i det långa loppet kommer förändra normerna rörande korruption. Det centrala begreppet är opartiskhet vilket innebär att alla medborgare ges samma service från staten. Om staten fungerar väl och folket är nöjda med resultaten kommer medborgarna över tid förvänta sig att tjänstemännen slutar kräva mutor. En riktad institution räcker därför inte, det krävs en förändring som genomsyrar hela staten som på så sätt kan slå ut korruptionen över tid.

Teorell och Rothstein har inte argumenterat emot specifika anti-korrupsions institutioner, men forskare som varit kritiska till dessa institutioner har använt liknande Collective

actionargument. Meagher (2005) pekar på att institutionernas modeller kan ha fungerat i Hong Kong, men när samma modell implementeras i Botswana så klarar inte modellen av att tackla just dessa problem. Botswanas parallella strukturer inom sin statsförvaltning är annorlunda än de som finns i Hong Kong, vilket gör att den nya institutionen inte blir effektiv i just den miljön. Heilbrunn (2004) argumenterar för att de mest framgångsrika institutionerna är de som har krävts av olika sektorer i samhället, exempelvis näringsliv och civilsamhälle. Han menar också att även om ledare vill bekämpa korruption så måste de ena alla samhällssektorer som vill bekämpa korruption. Enligt honom beror alla misslyckanden på att modellen i sig inte fungerar utan en god nivå på statens governance. Huther och Shah (2004) som skrivit en rapport åt World Bank menar även dem att en anti-korruptions institutioner har små möjligheter att lyckas i en miljö där staten fungerar dåligt. Denna teoribildning är alltså mer fokuserade på externa faktorer som orsaker till att institutionerna misslyckas. Korruption skall alltså bekämpas över lång tid och riktade anti-korruptions policys är inte framgångsrika om hela samhället accepterar korruption.

3.7 Likheter och skiljelinjer

Båda teoribildningar är eniga om att en välfungerande stat med professionella och välbetalda tjänstemän är viktiga när man skall bekämpa korruption. De är också överens om att det krävs stora förändringar inom statsförvaltningen för att de ska bli effektivare och hitta goda normer som gagnar medborgarna. Däremot är de oeniga om hur processen mot det korruptionsfria samhället ska se ut. Principal-agent teoretikerna tror på en aktiv anti-korruptions politik som offentligt och offensivt försöker hindra korrupta tjänstemän ifrån att begå korruptionsbrott. Anti-korruptions institutioner är därför ett användbart verktyg för att starta denna förändring vilket dels minskar informationsasymmetrin och dels minskar agenternas incitament att begå brott. De riktade institutionerna misslyckas på grund av att politiska ledare inte ger dem det organisatoriska stöd som de behöver för att kunna göra en skillnad. Det är alltså organisatoriska problem samt den politiska elitens incitament som står i fokus i denna teoribildning. Collective action teoretiker anser istället att man inte ska rikta sina insatser direkt mot korruptionen. Det blir skadligt eftersom att det kommer ta resurser och framförallt inte kunna ändra hela samhällets normer. Istället ska man fokusera alla krafter på att bygga en bra statsförvaltning med opartiskt arbetssätt som ger god service till medborgarna. Anti-korruptions institutioner skall därför inte användas då de inte fungerar i en korrupt miljö. De kan bara fungera om korruption anses vara brottsligt, först då kan en institution bli effektiv. Man kan alltså summera debatten med att de båda teorierna är oeniga om hur man ska utforma sina policys mot korruptionen.

3.8 Vad kan fallet CICIG bidra med?

CICIGs modell är intressant eftersom den inte liknar Hong Kong eller Singapores modell. Personalen består av internationella tjänstemän från 20 olika nationaliteter vilka är helt oberoende från den Guatemalanska staten. Korrupta tjänstemän kan alltså inte påverka de organisatoriska faktorerna inom CICIG vilket tidigare forskning har utgått ifrån. Den som

avgör de organisatoriska faktorerna är istället det internationella samfundet som ger CICIG personal och pengar för att bedriva oberoende utredningar. Modellen har också visat sig tillräckligt stark för att bekämpa korrupta ledare som gör allt för att bli av med dem. De har utrett och häktat en sittande president, fängslat en tidigare och nu gör de allt för att ställa den nuvarande presidenten inför rätta. Modellen har alltså varit mycket slagkraftig i jämförelse med tidigare modeller som helt kontrolleras av den korrupta eliten. Så CICIGs modell kan alltså gå runt de allra största problemen som principal agent teorin ställt upp.

Samtidigt så har CICIGs modell en faktor som gör att alla deras framgångar är beroende av Guatemalas egna institutioner. De har inte mandat att föra fram egna åtal utan de måste lämna över sina utredningar till Guatemalas egen åklagarmyndighet som sedan kan driva åtalet i domstolarna. Alla CICIGs tunga utredningar har därför gjorts tillsammans med åklagarmyndigheten som tillsammans med CICIG är de två institutioner som det guatemalanska folket har allra högst förtroende för. CICIG har också varit med om att påverka normerna mot korruption vilket går emot collective action forskningen. Det var inte landets domstolar som avsatte presidenten 2015, utan det var folket som samlades i massiva protester under 20 veckor i sträck. De var trötta på korruptionen och krävde att alla skulle vara lika inför lagen. CICIG ansågs alltså vara en opartisk kraft som hade möjlighet att utreda alla på ett opartiskt sätt. Ett verkligt avtryck som CICIG gjort är att påverka de juridiska institutionernas Quality of Governance. I deras mandat är det tydligt att de får lägga fram reformförslag och skriva utredningar om rättssystemets befogenheter. Modellen gör alltså att de har möjlighet att också få arbeta preventivt. Detta har resulterat i att en ny korruptionsdomstol har inrättats, polis har möjlighet att telefon avlyssna misstänkta samt att misstänkta kan få mildare straff i utbyte mot information om medbrottslingar. CICIG har alltså även stärkt institutionerna vilket varit avgörande när de 2015 började utreda regeringen. CICIG-modellen är därför mycket intressant då den är utformad både för att arbeta repressivt och preventivt utifrån båda teoribildningar vilket gör att modellen är värd att studera vidare

4 Teoretiskt ramverk

Det finns alltså två ledande teorier som förklarar till varför en anti-korrupsions institution lyckas eller misslyckas. En institution är beroende av miljön som den verkar i, alltså hur staten fungerar och hur utbredd korrupsionen är. Men institutionen har även interna problem som gör att de inte klarar av att utföra de uppgifter som de har mandat till. Dessa två teorier är relaterade till varandra, men i analysen så bör man ändå skilja på teorierna (Meagher 2005:80). Det som forskningen tvistar om är vilken teori som har bäst förklaringskraft. Heilbrunn (2004) argumenterar att när miljön är dålig så skall man aldrig etablera en riktad institution, då den inte har någon chans att påverka den utbredda korrupsionen. Han menar istället att statens institutioner måste förbättras innan man kan skapa en riktad institution. Han lutar sig alltså på governance-teorin när han förklarar varför anti-korrupsions institutioner misslyckas. De Speville (2010) fokuserar istället på organisationen och argumenterar för att en riktad institution behövs när man skall starta institutionella förändringar. Han menar att om organisationen fungerar bra så kan en riktad institution fungera trots att governance-miljön är dålig. Det viktiga är att organisationen har förutsättningar att utföra sitt arbete vilket exempelvis är att ha utbildad personal, rätt utrustning och befogenhet att utreda den verkliga stora korrupsionen. De Sousa (2009:20) kopplar samman dessa teorier och menar att de kan kategoriseras som interna och externa faktorer. Externa faktorer koppas ihop med governance-teorin eftersom man där lägger fokus på att analysera staten, hur väl den styrs och hur utbredd korrupsionen är. Interna faktorer kopplas samman organisationen och hur väl de utför sin uppgift.

Interna och externa faktorer blir därför grunduppdelningen i detta teoretiska ramverk där organisation och samhällsfaktorer delas upp var för sig. Uppdelningen kopplar samman med den övergripande debatten inom korrupsion där den antingen kan ses som ett collective-action problem eller ett principal-agent problem. De interna faktorerna hänger ihop med principal-agent teorin då en institution med bra organisation och ledning kommer granska statens agenter och öka deras sannolikhet att straffas för sina korrupta handlingar. När agenternas incitament ändras så kommer också korrupsionen försvinna. Externa faktorerna hänger samman med collective-action teorin då samhällets normer och statens styrning omtvetydigt alla framgångar som en institution kan tänkas ha. Det spelar alltså ingen roll om en institution straffar korrupta byråkrater, om samhällets normer tillåter korrupsion så kommer ingenting hända. Det är dock viktigt att poängtera att teorierna inte är konkurrerande utan relaterade till varandra (Meagher 2005:80). Singapore och Hong Kong hade extremt bra interna faktorer, men deras externa faktorer var också gynnsamma då båda stater förbättrade sina statliga organisationer samtidigt som anti-korrupsions institutioner etablerades (Quah 2018). Det man däremot inte är enig om är vilken faktor som är nödvändig för att kunna lyckas. Heilbrunn (2004) menar att utan externa faktorer så kommer inte de interna faktorerna kunna uppnå framgång. De Speville (2010) menar att så länge de interna faktorerna är bra så kan man komma runt problemet med de externa faktorerna, och över tid påverka de externa faktorerna så att samhället blir mindre korrupt.

4.1 Interna faktorer

Interna faktorer analyserar enbart organisationen i sig och man försöker här bortse ifrån yttre påverkan. Man kan dela upp faktorerna i tre delar vilka är Ledarskap och strategi, Befogenheter och lagstiftning och slutligen Personal och budget. Faktorn ledarskap och strategi fokuserar enbart på ledningen i kommissionen, alltså vilka som har varit chefer och vilka strategiska ställningstaganden dessa har gjort. En bra chef skall ha en tydlig strategi och kunna hitta goda rutiner i institutionen arbete. Det gäller också att ha en kunnig chef som är tillsatt efter sin specialkunskap om korruption och inte personliga kontakter. Den politiska eliten är de som tillsätter cheferna vilket gör att ledarskapet är starkt beroende av att politikerna vill bekämpa korruption. Befogenheter och lagstiftning är institutionens mandat eller lagstiftning som reglerar hur de får utföra sitt arbete. Det reglerar exempelvis om hur man får utreda misstänkta, om institutionen får väcka åtal eller om den har rätt att beslagta tillgångar. Allt detta återfinns i offentliga dokument som de styrande har utfärdat och kontrollerat. Man kan ganska snabbt i dessa dokument se om institutionen har befogenhet att bekämpa korruptionen eller inte. Det är vanligt att den politiska ledningen dragit åt mandatet så att de inte har möjlighet att väcka åtal eller utreda alla möjliga brott (De Sousa 2009:13).

Personal och budget undersöker hur väl organisationen kan fullfölja sina befogenheter. Om man har befogenhet att telefonavlyssna en misstänkt förutsätter det att man har en budget som täcker den avancerade utrustningen. Om den politiska ledningen inte har ett incitament att bekämpa korruptionen kan de därför dra in mer och mer av budgeten så att personalen inte kan arbeta med de verktyg som är nödvändiga. Ett annat problem kan också vara att det inte finns tillgänglig modern utrustning som man kan använda. Det skall också finnas en välutbildad personal med kompetens att kunna genomföra komplexa korruptionsutredningar. Den ska vara rekryterad med tydliga processer som premierar de mest kompetenta och erfarna personalen. Organisationen skall också ha budget att kunna erbjuda löner som lockar de mest kompetenta utredarna i landet. Det krävs alltså en högre lön än vanliga poliser eller åklagare för att kunna rekrytera specialistkunskap och experter inom sina områden. Det är därför viktigt att i denna faktor undersöka hur rekryteringsprocessen ser ut och jämföra löner med landets genomsnittliga poliser och åklagare (De Sousa 2009:16).

