

Reforma versus captura: Guatemala después de las elecciones

Ivan Briscoe,
Investigador Senior,
Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE

Álvaro Colom, que se define como social-demócrata, ganó las elecciones presidenciales en el país más grande de América Central el 4 de noviembre último, tras una campaña marcada por la violencia, la fragmentación política y la demanda de su rival, el general retirado Otto Pérez Molina, de "mano dura" contra el crimen organizado. ¿Cuáles son los retos que Colom enfrentará ahora? ¿Que esperanza hay de lograr una transformación institucional en un país carcomido por el narcotráfico?

La victoria de Álvaro Colom, candidato del partido social-demócrata Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), en la reñida segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebradas en Guatemala el 4 de noviembre último, ha cerrado un capítulo de la democracia del país, definida por algunos políticos como "una fiesta cívica." Otros reputados analistas, entre ellos el sociólogo Edelberto Torres Rivas, han argumentado que la larga campaña electoral terminó por consolidar una democracia que tiene 22 años de edad¹. Esta afirmación parece tener correlato con las primeras declaraciones públicas realizadas por el presidente electo después del triunfo, al expresar que entre sus objetivos prioritarios se encuentra la lucha contra la discriminación social, la reconciliación por medio de un "gobierno de unidad nacional", y la conversión de Guatemala "en un país socialdemócrata, pero con rostro maya, con olor a tamal de maíz."²

Sin embargo, la campaña electoral también desveló claros signos del debilitamiento del Estado y el sistema político guatemaltecos, poniendo a la luz problemas estructurales en este país de 13 millones de habitantes, que no necesariamente admiten soluciones negociables y graduales.

Colom ganó a su contrincante Otto Pérez Molina, del derechista Partido Patriota (PP), con el 52,82 por ciento de los votos (contra el 42,18 por ciento); la tasa de abstención fue del 53 por ciento, y la participación alcanzó su nivel más alto desde la celebración en 1985 de las primeras elecciones de esta etapa democrática. Sin embargo, tres aspectos claves que signaron la campaña electoral subrayan las importantes cuestiones que obstaculizan la eficacia institucional y la reforma estatal que intentará poner en marcha el gobierno de Colom, una vez que asuma el poder en enero próximo.

En primer lugar, desde el 2 de marzo al 9 de octubre de 2007, 56 personas entre candidatos y funcionarios de partidos políticos fueron asesinados -18 de ellos en representación de la

¹ Véase Juan Hernández Pico, "Sobrevivir a las elecciones," *Revista Envío*, octubre 2007.

² "Álvaro Colom llama a diálogo político," *Prensa Libre* 06/11/2007. "El presidente electo de Guatemala convocará a un Gobierno de unidad," *El País* 06/11/2007.

UNE³-, un saldo letal que convirtió la campaña electoral en la más sangrienta de la historia de Guatemala. Segundo, la extrema fragmentación del sistema partidista, con 14 candidatos participando en la primera vuelta de las elecciones del 9 de septiembre último, confirmó una vez más la fragilidad institucional del sistema político de Guatemala, donde la vida promedio de los partidos es de sólo 7,6 años⁴ y, en casi todos los casos, son sólo vehículos de liderazgos personales sin verdadera estructura vertical ni control jerárquico de los cuadros intermedios.

Por último, el tema estelar de la campaña fue, sin duda, la aguda inseguridad pública, derivada de las múltiples manifestaciones de la delincuencia común, la violencia de pandillas, los linchamientos, el crimen organizado, los escuadrones de la muerte con tintes de “limpieza social” y los ataques con motivación política. Según el Ministerio de Gobernación, 5.885 personas fueron asesinadas durante el año pasado⁵, la cifra más alta de la historia del país (subió un 9,3 por ciento desde 2005), y más elevada aún que el promedio total de víctimas mortales anuales durante los 36 años de guerra civil. A pesar de ciertas dificultades para efectuar los cálculos, la tasa de homicidios de Guatemala es actualmente una de las más altas del mundo⁶, y su sistema judicial no logra terminar con sentencias firmes en más del 2 por ciento de los casos de asesinato.⁷ Según Philip Alston, el relator de las Naciones Unidas en el tema de asesinatos extrajudiciales, esta ineficacia extrema de los sistemas judicial y policial -en gran parte derivada del soborno y corrupción de funcionarios- convierte a Guatemala “en un lugar indicado para cometer asesinatos, porque es prácticamente seguro que el delito quede impune.”⁸ La proliferación de actores armados y la facilidad de acceso a las armas (estimadas en 800.000 en todo el país según la organización no-gubernamental IEPADES⁹) constituyen una terrible amenaza a la coexistencia civil.

En estas sombrías circunstancias, resulta esencial analizar las perspectivas futuras para Guatemala a varios niveles y en diversos planos. Colom enfrentará en los próximos meses un abanico de temas “calientes” -financiación del Estado, cohesión de su partido político y depuración de las instituciones estatales, entre otros- que generará una clara tensión entre las obligaciones asumidas durante su campaña, y las necesidades de reforma percibidas por la comunidad internacional y su propia presidencia. El futuro político inmediato, sin embargo, estará moldeado por una dinámica estructural que podemos categorizar, provisionalmente, en términos de “fragilidad” o “captura” estatal¹⁰; es decir, una falta de capacidad estatal crónica, que refleja la corrosión institucional en los sistemas policial y judicial, una evidente falta de voluntad empresarial respecto del eventual aumento de impuestos y la marginalización (aunque no ausencia) de las comunidades indígenas de la vida política nacional.

En este contexto, Guatemala todavía no ha tenido, en tiempos de paz, una fuerza política popular que haya logrado articular un cambio radical de pautas de distribución, participación indígena y actividad estatal. Los tres partidos de izquierda que participaron en la primera vuelta de las elecciones del 9 de septiembre -Encuentro por Guatemala (representado por Rigoberta Menchú), Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG, la antigua guerrilla) y Alianza

³ Véase <http://www.miradorelectoral2007.org/main.php?p=233>

⁴ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), *Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2004-2007*, agosto 2007, Ciudad de Guatemala, cuadro 1, p. xi

⁵ Estadísticas del Ministerio de Gobernación de Guatemala: <http://www.mingob.gob.gt/estadisticas.html>

⁶ Un análisis reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene en cuenta las dificultades metodológicas en las comparaciones entre tasas de homicidios de diferentes países, si bien concluye, con base en múltiples ejercicios, que Guatemala se encuentra entre los cinco países con mayor tasa de homicidio del mundo (junto a El Salvador, Jamaica, Colombia y África del Sur). UNODC, *Crime and Development in Central America*, mayo 2007, Viena, p. 53.

⁷ El dato preciso es 1,4 por ciento de los casos de delito contra la vida. OACNUDH/Guatemala, *Informe del relator especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión a Guatemala*, marzo 2007, p. 18.

⁸ Ibid

⁹ Entrevista con Mayda de León, IEPADES, 20/08/2007.

¹⁰ Un panorama excelente de los problemas de fragilidad estatal, corrupción y criminalidad en América Central y el Caribe se puede encontrar en el informe *El crimen organizado, el Estado y la democracia*, FRIDE informe de conferencia nº 1, mayo de 2007.

Nueva Nación (representado por el último comandante vivo de la URNG, Pablo Monsanto) - obtuvieron en conjunto el 6,2 por ciento del voto. Los partidos de la derecha -definidos en términos de su inclinación hacia la "mano dura" y su política económica neoliberal-, sumaron más del 58 por ciento.¹¹

También surge la pregunta acerca de cómo pueden reconstruirse las instituciones deformadas de la Guatemala actual sin recurrir a métodos de intervención arbitrarios y coercitivos. La promesa de enderezar las instituciones de Guatemala e impedir la creación de una "narco-Estado" por medio de intervenciones militares, o la creación de regiones en "estado de excepción"¹², fue un aspecto notable de la campaña de Pérez Molina. Sin embargo, es de hacer notar que la tensión entre institucionalizar e intervenir en un contexto de democracia formal no será de fácil resolución para el presidente electo, Álvaro Colom, especialmente en temas de tanta sensibilidad social como la inseguridad -donde las respuestas a corto plazo son una exigencia pública en los centros urbanos- y en la depuración institucional -donde la nueva entidad de la ONU, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), desempeñará un papel clave.

Los retos inmediatos del presidente electo Álvaro Colom

La historia familiar y profesional de Colom le ubica claramente en la izquierda moderada de la política guatemalteca. En particular, el parentesco con Manuel Colom (su tío), antiguo alcalde de la Ciudad de Guatemala, asesinado en un asalto militar en 1979, y su experiencia como director del Fondo Nacional para la Paz (hasta 1997) y director del Departamento de Resolución de Conflictos de Tierra después, le ha permitido ganar reputación como representante de las víctimas del conflicto interno, en el que murieron 200.000 personas.¹³ Sin embargo, la realidad política e institucional pone diversas trabas al reformismo planteado por Colom ("mi objetivo es transformar el país" dijo a *Prensa Libre*¹⁴), y amenazan la promesa del candidato en la víspera electoral de "acabar con las enormes brechas sociales."¹⁵