4.2 Externa faktorer

Denna teoribildning menar att om man inte tar tag i en korrupt stats verkliga problem så kan en riktad institution vara kontra-produktiv. Dåligt styrda stater måste först skapa ordning i sina egna organisationer, utveckla arbetsrutiner och med tiden ge medborgarna bättre service. Problemet med riktade korruptions institutioner blir att de skjuter upp de nödvändiga reformerna som en stat måste göra. När den politiska ledningen kritiseras för korruption blir deras enkla svar att starta en ny anti-korruptions institution, vilket gör att de slipper göra tunga reformerna över hela statsförvaltningen. Grundantagandet i denna teori bygger på att en riktad institution är beroende av andra institutioner, befolkningens normer och graden av korruption inom statsapparaten. Om dessa faktorer inte finns så kommer en riktad institutions framgångar aldrig vara långvariga, de konsoliderar snarare den korrupta ordningen (Meagher 2005, Heilbrunn 2004). Man kan dela in de externa faktorerna i fyra delar vilka är den

politiska elitens vilja till reformer, samarbete med andra institutioner, domstolars rättssäkerhet och befolkningen och medias opinion rörande korruption.

Faktorn den politiska elitens vilja till reformer innebär att regeringen, presidenten eller lagstiftande församlingen har ett intresse av att bekämpa korruption och förändra samhället. Man kan se hur väl politikerna har stöttat anti-korrupsions institutionen, man kan se om det stiftats hårdare korrupsionslagar eller så ser man hur stora ekonomiska resurser som rättssystemet har fått. En politisk elit som själv är korrupt har inget intresse av att stifta hårda lagar, stärka rättssystemet eller stärka anti-korrupsions institutionen. Under denna faktor fokuserar man mycket på landets politiker såsom presidenten, kongressen eller hela regeringen. Om de genomfört stora förändringar och velat reformera statsapparaten indikerar det på att det finns en extern kraft som faktiskt vill bekämpa korruptionen. Faktorn samarbete med andra institutioner undersöker istället relationen mellan anti-korrupsions institutionen och åklagar eller polismyndigheten. Problemet med anti-korrupsions institutioner är att de inkräktar på åklagar och polismyndigheternas befogenheter. Vem styr vem? Vem ska få den rätta utrustningen? Vem skall leda utredningen? Om relationen till åklagare och polis är dålig så blir det svårt för korrupsionsinstitutionen att kunna komma någon vart i sina utredningar. Ofta saknar anti-korrupsions institutionen resurser och måste förlita sig på att poliser och åklagare kan assistera och stödja vissa utredningar. Om de medverkande institutionerna dessutom är korrupta och saknar kompetent personal hindras också korrupsionsarbetet (De Sousa 2009:14).

Faktorn Domstolars rättssäkerhet försöker avgöra hur domstolarna dömer i korrupsionsmål som anti-korrupsions institutionen har åtalat. Om domstolarna har låg kompetens eller är styrda av korrupta krafter så fälls sällan några korrupta tjänstemän i åtal. Man kan oftast räkna ut detta genom att se hur många av korrupsionsinstitutionens åtal som har slutat i fällande domar. Om få tjänstemän fälls eller inte blir åtalade kan det indikera på att domstolarna är korruperade. Det kan samtidigt indikera att bevisningen inte är tillräckligt god från åklagarsidan vilket gör det nödvändigt att även läsa utredningar och rapporter som bedömer domstolars rättssäkerhet. Det viktiga i denna faktor är att se hur väl anti-korrupsions institutionen har lyckats i domstolarna, men även läsa rapporter om hela landets rättsväsende (Bolongaita 2010:18). Befolkningen och medias opinion studerar befolkningen och medias stöd i anti-korrupsionsarbetet. Om folket inte bryr sig om korruption så är det svårt att få genomslag för sina reformförslag mot korruption. Lyckade fall som resulterat i att toppolitiker fängslats måste kunna väcka folkligt engagemang. Det är viktigt att både civilsamhälle och näringsliv stöder kampen mot korruption och inte är likgiltiga inför den. Det är också bra om korrupsionsinstitutionen i sig har stöd av befolkningen, vilket gör att korrupta politiker får det svårare att lägga krokben för institutionen (Heilbrunn 2004). Media är också en viktig faktor då det bör finnas en fri press där journalister genomför och publicerar granskningar. Om media däremot aktivt motarbetar anti-korrupsions institutionen och skriver negativt om organisationen så indikerar det på att media inte stöttar anti-korrupsionsarbetet vilket gör att det är en negativ extern faktor.

5 Metod

Valet av metod baserar sig på det teoretiska ramverket som utgår från De Sousas (2009) artikel om anti korruptionsinstitutioner vilket delar upp framgångsfaktorerna i externa och interna faktorer. Dessa faktorer är återkommande i fallstudier som har liknande frågeställning som min studie har. Därför kommer min operationalisering och materialinsamling försöka återspegla de tidigare fallstudierna som letat efter förklaringar till att antikorrupsionsinstitutioner lyckas eller misslyckas. Jag har hittat tre relevanta studier som liknar min frågeställning. En studie av Bolongaita (2010) jämför Indonesien och Filipinernas antikorrupsionsinstitution och försöker förklara varför Indonesiens institution varit mer framgångsrik trots att korruptionsnivån är liknande i båda länder. En annan studie av Shutte (2012) fokuserar enbart på Indonesien institution och försöker förklara varför de varit framgångsrika där forskningen menar att det inte borde gå att påverka korruptionen. Denna studie är den som mest liknar min frågeställning mest, vilket gör att jag försökt efterlikna den studien så mycket som möjligt. Den tredje fallstudien är gjord av Alvarez (2017) och förklarar varför Perus institution misslyckades totalt med att påverka landets korruption. Det gemensamma för dessa studier är att de alla använder samma metoder och materialinsamling vilket gör att min egen studie får en tydlig design som är enkel att följa.

5.1 Studiens upplägg

Fallstudierna börjar ofta med att lägga fram bevis för varför den analyserade institutionen anses vara framgångsrik. Exempelvis så använder sig Shutte (2012:39) av statistik över hur mycket tillgångar som Indonesiens institution lyckats återföra till staten, hur högt förtroende allmänheten har för institutionen men även hur högt upp i den politiska hierarkin man lyckas nå i sina utredningar. Fallstudierna lägger ofta fram dessa framgångsbevis redan i inledningen, vilket sedan följs upp av en bakgrund där man förklarar varför institutionen blev till och vem som styrde utvecklingen. Alvarez (2017) använder sig mycket av tidningsartiklar och personliga intervjuer för att beskriva processen bakom Perus institutions grundande. Bolongaita (2010) och Shutte (2012) beskriver institutionens grundande med rapporter och utredningar som gjorts. Man använder sig även av offentliga dokument såsom korruptionslagstiftning och institutionsmandatet för att beskriva vilka slags befogenheter institutionen fick vid grundandet.

Efter bakgrunden analyserar fallstudierna orsakerna till att institutionen lyckas eller misslyckas utefter parametrarna som De Sousas (2010) pekat på. Man redogör för hur väl institutionen kunnat starta åtal, hur man samarbetat med åklagarna, hur man rekryterat sin personal och vilket stöd man har fått från den politiska ledningen. Slutsatsen i fallstudierna diskuterar vilken faktor som de anser vara den avgörande för varför institutionen lyckats eller misslyckats. Alvarez (2017:28–29) argumenterar för att Perus institution föll på att den politiska ledningen inte var intresserade av att bekämpa korruptionen och därför såg till att motarbeta institutionen inifrån. Han lägger alltså störst förklaringskraft på de interna

faktorerna i sin slutsats. Shutte (2012:47) och Bolongaita (2010:23) kommer båda fram till att Indonesiens institution var en framgång för att de hade bra ledarskap, kompetent personal och specialiserade korruptionsdomstolar vilket gjorde att man kunde uppnå goda resultat trots att landet var djupt korrupt. Men båda studier belyser även att den folkliga opinionen mot korruption var en avgörande faktor vilket gjorde att de högsta politikerna inte vågade hindra institutionen. Man vill alltså peka på att både interna och externa faktorer kan förklara varför Indonesiens institution var en framgång.

Denna uppsats har precis som tidigare studier gett en bakgrund till varför CICIG skapades och varför institutionen anses vara framgångsrik. Det som däremot skiljer sig från studierna är det teoretiska ramverket som jag tagit ifrån De Sousas (2009) artikel. Studierna har inte skrivit ut något teoretiskt ramverk utan drivit sina studier empiriskt och inte lagt särskilt stor vikt vid tidigare forskning. Man refererar till de viktigaste forskarna såsom Alan Doig (1995), John Heilbrunn (2004) och Luis De Sousa (2009), men utöver det så har man inte grävt djupare i den tidigare forskningen. Orsaken är att studierna inte enbart är för den akademiska världen utan de är även tänkta att kunna läsas av anti-korruptions organisationer och internationella organisationer. Däremot så diskuteras samma orsaker som De Sousa pekat på i sin artikel, vilket denna studie använt som grund i det teoretiska ramverket.

Min studie ska försöka följa detta upplägg så mycket som möjligt. I inledningen har jag visat på CICIGs förtroende bland befolkningen via opinionsundersökningar, hur man åtalat högt uppsatta politiker och hur de stärkt upp Guatemalas egen åklagarmyndighet. Precis som de nämnda fallstudierna hänvisar jag till tidigare utredningar från NGOs men även från Utrikesdepartementet och Sida som alla skrivit offentliga dokument om CICIG. Jag har även gett en tydlig bakgrund där jag använt mig av offentliga dokument såsom lagstiftning och mandatet för att beskriva vilka befogenheter CICIG har och hur de kom till. NGOs rapporter är också viktiga i denna sektion då de har detaljerade redogörelser för hur förhandlingarna gick till. Det som är annorlunda jämfört med de nämnda fallstudierna är att denna uppsats har ett tydligare teoretiskt ramverk som driver analysen. Jag har en tydligare struktur mellan de interna och externa faktorerna vilket de tidigare fallstudierna saknar. Däremot vill jag behålla fallstudiernas operationalisering och se till att varje faktor operationaliseras på samma sätt som de tidigare studierna gjort. Slutsatsen och diskussionen kommer därför diskutera hur CICIG som ny modell klarat av de interna och externa faktorerna. Under rubriken Operationalisering kommer jag redogöra för hur de tidigare fallstudierna operationaliserat de externa och interna faktorerna.

5.2 Materialinsamling

I de nämnda fallstudierna är ett gemensamt drag att intervjua berörda tjänstemän som arbetat inom institutionen eller runtomkring den. Intervjuerna används ofta för att styrka upp olika faktorer som forskaren vill belysa. Exempelvis så kan en intervju med tjänstemän inom institutionen berätta om hur ledarskapet fungerade, vilka befogenheter de fick i praktiken, samt hur samarbetet med åklagare och polis fungerade. För att få tag i informanter har jag varit i kontakt med svenska ambassaden i Guatemala för att hitta lämpliga personer. Tyvärr var de inte villiga att ställa upp, men däremot försåg de mig med beslutsunderlag från Sida som motiverar det svenska biståndet till Guatemala. Jag har även haft mail-kontakt med en svensk polis som arbetat för CICIG och deltagit i de stora korruptionsavslöjandena 2015. Tyvärr avböjde polisen att låta sig intervjuas på grund av pågående utlandstjänst vilket gör att

man inte kan kommentera tidigare tjänster. Däremot ställde Georg Andrén upp på en lång intervju vilket jag är oerhört tacksam för. Andrén var Sveriges ambassadör mellan 2014 till 2017 och har via svenskt bistånd arbetat med både Thelma Aldana (Riksåklagare i Guatemala) och Ivan Velasquez (Kommissionär för CICIG) vilket gör att han har god kännedom om organisationen. Han agerade även moderator då Thelma Aldana och Ivan Velasquez tilldelades Right Livelihood-priset 2018 vilket gör att han har en den senaste informationen om CICIG och utvecklingen i Guatemala. Andrén är därför den optimala informanten att använda som källa då få personer i Sverige har mer insyn i CICIG. Merparten av materialet från de tidigare fallstudierna består dock av offentliga dokument såsom lagstiftning, befogenhetsmandat och offentliga utredningar. Mycket av detta finns översatt på CICIGs hemsida vilket jag använt som material.

Det kanske viktigaste materialet för denna uppsats är de rapporter som skrivit och utvärderat CICIGs tid i Guatemala. Jag har använt mig av åtta olika rapporter som är skrivna av utredare för Open society foundation, International crisis group, Insight crime foundation, WOLA³, ILAC⁴ och slutligen World Bank. Dessa dokument ger bäst information om CICIG då de från olika perspektiv utvärderar CICIGs tid i Guatemala. Open Society Foundation är George Soros projekt som försöker skapa hållbara demokratier som kan stå emot auktoritärt förtryck (Open society 2019). De är verksamma över hela världen och har skrivit en utförlig rapport som beskriver hela CICIGs tid i Guatemala. De har ett stort fokus på ledarskap och CICIGs interna arbete vilket varit väldigt användbart i analysen. International crisis group är en organisation som bevakar konflikter runtom i världen och försöker förhindra dem innan de eskalerar. De föreslår policyförändringar och fredliga lösningar för att förhindra konflikt (ICG 2019). De har skrivit tre rapporter om CICIG och följt utvecklingen i Guatemala sedan CICIG etablerades, och de har haft ett fokus på CICIGs påverkan på Guatemalanska institutioner och hur de har förbättrats genom åren. De är också den organisation som varit mest positiva till CICIG och stöttat deras arbete. I deras senaste rapport från 2018 så argumenterar de för att CICIG har påverkat Guatemalas brottsstatistik så att den idag är mycket lägre än resten av Centralamerika. Detta har Insight crime varit skeptiska till då de menar att det är svårt att peka ut CICIG som den enda orsaken till den sjunkande brottsstatistiken (Asmann 2018).

Insight Crime Foundation är en organisation som finansieras av biståndspengar från USA, Sverige, Canada m.fl. De bevakar den organiserade brottsligheten i Central och Sydamerika. De skriver mycket om den politiska korrruptionen och hur brottsliga verksamheter kontrollerar statliga organisationer. De har också en bevakande nyhetssida där man kan följa korrupsionsnyheter i Guatemala vilket har varit ett bra material. De har även en utförlig rapport om hur CICIG har arbetat med Guatemalas politiska elit som styr landet, vilket ger ett bra perspektiv över hur den politiska eliten agerat gentemot CICIG. WOLA är en människorättsorganisation som arbetar med att stärka mänskliga rättigheter i Latinamerika och stärka rättsväsendet i dessa länder (WOLA 2019). De har i sin rapport fokuserat mycket på de institutionella förändringar och de reformer som CICIG drivit igenom i Guatemala. ILAC är en svensk expertorganisation som samlar jurister runtom i världen som vill stärka rättsväsendet i konflikttrabbade länder (ILAC 2019). De har sammanställt en rapport om hela det Guatemalanska rättsväsendet där CICIG ingår. De har skrivit om åklagarämbetet och landets domstolar vilket är ett viktigt material i analysen. World Bank är en internationell organisation som arbetar med utvecklingsfrågor och finansiell assistans till utvecklingsländer (World Bank 2019). Deras rapport behandlar CICIGs påverkan på Rule of Law och skatteuttaget i Guatemala vilket har givit bredare institutionella perspektiv.

³ Washington Office of Latin America

⁴ International Legal Assistance Consortium

Ett problem med detta material är att det saknas källor från Guatemala. Den praktiska orsaken är att jag inte talar spanska och därför inte kan tolka nyhetsbevakning och debatt från Guatemala. Samtidigt så är källor ifrån Guatemalanska medier svåra att bearbeta då stora delar är kontrollerade av privata intressen som själva är korrupta. Exempelvis så har alla tre kommissionärer som lett CICIG blivit smutskastade och utsatta för ryktesspridning ifrån medierna. Man kan också fråga sig vilka fler frågor som kan bli besvarade i det teoretiska ramverket. Forskningsfrågan försöker besvara om CICIGS framgång beror på externa eller interna faktorer och rapporterna ger alla utförliga svar på dessa frågor. Man skulle givetvis kunna fylla på dessa faktorer med Guatemalanska dokument som ger en bredare materialinsamling, men på grund av språkbarriären så får denna uppsats hålla tillgodo med internationella utredningar och rapporter. Det blir dock ett problem då källmaterialet kan anses vara tendentiöst då det är internationella organisationer som skriver om ett lyckat internationellt initiativ. De har alltså tendensen att höja CICIGs arbete och tona ner de negativa aspekterna. Samtidigt så har jag i läsningen av rapporterna inte kunnat hitta någon tendens i rapporterna. De negativa aspekterna hos CICIG lyfts fram i alla rapporter och de positiva aspekterna problematiseras ofta. Det är trots allt professionella utredare, forskare och experter som författat rapporterna och de är själva medvetna om tendensproblematiken. En annan lösning på tendensproblematiken är att ta källorna från olika organisationerna. ILAC fokuserar enbart på juridik, WOLA på mänskliga rättigheter och Insight Crime fokuserar på organiserad brottslighet och politisk korruption. Jag har även tagit in material från den svenska ambassaden, Sida och intervjuat Sveriges förre ambassadör för att på så sätt få en bred bild från olika perspektiv.

5.3 Läsning av materialet

Jag har läst igenom materialet del för del och letat efter de teoretiska faktorerna från ramverket. Jag har alltså sökt igenom dokumenten efter varje faktor och redogjort för vad dokumenten kan berätta om de faktorer som forskningen ställt upp som hinder eller möjligheter för anti-korruptionsinstitutioner. Detta har jag redogjort för i resultatsektionen där jag beskrivit vad materialet säger om varje faktor. Under rubriken "Domstolars rättssäkerhet" har jag alltså beskrivit vad dokumenten berättar om hur CICIG klarat problemen med domstolarnas rättssäkerhet. Svenska ambassaden(2018:10) skrev exempelvis i sin rapport att det är problematiskt att få fall som CICIG utrett faktiskt leder till fällande domar, vilket förklaras av att det guatemalanska rättsväsendet fortfarande inte är helt rättssäkert. Samtidigt tar samma rapport (ibid:4) upp att CICIG har deltagit i etablerandet av nya högriskdomstolar vilket stärkt domstolväsendet eftersom att korruptionsmål då kan behandlas i separata instanser som inte är del av det korrupta systemet. Tanken är att resultatsektionen objektivt och kategoriskt skall redogöra för vad materialet säger om varje faktor som forskningen pekat ut som viktiga för anti-korruptions institutioner. Rent praktiskt har jag läst igenom varje dokument och markerat ord och meningar som kan kopplas till någon av faktorerna. Allt som har med åklagarmyndigheten eller polisen att göra har därför markerats i dokumentet och sorterats in under faktorn "Samarbete med andra myndigheter".

Efter resultatsektionen kommer jämförelsessektionen där jag har jämfört empirin från CICIG med den tidigare forskningen. Här vill jag visa vilka problem som CICIGs modell har lyckats lösa och vilka problem som kvarstår. Jag har kategoriskt analyserat varje faktor och

jämfört med tidigare institutioners problem. Om vi återkommer till faktorn ”Domstolars rättssäkerhet” så ser man att Indonesiens anti-korruptions institution precis som CICIG inrättat nya högriskdomstolar, men om man jämför statistik så ser man att Indonesiens institution lyckats vinna nästan alla sina mål som de har tagit till domstol (Shutte 2012:43–44). Jämförelsen visar därför att en den nya CICIG-modellen är beroende av att domstolarna i landet är rättssäkra och även om de inrättar nya domstolar så är det inte en garanti för att modellen kan lösa faktorn med rättsosäkra domstolar. Jag har alltså lyft ut exempel från materialinsamlingen och jämfört det med tidigare forskning. I den efterföljande diskussionsdelen så kommer jag summera alla faktorer och diskutera CICIGs modell på ett mer generellt plan där jag pekar ut exakt vad den nya modellen löser och inte löser. Jag kommer där ge min förklaring till varför CICIG lyckats i en miljö där de inte borde lyckats.

5.4 Operationalisering

5.4.1 Interna faktorer

Ledarskapet är operationaliserat genom en granskning av de kommissionärer som styr CICIG sedan 2007. Fokus har legat på vilken kompetens de har haft och hur deras strategi påverkat CICIGs framgång. Alvarez (2017) studie om Perus institution har den tydligaste operationaliseringen av denna faktor. Han har via medierapporteringen redogjort för institutionschefens bakgrund, orsak till utnämning men även vad Transparency international tyckte om utnämningen. Sedan har han via informantintervjuer försökt reda ut hur chefen agerade i praktiken och hur ledarskapet påverkade strategin. Jag har i denna uppsats specifikt frågat om ledarskapet i intervjun med Georg Andrén, men det har varit svårt att uppnå samma detaljrikedom som Alvarez informanter kunde ge. Däremot så fanns fler utlåtanden och bedömningar i rapporterna där anställda inom CICIG har pratat om sina kommissionärer och deras kompetens. Nästan alla rapporter skriver om CICIGs olika kommissionärer vilket gör att det finns ett stort material att analysera i denna faktor. Befogenheterna kommer precis som Shuttes (2012) studie operationaliseras genom att se på lagstiftning och mandatet. Här kan man tydligt se vad CICIG får göra och vilka metoder man får arbeta med. Mandatet finns översatt på WOLAs hemsida, men CICIGs befogenheter har den allra tydligaste genomgången i WOLAs rapport från 2015 (sidan 10-13) vilket ger en bra överblick i de befogenheter som CICIG har haft. Flera rapporter skriver även om CICIGs finansiering och hur de får in ekonomiska medel för att driva verksamheten, vilket är en viktig faktor inom de interna faktorerna. Personalfaktorn är operationaliserad via Sida dokument som återger var personalen är kommer ifrån och hur den är rekryterad. Även Open Society har i sin rapport skrivit om CICIGs personal och hur den är rekryterad och finansierad.

5.4.2 Externa faktorer

Kvalitén på domstolarna har i Shuttes och Bolongaitas studier mätts via antalet fall som korruptionsinstitutionen vunnit i domstolarna. Det finns tydligt presenterat hur många åtal som väckts och hur många som resulterat i fällande domar. De menar att en hög procentandel

av vunna fall indikerar att domstolarna fungerar har god kvalité och inte är lika drabbade av korruption. Om institutionen däremot förlorar många fall så indikerar det på att domstolarna är korrupta och kämpar emot när anti-korruptions institutionen försöker göra en skillnad mot korruptionen. I CICIGs fall har jag inte kunnat hitta exakt domstolsstatistik som kan operationaliseras på samma sätt som tidigare studier gjort. Orsaken är att det inte går att avgöra exakt vilka fall som CICIG har deltagit i då de kan ha agerat konsult eller själva gjort utredningen. Den informationen har inte varit möjlig att få tag på. Rapporterna beskriver däremot enstaka fall som CICIG har misslyckats eller lyckats med i domstol, vilket redogörs i resultatsektionen. Sida har också gjort bedömningar av Guatemalas domstolar vilket även det är en bra källa för att bättre förstå domstolsväsendet. Georg Andrén gav dock mest information om domstolarna och hur systemet fungerar vilket inte finns återgett i några rapporter. Det har alltså inte varit möjligt att återskapa Shuttes och Bolongaitas operationalisering, men jag har försökt ta in så mycket information som möjligt kring denna faktor. Elitens stöd fokuserar enbart på landets politiker och hur de har agerat gentemot anti-korruptions institutionen. Tidigare studier har talat om regeringens incitament och vilja att genomföra reformer mot korruptionen. Denna faktor operationaliseras bäst genom att titta på de styrandes incitament gentemot korruptionen. Man kan undersöka varför de styrande bjöd in CICIG, vad de tjänar på korruptionen och framförallt vilka reformer de har tillåtit. Rapporterna skriver alla om elitens stöd och beskriver hur det politiska landskapet ser ut i Guatemala. Även intervjun gav en bra bild av hur politiken ser ut och vilka incitament som de politiska falangerna har.