En primer lugar, el Estado guatemalteco todavía sufre la herencia de una presión fiscal extraordinariamente baja, la cual se situó al año pasado en el 10,2 por ciento del PIB¹⁶, todavía lejos de la meta del 12 por ciento citada en los acuerdos de paz, y la más baja de América Latina, a excepción de Haití.¹⁷ Además, el incremento mínimo que se ha experimentado en esta presión fiscal desde 1996 se ha logrado a través de impuestos especiales, tales como el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), que debería desaparecer a fines de este año. Según las estimaciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, las pérdidas económicas por la desaparición del impuesto rondarían los 227 millones de dólares; asimismo, el instituto calcula que la diferencia entre los programas gubernamentales presentados por los partidos y el presupuesto actual sería en 2008 de 1.830 millones de dólares, o 5 por ciento del PIB.¹⁸

¹¹ Estos resultados se pueden consultar en el web del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, <http://www.tse.org.gt/>.

¹² El significado de esta política ("asignando fuerzas de tarea especiales... a las colonias con mayores índices de delincuencia") fue descrito por Pérez Molina en una entrevista con *Prensa Libre*, 20/08/2007. En otra entrevista con *The Sunday Telegraph* (26/08/2007), el candidato llamó a Guatemala "un Estado capturado - capturado por la mafia y las bandas de droga."

¹³ Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala, punto 2. <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/spanish/conc1.html>

¹⁴ "Preguntas incómodas a los presidenciables," *Prensa Libre* 30/09/2007.

¹⁵ "Seré el presidente de la unidad," *Prensa Libre* (especial segunda vuelta), 05/11/2007.

¹⁶ ECLAC, Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean - Guatemala. 2006. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/27543/Guatemala.pdf>

¹⁷ El promedio de carga tributaria como proporción de PIB para la región era 17,4 por ciento en 2004. Véase José Luis Machinea "Ideas para una agenda de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, nº 1, 2007, p. 62.

¹⁸ ICEFI, Boletín mensual nº 14, octubre 2007.

La creación de nuevos impuestos, sin embargo, es quizás el tabú más intocable de la democracia guatemalteca, un “suicidio político” en las palabras de Manfredo Marroquín, de la organización Acción Ciudadana, el capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional.¹⁹ Por un lado, el élite empresarial, representada formalmente por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), ha instado a todos los partidos no hacer “borrón y cuenta nueva” en su política económica. Por el otro, esta élite ejerce su poder informalmente a través de la financiación de los partidos políticos, el control del espacio mediático (en especial a través de los cuatro canales de televisión privados, todos pertenecientes al empresario mexicano Ángel González), y por sus vínculos íntimos con los candidatos a vicepresidente de todos los partidos principales.²⁰ Mientras que la UNE y su líder propugnan un reformismo igualitario, sus conexiones con el empresariado siguen siendo fuertes, y sus planes presupuestarios para la salud y la educación dependen enteramente del ahorro de gastos -en “combustibles, viáticos, gastos de representación y alimentos”²¹ - en lugar de incrementos por ingresos impositivos.

En segundo término, la coherencia y efectividad del nuevo gobierno dependerán de su capacidad de superar la fragmentación del sistema político -especialmente en el parlamento y dentro de la propia UNE- y de impedir la injerencia del crimen organizado en las instituciones estatales. La brecha entre promesas electorales y logros gubernamentales ha sido un rasgo permanente de la débil democracia guatemalteca: ningún partido en el poder presidencial ha logrado la reelección, varios han desaparecido totalmente del mapa político²², y el 57,2 por ciento de la población piensa que el país ha empeorado bajo la actual presidencia de Óscar Berger.²³ Este balance, reflejo sobre todo del estancamiento y la corrosión institucional en el período pos-conflicto, propicia una personalización sumamente contraproducente de la vida política: “los partidos políticos guatemaltecos son personalistas; sus programas no valen el precio de los asesores que los elaboran ni del papel en que se imprimen,” ha escrito el analista Juan Hernández Pico.²⁴

Los esfuerzos de Colom para lograr una transformación gradual en su país, sin duda, se enfrentarán con el parlamento, donde la UNE tiene solamente 52 diputados, lejos de la mayoría absoluta (80); otros nueve partidos aportan los restantes diputados, de los cuales 83 provienen de cuatro partidos de derecha, incluyendo la derecha populista del partido del antiguo dictador Efraín Ríos Montt, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

Dentro de la propia UNE, mientras tanto, existen numerosas dudas acerca de la probidad y lealtad de sus diputados y otros funcionarios. Manuel Castillo, conocido por sus supuestas relaciones con el narcotráfico y con los policías que mataron a tres diputados salvadoreños y su chofer en febrero pasado (en un crimen aparentemente ligado con rivalidades del narcotráfico), fue expulsado de la UNE en 2006, aunque fue elegido en septiembre último alcalde de Jutiapa. Juan Carlos Marroquín, director de estrategia de Colom, tuvo que renunciar a mediados de octubre -y huir del país en noviembre- tras recibir múltiples amenazas de muerte por sus denuncias contra narcotraficantes miembros del partido. Varios comentaristas han condenado la presencia en el partido de una vieja guardia “reciclada” de políticos, militares corruptos y criminales.²⁵

¹⁹ Entrevista con Manfredo Marroquín, 22/08/2007.