Befolkningens opinion mot korruption är också en viktig faktor som tidigare studier mätt. Transparency internationals breda opinionsundersökningar citeras flitigt för att mäta om befolkningen är emot korruption, om de anser att staten gör ett bra jobb mot korruption och om de känner sig drabbade. Denna typ av undersökning har även gjorts i Guatemala och har citerats flitigt av flera rapporter om CICIG. Shutte och Bolongaita har även studerat hur stora protesterna varit mot korruption för att på så sätt mäta hur stort engagemanget hos befolkningen varit. All denna information finns återgivna i alla rapporter och återspeglar väl tidigare studiers operationalisering. I samarbete med andra myndigheter så lyfter framförallt Alvarez (2017:23) fram att åklagarmyndigheten och polisen som de myndigheter som anti-korruptions institutionen skulle samarbeta med. Detta gäller också CICIG som i sitt mandat har till uppgift att samarbeta med just polis och åklagarmyndighet, vilket skapar en naturlig avgränsning i denna faktor. Alla rapporter har ett stort fokus på åklagarmyndigheten och hur samarbetet har fungerat med CICIG vilket är ett stort material att analysera. Däremot står nästan ingenting om samarbetet med Guatemalas polis vilket enligt mig beror på att CICIG som mindre institution fokuserat på samarbetet med åklagarmyndigheten som är en lättare institution att förändra eftersom att den är mycket mindre än Guatemalas poliskår. Det som är skrivet om polisen är dock återgivet trots att det är en liten del av materialet.

6 Analys

6.1 Resultat

6.1.1 Interna faktorer

Befogenhet och lagstiftning

CICIG arbetar under Guatemalansk lag och får därför sina befogenheter av kongressen vilka är de som avgör vilka medel CICIG skall få använda sig utav. När CICIGs mandat skrevs 2006 så antog också kongressen en lag mot organiserad brottslighet där åklagare och polis fick moderna befogenheter att bekämpa brott. När CICIG etablerades fick man därför använda sig av vittnesskydd, straffrabatter för informanter och framförallt telefonavlyssning vilket varit den viktigaste befogenheten då CICIG och åklagarna kunnat använda sig av en ny form av bevisning vilket gjort det lättare att lägga fram bevis mot korrupta tjänstemän. I mandatet är det tydligt att CICIG har befogenhet att utreda med alla metoder som en Guatemalansk myndighet. Man får förhöra misstänkta, kalla vittnen till förhör och utföra husrannsakingar vilket gör dem till en utredande och myndighet med liknande befogenheter som polis och åklagarmyndigheten. Men den stora skillnaden gentemot åklagarmyndigheten är att CICIG inte får driva egna åtal i Guatemalanska domstolar. De får endast samla in bevis via sina utredningar, sedan måste man gå via den nationella åklagarmyndigheten, vilka i sin tur kan driva ett åtal. Däremot får representanter från CICIG agera bisittare till åklagarna i själva åtalsprocessen, de har då en rådgivande roll men de får inte delta i själva rättsprocessen. En annan unik aspekt hos CICIG är att de får lägga rekommendationer till nya lagar och policyförändringar som rör rättssystemet i landet (WOLA 2015:10–13).

Rapporterna är tämligen eniga om att CICIG fått de nödvändiga befogenheterna för att kunna bedriva en modern brottsbekämpande verksamhet vilket möjliggjort många av de viktigaste korruptionsfallen som CICIG lyckats avslöja. Men dessa befogenheter kom under en kort period mellan 2006 till 2009 då kongressen var välvilligt inställda till reformer inom rättsväsendet. 2009 så slutade kongressen att reformera rättsväsendet vilket gjort att de verkliga förändringarna har uteblivit. CICIG har exempelvis föreslagit en karriärlag inom rättsväsendet vilket skulle göra att domare och åklagare blir befordrade utifrån sina meriter och inte personliga kontakter. Denna lag har inte godkänts av kongressen vilket gjort att nomineringsprocesser är enkla att korrumpas då makthavarna kan placera lojala tjänstemän på de viktigaste positionerna. En lag som tvingar makthavare att utse de mest erfarna tjänstemännen skulle göra att det blir svårare att få in sina tjänstemän på de tyngsta posterna (ICG 2016:14–15). Open Society (2016:104) anser också att de verkliga reformerna har uteblivit vilket begränsat CICIGs framgångar till att endast kunnat avslöja korruptionen och inte kunnat göra långsiktiga förändringar som bekämpar korruptionen under lång tid. Ett av de mest makabra exemplen på hur kongressen begränsat CICIGs arbete är när man ändrade

lagstiftningen så att det blev nästintill omöjligt att fängsla politiker. CICIG har sedan 2015 undersökt olaglig valkampanjs finansiering där man misstänkt att politiker tagit emot bidrag från kriminella organisationer. I den nya lagen blev det klart att politikerna själva inte kunde straffas för brottet, utan endast den ansvarige revisorn kunde dömas. En annan ändring i lagen var att de som fått fängelsestraff under 10 år har möjlighet att köpa sig fria via en avgift där den dömda betalar en till tretton dollar för varje dag som man skulle suttit i fängelse. Detta gör att korrupta politiker kan köpa sig fria och fortsätta sitt arbete utan konsekvenser (Dudley 2017).

Personal och finansiering

Sida (2013) har i sitt beslutsunderlag beskrivit CICIG som ett dyrt initiativ eftersom att personalen är influgen från utlandet och har livvaktsskydd när de rör sig i offentligheten i landet. Personalen är experter på brottsutredningar och har yrkeserfarenhet av brottsutredningar i deras hemländer. CICIG har även etablerade rekryteringsprocesser där man prioriterar poliser, domare och åklagare med bred yrkeserfarenhet inom rättsväsendet. Personalen rekryteras dels via öppna ansökningar som utannonseras på CICIGs hemsida, men de rekryteras också via institutionella samarbeten mellan CICIG och andra myndigheter från olika länder. Exempelvis har svenska Rikskrim ett samarbete vilket gör att de varje år skickar två svenska poliser som tjänstgör i Guatemala under en tidsbegränsad period. I etablerandet av CICIG var det kommissionären själv som ansvarade för rekryteringen av personal och fick i början jobba hårt för att få tag i kompetent personal som var villiga att arbeta i Guatemala (WOLA 2015:24). Idag består personalen av 140 medarbetare där ungefär 70 av dem anses vara experter då de har yrkeserfarenhet som domare, polis eller åklagare (Open Society 2016:40). Personalens löner är inte satta efter Guatemalansk lönesättning utan anpassas efter lönerna i deras egna hemländer. Detta har lett till spänningar i samarbetet mellan CICIGs personal och Guatemalanska åklagare då åklagarna tjänar mycket mindre än CICIG och dessutom inte har livvaktsskydd vilket gör att de ständigt är utsatta för hot från de korrupta krafterna som de försöker utreda (ibid:101).

CICIGs budget har varierat genom åren vilket beror på att budgeten finansieras i form av bistånd från givarländer. Budgeten ligger på mellan 11-15 miljoner dollar per år vilket samlas in av kommissionären via möten och dialog hos ambassadörer och biståndsorganisationer likt Sida (Open Society:40). Detta gör att CICIG är helt oberoende av Guatemalanska regeringens stöd vilket gör att de kan arbeta oberoende då budgeten betalas av bistånd från utlandet. Problemet blir dock att budgeten blir påverkad av externa faktorer såsom finanskrisen 2008 vilket gjorde att CICIG fick mindre bistånd av givarländerna vilket gjorde att man snabbt fick dra ned på personal vilket försvagade deras verksamhet (Sida 2013:5). Ett annat exempel på osäkerhet är när det spreds rykten om att CICIG skulle stötta ryska intressen i Guatemala, vilket gjorde att amerikanska kongressledamöter i Washington frös amerikanskt bistånd till CICIG vilket då låg på 6 miljoner dollar vilket är nästan halva CICIGs budget. Dock verkar det som att anklagelserna mot CICIG är utredda och den amerikanska kongressen kommer släppa iväg biståndet för 2018, men detta är ett exempel på att finansieringen är beroende av att givarländer såsom USA förstår och stöttar CICIGs arbete (ICG 2018:3-4)

Ledarskap och strategi

CICIGs chefer har titeln kommissionär vilka rapporterar till FN-organet UNDP (United Nations of Political Affairs) som bevakar och godkänner CICIGs strategi (World Bank 2017:5). CICIG har hittills haft tre kommissionärer som var och en valt sina strategier vilket fått stor påverkan på CICIGs framgångar. Den första kommissionären Carlos Castresana valde att de första åren satsa på att skapa arbetsrutiner i sin egen organisation, rekrytera medarbetare och hitta ett samarbete med åklagarmyndigheten i Guatemala. Denna strategi

visade sig värdefull då åklagarmyndigheten moderniserade sina metoder och hela rättsväsendet fick nya befogenheter i form av telefonavlyssning och vittnesskydd. Castresanas strategi var framgångsrik på den organisatoriska nivån eftersom att åklagarmyndigheten blev bättre tack vare nya rutiner och moderna hjälpmedel (ICG 2016:2-3) Däremot var CICIGs brottsutredningar inte särskilt strategiska då man inte hade kunskap om hur den verkliga korruptionen fungerade. Man utredde mord, trafficking och hot mot människorättsaktivister vilket dessvärre inte riktade in sig på den verkliga korruptionen (WOLA 2015:16–17). Castresana var en erfaren jurist från Spanien som hade god kunskap om hur moderna myndigheter fungerar och hur man skall etablera goda rutiner i organisationer, men han saknade kunskapen om hur korruptionen i Guatemala fungerar vilket gjorde att de verkliga utredningsframgångarna uteblev. Castresana försökte påverka politikerna i Guatemala att tillåta ett mer oberoende rättsväsende, vilket han misslyckades med då politikerna ständigt valde sina kandidater framför de mest kompetenta. Det hela slutade med att Castresana år 2010 avgick i protest mot regeringens ovilja till reformer (ICG 2016:3-4).

Francisco Dall’Anese valdes till ersättare och fortsatte strategin med att modernisera åklagarmyndigheten och även etablera ett bra samarbete med myndigheten vilket skulle bli viktigt i de stora korruptionsavslöjandena 2015. Under denna tid stod förde CICIG en tämligen anonym tillvaro då åklagarmyndigheten gjorde viktiga insatser för att förbättra rättsväsendet. 2011 tillträdde den nya riksåklagaren Claudia Paz y Paz som tog tag i att reformera åklagarmyndighetens arbetsrutiner vilket resulterade i nya organisationer som arbetade metodiskt med datainsamling, telefonavlyssning och fordonsregister, vilket gjorde att man kunde utreda den organiserade brottsligheten på ett annat sätt. Man lyckades komma åt drogkarteller och korrupta politiker vilket var en stor framgång i ett land som tidigare inte lyckats straffa de verkligt kriminella. Samtidigt så utvecklades CICIGs utredningskapacitet då man vågade gå på den politiska korruptionen på ett annat sätt. Exempelvis så utredde och åtalade man den f.d. presidenten Alfonso Portillo för pengatvätt och maktmissbruk, vilket resulterade i en friande dom i landets domstol, vilket ansågs vara en stor rättsskandal. I ett annat fall utredde man flera avrättningar i Pavón fängelset där man misstänkte att flera ministrar från den politiska eliten beordrat avrättningarna av flera fångar. Detta ledde till att eliten aktivt motarbetade CICIG i deras arbete, men framförallt så använde de medierna för att smutskasta Dall’Anese som person. Detta resulterade i att hans position blev ohållbar vilket ledde till hans avgång 2013 (ICG 2016:5-6).

Rapporterna är tämligen eniga om att den verkliga framgången skedde tack vare att den tredje kommissionären Ivan Velasquez tillträdde 2013. Han är en colombiansk åklagare som började sin karriär med att arbeta med utredningarna rörande Pablo Escobars Medellin kartell under 90-talet. Under tidigt 2000-tal hade han arbetat med korruptionsmål där paramilitära grupper hade infiltrerat kongressen i Colombia. Denna erfarenhet skulle visa sig enormt värdefull i det Guatemalanska samhället som också var påverkat av drogkarteller och paramilitär infiltration (Open Society 2016:70). Velasquez argumenterade att de paramilitära grupperna CIACS hade omorganiserat sig och infiltrerat statsapparaten. Eftersom att det i CICIGs mandat står att det är CIACS som är deras primära måltavla så legitimerade det att CICIG skulle börja undersöka statens egna institutioner. Det långsiktiga samarbetet med åklagarmyndigheten visade sig nu vara väldigt värdefullt då åklagarna från Guatemala hade god kunskap över hur det korrupta spelet fungerade. Under 2015 undersöktes sjukvården, tullverket och skatteverket med hjälp av telefonavlyssning och strukturerad kriminalanalys vilket utvecklats under åren. Resultatet blev ”la Linea-skandalen” vilket ledde till att kongressledamöter, vice-presidenten och presidenten tvingades avgå (ICG 2016:6-8). Rapporterna menar att det är just Velasquez erfarenhet från Colombia och det nödvändiga strategibytet som var avgörande för att vi idag benämner CICIG som en framgång som kunnat påverka korruptionen i Guatemala (Open Society 2016:106)

6.1.2 Externa faktorer

Samarbete med andra myndigheter

Alla rapporter är eniga om att CICIGs stora bidrag sedan dess inrättande har varit att de hjälpt åklagarmyndigheten att moderniseras och bli mer professionell. World Banks rapport pekar på att CICIG deltagit i att etablera nya organisationer inom myndigheten vilket möjliggjort att dessa organisationer kunnat arbeta oberoende från ledningen inom åklagarmyndigheten. Man har etablerat ett forensiskt centrum där man implementerat alla moderna kriminaltekniska metoder när man utreder brott. Ett annat exempel som lyfts fram är FECEI vilket är en specialiserad åklagargrupp som arbetar nära CICIG och tar över de utredningar som CICIG har utfört och för dem vidare till åtal i domstolen (World Bank 2017:5-7). World Bank menar också att åklagarmyndighetens modernisering har bidragit till att även skattemyndigheten har börjat modernisera sina rutiner och kunnat ta in mer skatteinkomster vilket gynnat Guatemalas statskassa (ibid:12).

WOLA har även dem belyst samarbetet med åklagarmyndigheten som det största bidraget som CICIG gjort. Man nämner också FECEI som en viktig komponent i moderniseringen vilket gjort att myndigheten samlat expertis och de mest kompetenta åklagarna i en organisation (WOLA 2015:10). Man pekar också på att samarbetet varit avgörande för CICIGs framgång då viljan från övriga myndigheter att förändras är den viktigaste faktorn för att komma till bukt med korruptionen. Alla utredningar som CICIG har gjort måste enligt mandatet ske i samarbete med åklagarmyndigheten vilket gjort att CICIGs framgångar varit beroende av att åklagarmyndigheten fungerar bra (ibid:16-18). Ett problem för CICIG har varit att de inte lyckats lika bra med samarbetet med Polismyndigheten. Försöken har varit halvhjärtade då de endast låtit utbilda 20 stycken poliser i modern brottsbekämpning, men sedan gett upp försöken att samarbeta med polisen (ibid:12). Även ICG (2016:3) beskriver polissamarbetet som svagt i jämförelse med det goda samarbetet med åklagarmyndigheten. Man prisar de nya utredningsmetoderna som implementerats inom åklagarmyndigheten vilket gjort att myndigheten kan använda nya bevis vid åtal (ibid:7). Man vill också lyfta fram att samarbetet har varit lika viktigt för CICIGs internationella personal som via Guatemalanska åklagare fått kännedom om korruptionens kontext i det Guatemalanska samhället. På så sätt har de nya arbetsrutinerna kunnat anpassas efter korruptionsproblemen inom Guatemala (ibid:4).

Sida lyfter i sitt beslutsunderlag fram att institutionerna i Guatemala känner ett starkt ägarskap för CICIG då de stöttar deras egna myndigheter (Sida 2013:5). Man vill även peka på hur CICIGs reformer i åklagarmyndigheten öppnat upp för kompetenta chefsåklagare såsom Claudia Paz y Paz som vågade åtala krigsförbrytare från inbördeskriget, vilka tidigare ansågs omöjliga att straffa. Även samarbetet mellan polis och åklagarmyndigheten anses som stärkt då de skapats flera samarbetsmyndigheter där polis och åklagare samarbetar närmare med utredningar (ibid:9-10). Man lyfter i sin rapport fram FECEI som ett viktigt institutionellt samarbete där CICIG och åklagarmyndigheten lyckats åtala mer komplicerade fall av korruption. Man beskriver även samarbetet som avgörande för CICIGs framgång och pekar särskilt på ”La Linea” utredningen där landets president Otto Pérez Molina tvingades avgå till följd av korruptionsavslöjanden.

Domstolars rättssäkerhet

Om rapporterna var positiva till samarbetet med åklagarmyndigheten så är de tämligen eniga om att domstolarnas rättssäkerhet inte är den bästa. ICG (2016:1) menar att den största begränsningen har varit att viktiga korruptionsmål har slutat i friande domar för högt uppsatta politiker. Den före detta presidenten Alfonso Portillo blev inte fälld för korruption, trots ett gynnsamt bevisläge. I ett annat åtal försökte CICIG tillsammans med åklagarna lagföra medlemmar ur den ekonomiska eliten för att ha beordrat avrättningar av besvärliga fångar

som uppviglat upplopp i Pavón fängelset. Resultatet blev att endast en person dömdes, flera frigavs och andra tunga politiker flydde landet (ibid:4-5). Sida förklarar i sin rapport att domstolsväsendet kan karakteriseras av en klientism där politiska intressen har starkt inflytande. Försvarsadvokater kan exempelvis med s.k. ”amparos” fördröja rättsprocesser så att processen aldrig blir färdig i domstolar. Nomineringsprocessen till domarna är starkt politiserad och styrs ofta av de som har mest makt (Sida:10). WOLA (2015:21) menar att utnämningssprocessen till Högsta Domstolen är en uppdelning och kompromiss mellan de styrande partierna som vill få in sina kandidater på posten som domare.

Georg Andrén gav i intervjun andra perspektiv som inte beskrivits i rapporterna och nyhetsflödet. Han menar att det just nu pågår en kamp mellan den högsta domstolen och författningsdomstolen där den senare är en av få oberoende institutioner kvar i landet. Den högsta domstolen kontrolleras av regeringen och försöker motarbeta de reformer som behövs för att förändra rättsväsendet. Morales har vid upprepade tillfällen försökt kasta ut CICIG vilket stoppats av författningsdomstolen. Den högsta domstolen har även försökt att upplösa författningsdomstolen vilket stoppats tack vare att författningsdomstolen har en högre hierarkisk rang än den högsta domstolen. Orsaken till att författningsdomstolen motarbetar det korrupta systemet beror enligt Andrén på att det sitter tjänstemän där som tror på ett fungerande rättssystem som är fritt från korruption. Författningsdomstolen är alltså en institution som försöker stötta CICIG och stå emot korruptionen, vilket visar att det trots allt finns domstolar som är rättssäkra. Dock så visar detta hur långt korruptionen har nått hos domstolarna.

Media och befolkningens opinion

Befolkningen beskrivs som frustrerade och trötta på korruptionen redan innan starten på CICIG. Flera Civilsambällesorganisationer tryckte 2004 på för att man skulle ta in extern hjälp från utlandet. Det som hindrade CICIGs inrättande var kongressen som menade att ett CICIG skulle underminera Guatemalas suveränitet. Det som blev avgörande för att CICIG inrättades var att tre kongressledamöter från El Salvador mördades på en genomresa i Guatemala. Det gjorde befolkningen förbannade vilket ökade pressen på kongressen att göra något åt säkerhetssituationen i landet (Sida: 2-3). Stödet från civilsamhället har alltid funnits där vilket visade sig 2009 då 35 olika organisationer samlades i demonstrationer för att visa sitt stöd för CICIGs arbete (WOLA 2015:18). Det stora erkännandet för CICIG kom dock 2015 då CICIG tillsammans med åklagarmyndigheten under flera månader lade fram bevis för att landets regering var djupt inrotad i korruption inom både tullen och sjukvården. Avslöjandena ledde till landets största demonstrationer genom tiderna, där befolkningen krävde president Otto Pérez Molinas avgång och ett slut på korruptionen (ICG 2016:8-9). Efter skandalen ansåg befolkningen att CICIG tillsammans med åklagarmyndigheten var de institutioner som hade allra högst förtroende i landet, medan kongressen och regeringen hade lägst (ibid:13)

Media i Guatemala beskrivs både som stöttande men också som influerat av eliter som vill smutskasta CICIGs ledarskap. World Bank (2017:12–13) anser att media stöttat CICIG och velat rapportera om korruptionen i landet. ICG (2016:2,12) beskriver hur landets olika intressen är splittrade när det gäller korruptionen och vad man bör göra åt den. Skandalen 2015 enade en frustration mot regeringen men därefter har motståndet mot korruption varit blandat från näringsliv, fack, civilsamhälle och politiker. Vissa tjänar trots allt på korruptionen och vill behålla systemet av klientism och hög politisering. Detta har visat sig i aggressiva smutskastningskampanjer ho media vilket tvingade två av CICIGs tidigare kommissionärer att avgå 2010 och 2013 (WOLA 2015:18). Detta visar på hur olika intressen kontrollerar media vilket gör att de inte fullt ut varit stöttande i kampen mot korruption.

Elitens stöd

Eliten beskrivs som något tudelad i rapporterna då det finns olika grupperingar hos de som styr och har inflytande i samhället. Det gör att olika grupper har olika incitament över hur stort inflytande CICIG skall få i kampen mot korruption. Det var trots allt den Guatemalanska regeringen och därmed delar av eliten som begärde extern hjälp med att få bukt med korruptionen och infiltrationen av statsapparaten. Man behövde få bukt med CIACS vilket är ett korruptionsnätverk som tjänade stora pengar på att infiltrera statliga institutioner så att de kunde smuggla vapen, droger och människor ostört genom Guatemala. Detta hotade hela det korrupta systemet som den traditionella ekonomiska eliten tjänat så stora pengar på (WOLA 2015:1-4). Georg Andrén anser också att orsaken till att CICIG bjöds in av den Guatemalanska regeringen beror på att situationen var ohållbar för de styrande då de faktiskt börjat tappa kontrollen över sitt eget rättsväsende. Den traditionella eliten består av jordägare och företagare som har som mål att kunna hålla skatterna låga och staten så minimal som möjligt så att de kan få bedriva sin verksamhet utan störningar från myndigheter (ICG 2016:13–14). Pressen på den traditionella eliten gjorde att de i början var enormt positiva till CICIG och gjorde flera viktiga reformer 2008 och 2009 då de ändrade lagstiftningen så att åklagare, polis och CICIG fick befogenhet att telefonavlyssna, utnyttja vittnesskydd och ge korrupta möjlighet att slippa straff om man valde att peka ut fler korrupta tjänstemän. Dessa reformer var enormt viktiga för att modernisera Guatemalas rättsväsende och använda sig av nya verktyg mot korruptionen. Problemet som rapporterna lyfter fram är att sedan 2009 har inga fler viktiga reformer accepterats i kongressen. Eliten har ständigt motarbetat viktiga reformer i domstolar och kongressen och ett populärt verktyg för eliten är att ge presidenter och politiker immunitet gentemot korruptionsbrott (WOLA 2015:15–17). Andrén nämnde i intervjun att delar av den politiska eliten de senaste åren blivit alltmer fientligt inställda till CICIG vilket gjort att presidenten Jimmy Morales vågat agera emot CICIG och försöka kasta ut dem ur landet.

Orsaken till att eliten slutat stötta CICIG efter 2009 är att de insåg att CICIG inte går att kontrollera som polis och åklagare kontrollerats. 2010 visade CICIG i Pavon-utredningen att eliten sysslade med avrättningar i landets fängelse vilket ledde till att flera inflytelserika personer i regeringen fick fly landet. Tidigare presidenter har CICIG försökt åtala med blandad framgång, och de har tydligt visat att de arbetar för rättssystemet och inte några politiska intressen. Denna tjänstemannakodex har spritt sig till delar av åklagarmyndigheten som även dem fick modet att åtala och lagföra medlemmar från eliten (World Bank 2017:10–11). Exempelvis vågade riksåklagaren Paz y Paz åtala generalen och diktatorn Rios Montt för krigsförbrytelser under inbördeskriget vilket var en stor seger för den drabbade ursprungsbefolkningen som led svårt under kriget. Eliten svarade genast med att utesluta Paz y Paz från nomineringsprocessen för hennes nästa mandatperiod vilket ledde till att hon fick avgå (WOLA 2015:20–21). Dock så ersattes Paz y Paz med den lika kompetenta riksåklagaren Thelma Aldana som var starkt drivande när CICIG och åklagarna började utreda presidenten korruptionsnätverk 2015 vilket ledde till den stora skandalen som fick folket att avsätta presidenten. World Bank (2017:7) menar att detta är ett resultat av att CICIG via sitt mandat alltid varit oberoende från eliten och med hjälp av en alltmer oberoende åklagarmyndighet kunnat utreda och åtala den allra högsta formen av korruption.

6.2 Jämförelse med tidigare institutioner

Externa faktorer

Om man jämför CICIGs arbete med den framgångsrika institutionen i Indonesien så kan man tydligt se att Indonesiens framgång beror på att regeringen och kongressen, alltså landets politiska elit faktiskt gav rejält stöd till institutionen. Indonesiens institution begärde precis som CICIG att speciella domstolar skulle inrättas som kunde specialisera sig på komplexa korruptionsmål (Shutte 2012:43). Skillnaden är att dessa domstolar faktiskt fällt korrupta politiker och varit stödjande i kampen mot korruption vilket inte skett i Guatemala. Eliten i Indonesien har också gjort anti-korruptionsmyndigheten till en expertmyndighet där personalen består av erfarna åklagare som får bättre betalt än andra åklagare på andra myndigheter. Detta har gjort att korruptionsmyndigheten drar till sig kompetent personal som själva kan driva utredningar och åtal. Faktorn samarbete har därför inte varit viktig för Indonesiens institution eftersom att de redan har expertåklagare som själva har befogenhet att åtala korrupta tjänstemän (Bolongaita 2010:16). Institutionens chefer utses av regeringen och rapporterar direkt till dem vilket gör att regeringen har ett stort inflytande över institutionen (Shutte 2012:43). Regeringen har till skillnad från Guatemalas regering visat på en faktisk vilja att reformera sina myndigheter så att de bekämpar korruptionen. Transparency international har bl.a. erkänt regeringens arbete som resultatriktat och effektivt en sin rapport (ibid:39). En orsak kan vara att precis som i Guatemala som finns ett folkligt stöd för en anti-korruptionspolitik som bedrivs i både de lokala och nationella myndigheterna. Även medierna rapporterar flitigt om korruption och har svarat tydligt på befolkningens krav på att kämpa emot korruptionen (Bolongaita 2010:19). Den stora skillnaden från Guatemala är i Indonesiens fall att man har en politisk elit som stöttar institutionen och på så sätt skapar rättssäkra domstolar och en stark myndighet som har tillåtelse att åtala korrupta politiker. Det bör dock tilläggas att korruptionsinstitutionen aldrig får driva åtal mot landets militär vilket kan indikera på att det finns vissa elitgrupper som fortsatt inte kan åtalas (ibid:13).

Om man jämför CICIG med den misslyckade institutionen i Peru finns mer likheter då landets elit precis som Guatemalas inte var intresserade av att reformera sina myndigheter och bekämpa korruptionen. Precis som i Guatemala så skapades anti-korruptionsinstitutionen efter en korruptionsskandal som gjorde befolkningen frustrerade på elitens styrelse. Folket var emot korruption vilket liknar den opinion som fanns i Guatemala. Regeringen blev då tvingade att agera och valde att inrätta en anti-korruptions institution som på pappret såg ut som en stark åtgärd. I praktiken ströp regeringen all budget och utnämnde sina egna tjänstemän som medvetet hindrade arbetet mot korruptionen. Inga resurser gavs vilket gjorde att institutionen blev tandlös tack vare elitens kontroll av organisationen (Alvarez 2017:18–22). Ett annat resultat som är olik från Guatemala är att åklagare i Peru blev oroliga för den nya institutionen och vägrade samarbeta i åtal och utredningar. Även domstolarna ville inte samarbeta med korruptionsinstitutionen eftersom att de ansåg att de inkräktade på deras befogenheter (ibid:24). I Peru var alltså eliten mer intresserad av att upprätthålla den korrupta ordningen vilket gjorde att resultatet inte blev detsamma som i Indonesien.

Om man jämför dessa tre fall ser man att Elitfaktorn gjort att Indonesien varit en framgång och Peru varit ett misslyckande. I Guatemala har CICIG gått runt elitfaktorn och via sitt oberoende mandat kunnat professionalisera och samarbeta med statstjänstemännen på åklagarmyndigheten. Detta har gjort att man i Guatemala kunnat åtala kärnan i korruptionen och till skillnad från Peru faktiskt lagföra en korrupt regering. Man har också via samarbetet kunnat skapa en starkare opinion hos folket vilka faktiskt utövade sitt inflytande och kunde hålla de korrupta ansvariga vilket inte skedde i Peru. Dock så har CICIG endast lyckats utkräva ansvar hos befolkningens opinion. Domstolarna och kongressen är minst lika korrupt

som förut och där stoppas mycket av CICIGs framgångar. Det är en skillnad i Indonesien där Eliten faktiskt tillåter domstolarna att bli rättssäkra och verkligen fängsla de korrupta politikerna. Det är en viktig skillnad att ha i åtanke då CICIGs modell kan skapa en professionalism inom myndigheterna och väcka befolkningens hopp om förändring, men så länge eliten inte är med på tåget så kommer den verkliga förändringen utebli.

Interna faktorer

Den stora skillnaden från CICIG och de andra två institutionerna är att CICIGs interna faktorer är oberoende från elitens inflytande. I Peru så såg regeringen till att underminera hela organisationen genom att tillsätta utbildad personal, fel ledare och framförallt inte tillräckliga befogenheter (Alvarez 2017). I Guatemala har CICIGs unika mandat gjort att det är organisationen själv som kontrollerar sin personal och strategi. Det är en stor skillnad då interna faktorer oftast är beroende av eliten som avgör hur stor framgång en institution får ha. Detta är enligt flera korruptionsforskare det stora problemet med riktade institutioner (Quah 2018, Meagher 2005, Heilbrunn 2004). I Indonesien har presidenten tagit ett stort ansvar för institutionen och gett den de bästa resurserna. En medarbetare har bättre lön än poliser och åklagare vilket gör att det är många som söker sig till institutionen. Uttagningsprocessen är lång och genomgående där kandidaten testas psykologiskt och kunskapsmässigt. Presidentens stöd har här gjort att Indonesiens faktor rörande personal är väldigt god (Bolongaita 2010:14–15). Om man då jämför personalfaktorn i Peru så har anställda vittnat om hur regeringen ständigt drog in och skar ner på budgeten vilket gjorde att det i vissa perioder endast var sex personer som arbetade i institutionen (Alvarez 2017: 18). CICIGs personal och budget är visserligen svajig och den är beroende av att det internationella samfundet varje år vill ge delar av deras bistånd till CICIG, men det har gjort personalen helt oberoende av externt tryck varit avgörande för institutionerna i Indonesien och Peru.

Även faktorn Ledarskap och strategi är i CICIGs fall oberoende av att den politiska eliten tillsätter de bästa cheferna på posten. Här plockas ledarskapet från hela FN systemet vilket gör att det är möjligt att hitta kompetenta och erfarna ledare utifrån. I Peru såg regeringen till att utse en erkänd korruptionsdomare till chef vilket på pappret var en meritbaserad utnämning. Men regeringen såg till att hela tiden lägga krokben för hennes strategi genom att inte betala ut löner, stoppa utredningar och skapa osämja med landets åklagarmyndighet (Alvarez 2017:23–24). CICIG har via sitt mandat kommit undan detta problem och kunnat hålla sin organisation oberoende tack vare att FN utser ledarskapet. Men i resultatsektionen så ser man också problemet med att ledarskapet kommer från utlandet vilket inte har varit ett problem i varken Indonesien eller Peru. Det tog väldigt lång tid för CICIG att nå framgång eftersom att de började arbeta 2007 och de var först 2015 som de lyckades göra en rejäl påverkan på Guatemalas politiska landskap. Open Society (2016:106) menar att det beror på att ledaren måste förstå kontexten och hur den Guatemalanska politiken fungerar, och därefter forma sin strategi. Man såg tydligt hur de två tidigare kommissionärerna Castresana och Dall'Anese hade fin erfarenhet av att bygga professionella myndigheter och implementera moderna metoder, men de tunga korruptionsavslöjandena uteblev till stor del på grund av att de inte hade den rätta strategin. Däremot var deras strategi mer viktad åt att bygga upp en professionalism inom åklagarmyndigheten vilket till stor del lade grunden till de stora korruptionsavslöjandena 2015. Om man jämför ledarskapet med Indonesien så består ledningen av fem kommissionärer som alla har en tydlig arbetsdelning och ansvarar för sina områden. Detta gör att de är svårt att påverka ledningen eftersom att makten är uppdelad på fem chefer istället för en chef (Bolongaita 2010:17). Dessutom har fem chefer specialiserad kunskap inom sitt område vilket är en stor skillnad från CICIG där en chef skall ha specialiserad kunskap om rättsväsendet, politiken, personalfrågor samt relationen till

givarländer vilket gör att en enskilda kommissionär har en större arbetsbelastning vilket kan förklara CICIGs bristfälliga strategi de första åren.

Under faktorn befogenheter och lagstiftning så är det ingen större skillnad från de andra två institutionerna. Där avgörs befogenheterna av hur välvilligt inställda kongressen och regeringen är till institutionen. I Peru gav regeringen vidsträckta befogenheter på pappret vilka indikerade på att korruptionsinstitutionen hade ett oberoende och utredande kapaciteter, men i verkligheten så detaljstyrde regeringen hela arbetet vilket i praktiken drog in den oberoende befogenheten som är så viktig (Alvarez 2017:24). CICIG har tack vare mandatet ett säkerställt oberoende från externa faktorer vilket har möjliggjort utredningar i den högsta politiska hierarkin. Men rapporterna pekar också på att de verkliga reformerna som kan föra Guatemala ur korruptionen har helt uteblivit eftersom att den politiska eliten vill behålla den korrupta ordningen som säkerställer deras eget inflytande. De har motsatt sig meritokratiska utnämnings processer, transparens i nomineringsprocesser och allmänna reformer mot ett oberoende rättsväsende (ILAC 2018:6-7). CICIG har till stor del arbetat utefter de unika oberoende befogenheterna som de fick i sitt mandat 2007, men de har inte kunnat påverka långsiktiga reformer mot ett modernt rättsväsende. Detta är en viktig aspekt att komma ihåg när man diskuterar CICIGs framgång, då de saknar verktyg för att etablera långsiktig förändring eftersom att eliten här har satt stopp för alla former av förändringar.

6.3 Diskussion

Forskningen har en tydlig teori som säger att det är den politiska eliten som avgör hur framgångsrik en institution kommer bli (Quah 2018, Meagher 2005, Heilbrunn 2004). Denna teori stämmer väldigt väl i Indonesien och Peru där eliten har genomsyrat alla faktorer från befogenheter till personalfrågor. Detta är tydliga exempel på varför forskningen varit så kritiskt till riktade institutioner. Meagher (2005) argumenterar för att institutioner till och med kan vara skadliga då de oftast är signalpolitik från korrupta eliter. Man kan utifrån faktorerna se tydligt att elitens olika incitament i Peru och Indonesien gav två helt olika resultat för institutionen eftersom att elitfaktorn påverkat nästan alla faktorer från både interna och externa faktorerna. Jag skulle argumentera för att det endast är befolkningens opinion som den politiska eliten inte har fullt inflytande över. Trots att eliten kan kontrollera medier så finns ofta en vilja från befolkningen att bekämpa korruption vilket visat sig i både Peru och Indonesiens fall. Annars har eliten i båda fall kunnat påverka domstolar, lagstiftning, personal, budget, samarbetet med myndigheter och ledarskapet. Teorin om att elitens stöd är därför en stark förklaringsfaktor när man ska förklara varför Indonesiens institution var mer framgångsrik än Perus.

Det unika med CICIG är att de ständigt har varit motarbetade av landets regering och kongress vilka försökt hindra deras reformer. Eliten tillät CICIG att etableras och få oberoende befogenheter och moderna verktyg att utreda korruption, men därefter tog stödet slut och sedan 2010 har CICIG varit motarbetade. Det är därför unikt att en riktad korruptionsinstitution ens kunnat nå framgång i denna miljö. Det som skiljer CICIG från Peru är att de tog kontroll över sina egna interna faktorer. Personalen kommer från utlandet och finansieras av bistånd från andra länder. Detta gör att den Guatemalanska eliten inte kunnat kontrollera institutionen på samma sätt som i Peru. Ledarskapet och strategin har också varit oberoende tack vare att CICIG är en extern aktör som inte är i beroendeställning gentemot landets elit. Eliten har ständigt försökt påverka CICIGs strategi men de har vid flertalet tillfällen misslyckats. Däremot så har CICIGs som extern aktör blivit lidande av att de

kommer utifrån. De tog lång tid för ledarskapet att hitta sin strategi och samarbetet med åklagarmyndigheten växte fram över tid. Det är en viktig aspekt att ha i åtanke när man pratar om CICIGs framgång då det tog ungefär åtta år för dem att verkligen sätta avtryck på den Guatemalanska politiken. Den annan intern faktor som CICIG inte lyckats särskilt bra med är befogenheter och lagstiftning. Här är man precis som i tidigare fall beroende av att landets politiska elit vill reformera sitt rättsväsende och modernisera sina institutioner, vilket inte har skett i sedan 2010. Detta visar tydligt att även om CICIG har fått oberoende befogenheter till sin egen organisation så har de inte helt kunnat få utdelning tack vare att hela rättsväsendet inte har de rätta befogenheterna.

Om man jämför de externa faktorerna med tidigare fall så ser man att CICIG inte kunnat påverka eliten att stötta dem vilket genomsyrat alla andra faktorer. Det har gjort att domstolsväsendet inte har blivit mer rättssäkert utan det är snarare en bromskloss i utvecklingen. Utnämnings processer saknar transparens och är starkt politiserade vilket har gjort att många åtal och utredningar stannar i landets domstolar som inte straffar de korrupta politikerna. Utifrån de faktorerna så har CICIG samma problem som tidigare fall. Det som däremot skiljer CICIG är faktorerna befolkningens opinion och samarbete med andra myndigheter. I Mandatet är det tydligt att CICIG som internationell institution saknar befogenhet att föra egna åtal i landets domstolar. De måste därför alltid gå via åklagare från Guatemalas egna myndigheter. Det har gjort att hela CICIGs framgång blivit beroende av att åklagarmyndigheten blivit bättre. Det är också inskrivet i mandatet att en del av CICIGs arbete skall bygga på att modernisera och stärka landets egna myndigheter. Tack vare denna beroendeställning har åklagarämbetet stärkts oerhört och arbetar idag med moderna metoder vilket gjort det möjligt att utföra mer komplexa undersökningar. CICIGs tjänstemän kommer inte från Guatemala och är därför inte en del av det korrupta systemet, de kan endast fokusera på att systematiskt utreda korruptionsbrott. Det har skapat en stöttepelare för guatemalanska tjänstemän som delar viljan om att skapa ett oberoende rättssystem som är fritt från korruption. Detta samarbete har utförts via nya utredningsorganisationer såsom FECI och UME vilka är särskilda avdelningar där guatemalanska åklagare och personal från CICIG samarbetar i sina utredningar. Här kan man se att CICIG som oberoende och professionell organisation lyckats påverka den externa faktorn åklagarmyndigheten vilket möjliggjort deras framgång. Detta är annorlunda från tidigare fall vilket visar att man med goda interna faktorer absolut kan påverka sina externa möjligheter.

Det är just detta samarbete som möjliggjorde de stora skandalerna 2015 som verkligen påverkade befolkningens opinion. Precis som i många delar av världen var folk frustrerade på korruptionen och orättvisan i samhället. Men det vanligaste är att frustrationen inte får något utlopp eftersom man genom åren tappat tron på förändring och därför väljer att delta i korruptionen istället för att protestera mot den. Perus institution etablerades efter att folket reagerat kraftigt på en korruptionsskandal vilket gjorde att landets regering behövde signalera att de verkligen tog korruptionen på allvar. Det som är unikt med CICIGs fall är att det 2015 faktiskt fanns två myndigheter som befolkningen faktiskt kunde samlas kring. CICIG och åklagarmyndigheten var i folkets ögon två oberoende myndigheter som enbart arbetade för befolkningens bästa och försökte bekämpa korruptionen. CICIG och åklagarmyndigheten hade under 2015 de allra högsta förtroendesiffrorna hos befolkningen och fick ett stort erkännande för sitt arbete. Man kan då jämföra med politiker som hade det allra lägsta förtroendet i den mätningen. Detta är tämligen unikt från tidigare fall då befolkningens frustration kunnat kanaliseras via myndigheters arbete. Min slutsats utifrån analysen är att CICIG via goda interna faktorer kunnat påverka sin externa omgivning till den grad att det skapats en bättre åklagarmyndighet som i sin tur kunnat vinna respekten hos befolkningen. Detta har gjort att man kunnat avsätta korrupta politiker som tidigare inte kunde avsättas.

Men man måste utifrån min analys förstå CICIGs begränsningar. De har inte möjlighet att påverka hela rättssystemet, utan de reformerna måste landets politiker stå för. Karriärlagar och transparenta utnämningss processer är viktiga för att modernisera rättsväsendet och de faktorerna har CICIG försökt att påverka, men politikerna har ofta slutit sig eftersom att de själva tjänar på det korrupta rättssystemet. Det finns alltså korrupta normer och spelregler som är svåra att förändra på kort tid. CICIG kämpar alltså emot collective action-problemet som pekats ut som en viktig orsak till varför man inte kan bli av med korruption. Men CICIG har också visat att man med en oberoende organisation, samarbete och stöd från en annan myndighet kan skapa en enande kraft för dem som vill bekämpa korruptionen och ändra spelreglerna. Forskare som beskriver korruption som ett collective-action problem har ofta svårt att beskriva hur en förändring mot legitima institutioner går till. Rothstein (2010:245) har pekat på att eliter i Norden tvingades göra institutionella reformer för att följa statsutvecklingen i Europa i mitten av 1800-talet. Men förklaringen är inte tillräckligt utvecklad och man kan inte svara på hur det går till när en elit bestämmer sig för att ersätta en korrupt ordning med en icke-korrupt. Det som skedde i Norden var att statstjänstemännen började arbeta efter nya normer som inte accepterade korruption. Samtidigt gjordes viktiga reformer som tillät tjänstemännen att börja arbeta för individen istället för sin egen vinning (ibid:243).

I Guatemala så vill eliterna inte förändra något vilket hindrar hela uppbyggnaden av ett icke korrupt samhälle, men det CICIG har visat är att man kan göra en skillnad utan eliternas stöd. Här kan man använda sig av Principal-agent modellen för att förstå fördelen med CICIGs tjänstemän. De som agenter har inte samma incitament jämfört med Guatemalanska agenter som lever i ett korrupt samhälle och därför behöver anpassa sig till korruptionen. CICIGs agenter har incitament att arbeta för principalens bästa vilket i detta fall är det Guatemalanska folket. Detta är en stor skillnad jämfört med tidigare institutioner vars agenter kommer ifrån korruptionen. Genom sitt oberoende och mandat att arbeta för befolkningen så har man lyckats få Guatemalas åklagare att våga arbeta för befolkningen och inte sig själva. Detta arbete har också gjort att befolkningen fått en myndighet som arbetar mot korruptionen vilket har givit dem en organisation som man kan stötta och samlas omkring. Befolkningens frustration har skapat ett externt tryck på landets elit vilket förhoppningsvis leder till att även eliten går med på att genomföra de viktiga reformer som behövs för att bekämpa korruptionen. Jag vill därför argumentera för att CICIG är ett verktyg som faktiskt är resistent mot korrupta eliter. De har möjligheter att vara oberoende i en kontext där politiken formas av mäktiga gruppers egenintresse. Detta är unikt jämfört med tidigare fall då korruptionsinstitutioner oftast blir en del av den korrupta ordningen. De har alltså goda interna faktorer vilket öppnar en dörr för att påverka de externa faktorerna vilket i detta fall är åklagarmyndigheten och befolkningens opinion. Detta tryck från statstjänstemän och befolkningen kan i sin tur tvinga landets elit att göra de verkliga reformerna som Guatemala behöver för att bli av med korruptionen.

7 Slutsats

Så beror CICIGs framgång på externa eller interna faktorer? Utifrån min analys så är CICIG-modellens fördel att de har bättre interna faktorer än tidigare institutioner. De interna faktorerna är inte beroende av att inhemska politiker ger dem rätt personal, chefer eller resurser. Istället så är de interna faktorerna beroende av det internationella samfundet som förser organisationen de rätta förutsättningarna. Det är då upp till organisationen att avgöra hur väl de kan utföra sitt arbete. I CICIGs fall så tog det lång tid för organisationen att göra avtryck i korruptionen, vilket kan härledas till att de som extern organisation behövde tid att förstå sin kontext. Men när den rätta kompetensen och ledarskapet kom på plats så kunde CICIG börja jaga den högsta korruptionen. CICIGs tjänstemän är inte en del av den korrupta ordningen vilket gör att de som agenter har andra incitament än vad tidigare anti-korruption institutioners agenter har haft. De har incitament att påverka korruptionen och inte att gynna sig själva. Det är en stor fördel med CICIGs modell som gör deras interna faktorer mycket vassare än tidigare fall. Därför har de kunnat komma runt de collective action problem som tidigare forskning pekat på. Genom att föra in normer och etik från ett annat rättssystem så har CICIG modellen visat att det är möjligt att göra en skillnad även i sina externa faktorer.

Tack vare CICIGs interna faktorer så kunde de gå runt den viktiga faktorn elitens stöd som varit så avgörande i tidigare fall. Man kunde etablera ett samarbete med den viktiga åklagarmyndigheten där man samlade de tjänstemän som ville arbeta för ett bättre och modernare rättssystem. Man samarbetade alltså med agenter som delade incitamenten med CICIGs tjänstemän, nämligen att bekämpa korruptionen och utkräva ansvar hos de mäktigaste politikerna. När folket och medierna såg att de fanns institutioner som gjorde ett ärligt försök att bekämpa korruptionen så skapades en rörelse som vågade demonstrera och visa sitt missnöje mot korruptionen. CICIGs modell hade alltså över tid påverkat de externa faktorerna befolkningens opinion och åklagarämbetet till det bättre vilket var avgörande och unikt jämfört med tidigare institutioner. Men samtidigt skulle jag argumentera för att de andra två faktorerna domstolar och elitens stöd påverkades till det negativa. Korruptionen slog verkligen tillbaka efter 2015 och utvecklingen i Guatemala har den senaste tiden varit negativ då kongressen och regeringen har stärkt sitt grepp om rättsväsendet och därmed möjligheten att utkräva ansvar hos de styrande. Det är svårt att åtala de skyldiga i domstol eftersom att den är korrupt och politiserad av landets politiker. CICIG kommer förmodligen inte få förlängt mandat vilket beror på att de varit för obekväma för de styrande.

Slutsatsen blir alltså att CICIGs modell är ett enormt kraftigt verktyg mot korruptionen och framförallt för den allra högsta politiska korruptionen. Men det är just det som gör att liknande initiativ kan bli svåra att implementera i korrupta länder. Om eliten är korrupt så kommer de aldrig att släppa in utländska tjänstemän eftersom att det hotar deras intressen. Guatemala släppte in dem 2007 för att den dåvarande eliten höll på att tappa kontrollen över sin stat. När vissa intressen har återtagit sin position är de beredda och kasta ut CICIG eftersom att organisationen hotar den korrupta ordningen. Därför är denna modell svår att implementera i fler länder. Men om det kommer upp regeringar eller ledare som faktiskt vill förändra korruptionen i det egna landet vill jag argumentera för att det kommer vara effektivt att vända sig till det internationella samfundet för stöd i utredningar och reformer. CICIG-modellen är ett verktyg som verkligen kan bekämpa korruptionen och därför bör det erbjudas de länder som vill bekämpa korruptionen.

8 Referenser

- Alvarez, Jj. 2017. Putting Out the Fire of Anti-Corruption Demands: The Symbolic Adoption of a National Anti-Corruption Office in Peru, 2007-2008. *European Quarterly Of Political Attitudes & Mentalities*, 6, 4, pp. 15-32,
- Asmann, Parker. 2018. *Anti-graft body CICIG behind Guatemala homicide drop* <https://www.insightcrime.org/news/analysis/anti-graft-body-cicig-behind-guatemala-homicide-drop/>. (Hämtad 4/1 2019)
- Asmann, Parker. 2017. Judicial Delay Tactics Gumming Up Guatemala Criminal Cases: Report. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/news/brief/judicial-delay-tactics-gumming-up-guatemala-criminal-cases-report/> (hämtad 30/11 2018)
- Avalós, Silva, Hector. Puerta, Felipe. 2018. *Iván Velásquez: Guatemala's Elites Are Vying for Total State Control*. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/ivan-velasquez-guatemala-elites-vying-total-state-control/> (Hämtad 14/12)
- Bargent, James. 2017. Guatemala's CICIG takes on third president with new corruption allegations. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/guatemal-cicig-third-president-new-corruption-allegations/> (Hämtad 30/11 2018)
- Bolongaita, Emil P 2010, *An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't – a comparison with the Philippines Ombudsman U4 anti-corruption research center*
- Brandao Jönsson, Henrik. 2018. *Myndighet mot korruption slängs ut från Guatemala*. DN.se <https://www.dn.se/nyheter/varlden/myndighet-mot-korruption-slans-ut-fran-guatemala/> (Hämtad 20/12 2018)
- Business anti-corruption portal. 2016. *Guatemala Corruption report*. <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/guatemala/> (Hämtad 4/1 2019)
- CICIGs mandat, översatt av WOLA: <https://www.wola.org/analysis/cicig-text-of-the-agreement-between-the-united-nations-and-the-state-of-guatemala-on-the-establishment-of-an-international-commission-against-impunity-in-guatemala/>)
- Collin, Lotten. 2015 *Svensk hjälp med korruptionsutredning i Guatemala*, SR.se. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6250046> (Hämtad 12/12 2018)
- Collin, Lotten. 2017. Högsta domstolen blockerar presidentens beslut att utvisa CICIG-chef. SR.se <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6764606> (hämtad 20/12 2018)

- De Sousa, L. 2009. Anticorruption agencies: between empowerment and irrelevance, *Crime Law and Social Change*, Vol. 53: pp.5-22.
- De Speville B. 2010. Anticorruption commissions: the "Hong Kong model" revisited. *Asia-Pacific Review* 17(1): 47–71.
- Doig, Alan, Norris David. 2012. Improving anti-corruption agencies as organizations, *Journal of Financial Crime*, Vol. 19 Issue: 3, pp.255-273,
- Doig, A. 1995. Good government and sustainable anti-corruption strategies: a role for independent anti-corruption agencies?. *Public Administration and Development*, pp. 151–165.
- Dudley, Stephen. 2016. *Guatemala Elites and Organized Crime* Insight crime foundation.
- Dudley, Stephen. 2014. *Backroom justice-the war for Guatemala's courts*. Insight crime foundations
- Dudley, Steven. 2017. *#BlackWednesday: Guatemala Takes Another Step to Institutionalize Corruption*. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/black-wednesday-guatemala-institutionalize-corruption/> (Hämtad 13/12 2018)
- Dudley, Steven. 2018. *With Firing of Tax Agency Chief, Guatemala's Status Quo Makes Its Move*. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/guatemalas-status-quo-makes-its-move/> (Hämtad 13/12 2018)
- Forsberg, Håkan. 2010. *FN:s "sheriff" i Guatemala ger upp*. Svenska Dagbladet <https://www.svd.se/fns-sheriff-i-guatemala-ger-upp> (Hämtad 17/12 2018)
- Gabriel Kuris 2015. Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?. *Policy and Society*. 34:2, 125-135
- Gemperle, Sergio Marco. 2018. Improving state legitimacy? The role of Anti-corruption agencies in fragile and conflict-affected states, *Global Crime*, 19:1, 22-41,
- Goldman, Francisco 2015, *From president to orison: Otto Pérez Molina and a day for hope in Guatemala*, The New Yorker, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/from-president-to-prison-otto-perez-molina-and-a-day-for-hope-in-guatemala> (Hämtad 13/12 2018)
- Günther Maihold (2016) 'Intervention by Invitation? Shared Sovereignty in the Fight against Impunity in Guatemala', *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol 0, Iss 101, Pp 5-31
- Heilbrunn, J. 2004. Anticorruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?. The World Bank, Washington, DC
- Holm, Kerstin. Sartori, Aldo. 2018. *Ambassadören Anders Kompass har 30 dagar på sig att lämna Guatemala*. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/guatemala-vill-att-svensk-ambassador-aker-hem> (Hämtad 13/12 2018)
- International Center for Transitional Justice. 2019. *Transitional Justice*. <https://www.ictj.org/about/transitional-justice> (Hämtad 4/1 2019)

Insight Crime Foundation. 2019. *About us*. <https://www.insightcrime.org/about-us/> (Hämtad 4/1 2019)

Insight Crime Guatemala page. 2017. CIACS. Insight Crime Foundation. <https://www.insightcrime.org/guatemala-organized-crime-news/ciacs/> (Hämtad 11/12 2018)

International Crisis Group (ICG) | 2016 *Crutch to Catalyst? The International Commission Against Impunity in Guatemala* Latin America Report N°56 29 January

International Crisis Group (ICG), 2018. *Saving Guatemala's fight against crime and impunity* Latin America Report N°70 24 October

International Crisis Group. 2019. *Who we are*. <https://www.crisisgroup.org/who-we-are> (Hämtad 4/1 2019)

International Legal Assistance Consortium (ILAC). 2018. *ILAC rule of law assessment report: Guatemala*. editor: Rhodri Williams

International Legal Consortium (ILAC). 2019. *Who we are*. <http://www.ilacnet.org/who-we-are/> (Hämtad 4/1 2019)

Krylova, Yulia. 2018. Outsourcing the fight against corruption: Lessons from the International Commission of Impunity in Guatemala. *Global Policy* Volume 9 Issue 1

Matalone, Lorne. 2017. *Loans in the balance as international community weighs corruption in Guatemala*. Marketplace.org. <https://www.marketplace.org/2017/11/24/world/guatemalan> (Hämtad 14/12 2018)

Meagher, P. 2005, Anticorruption agencies: rhetoric versus reality, *Journal of Policy Reform*, Vol. 8 No. 1, 69-103

Nyberg, Tove 2015 'International Commission Against Impunity in Guatemala: A Non-Transitional Justice Effort', *Revue Québécoise de droit international*, (1), p. 157.

Open Society Foundation. 2016. *Against the odds: CICIG in Guatemala*. Mars 2016

Open Society Foundation. 2019. *Mission values*. <https://www.opensocietyfoundations.org/about/mission-values> (Hämtad 4/1 2019)

Palmgren, Lars. 2018. *Guatemala visar att korruptionen kan bekämpas*. Utrikesmagasinet.se <https://www.utrikesmagasinet.se/analyser/2018/maj/guatemala-visar-att-korruptionen-kan-bekampas/> (Hämtad 14/12 2018)

Pope J, Vogl F. 2000. Making anticorruption agencies more effective. *Finance and Development: a Quarterly Magazine of the IMF* 37(2).

Quah, J.S.T. 2010. Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53 No. 1: 23-54

Quah, J.S.T. 2017. Combating Asian corruption: enhancing the effectiveness of anti-corruption agencies, *Maryland Series In Contemporary Asian Studies*, 2, pp. 1-83

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rothstein, Bo. 2011. Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18:2, 228-250

Rothstein, Bo, Teorell, Jan, Persson, Anna. 2013. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, (3), p. 449-471.

Rothstein, Bo, Teorell, Jan. 2008. What is Quality of Governance? A Theory of impartial institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April 2008 (pp. 165–190).

Schütte S.A. 2012. Against the odds: anti-corruption reform in Indonesia. *Public Admin. Dev.* 32, 38–48

Shah A, Schacter M. 2004. Combating corruption: look before you leap. *Finance & Development* 40–43.

Washington Office of Latin America (WOLA), 2015, *The international commission against impunity in Guatemala*

Washington Office of Latin America (WOLA). 2019. *About us*. <https://www.wola.org/about-us/> (Hämtad 4/1 2019)

World Bank. Author: Carrera, Fernando. 2017. *Guatemala's international commission against impunity: A case study of institutions and Rule of law*. Background paper for the World Development Report 2017

World Bank. 2019. *What we do*. <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> (Hämtad 4/1 2019)

Zimmermann, L. (2018) 'On our terms! How domestic elites localised the International Commission Against Impunity in Guatemala', *Conflict, Security & Development*, 18(4), pp. 347–364.

- Intervjurapport, Offentliga dokument från Sida och svenska ambassaden i Guatemala kan skickas på begäran