²⁰ Los candidatos a vicepresidente, curiosamente, provienen todos de la élite empresarial, incluido Fernando Montenegro, el cafetalero compañero de fórmula de Rigoberta Menchú.

²¹ “Decisión 2007,” debate entre los candidatos principales, *Prensa Libre* 20-24/08/2007.

²² El último fue la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), partido del presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991).

²³ “Berger reprobado por el 57,2 por ciento,” *Prensa Libre*, 27/07/2007.

²⁴ Juan Hernández Pico, “Sobrevivir a las elecciones,” *Revista Envío*, octubre 2007.

²⁵ “La salida de José Carlos Marroquín en la UNE,” *El Periódico* 13/10/2007. Según el *Sunday Telegraph* (26/08/2007), Marroquín declaró en una entrevista que “Guatemala está a una pasos de la ruina..... Le puedo decir que al nivel presidencial, somos limpios. ¿Le puedo asegurar que todos los candidatos al alcalde de la UNE son limpios? No, no puedo.”

Además, Colom deberá enfrentar los vicios fomentados por el narcotráfico y otras redes ilícitas en el seno de las instituciones estatales, judiciales y policiales, y a lo largo de los grandes territorios "sin ley". Las dimensiones de esta crisis institucional, compartida por otros países de la región y México, no admiten soluciones fáciles; en palabras del actual vicepresidente, Eduardo Stein, "si Guatemala no hace algo dramático, es decir, cambios, estamos propensos a convertirnos en un narco-Estado."²⁶ Aunque es obviamente difícil encontrar información precisa sobre las dimensiones de este flagelo, se pueden identificar sus principales blancos institucionales. La Policial Nacional Civil ahora cuenta con sólo 18.650 agentes tras una serie de depuraciones²⁷; según un investigador sobre el crimen organizado, el 40 por ciento de la fuerza puede considerarse corrupta.²⁸ En cuanto a las fuerzas armadas, el grado de extensión de las redes criminales en ellas es actualmente incierto²⁹, pero existe abundante evidencia de la presencia de generales retirados en redes lucrativas ilícitas³⁰ (y también en las 120 empresas de seguridad privada del país).

Funcionarios y analistas apuntan también a la injerencia del crimen organizado en los ministerios públicos, el sistema judicial, la oficina de migraciones, las autoridades municipales y la nueva red de 17.000 "consejos de desarrollo" locales, que están enfrentando diariamente "los poderes de facto en sus distritos," según un funcionario gubernamental de alto rango de la secretaría de planificación.³¹ Álvaro Pop, líder y activista indígena, comenta que regiones importantes del este del país, sobre todo Petén, Izabal, Zacapa y Jutiapa, son efectivamente "zonas liberadas" para el narcotráfico.³²

La probable debilidad del nuevo gobierno podría afectar seriamente su capacidad de dominio sobre el aparato estatal. Una parte importante de la lucha contra la injerencia del crimen organizado, por lo tanto, quedaría en manos de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la nueva organización encargada de identificar y acusar a los grupos clandestinos en el poder, bajo la dirección del antiguo fiscal español Carlos Castresana.³³ El éxito de la Comisión, sin embargo, dependerá de la voluntad de los fiscales guatemaltecos de proseguir con los casos presentados por investigadores extranjeros, y según algunos representantes de la ONU, de una presión constante de la comunidad internacional.³⁴ Varios analistas políticos también se han preocupado por la presencia de 55 fiscales e investigadores guatemaltecos en los mismos cuerpos de investigación de la CICIG, insistiendo en que estos oficiales "van a salir de las mismas cloacas asquerosas que nos urge limpiar."³⁵ Castresana, por su parte, ha admitido que la tarea de la Comisión será "difícil y complicada."³⁶

²⁶ "100 desafíos que heredará el próximo presidente," *Prensa Libre*, 29/10/2007.

²⁷ La última depuración ocurrió el 24 de agosto, cuando 983 agentes fueron destituidos.

²⁸ Entrevista, 14/08/2007.

²⁹ Philip Alston, *rapporteur* de la ONU, critica en su informe el Ministerio de Defensa por su "manifiesta evasión de la responsabilidad de garantizar que el personal militar no se viera involucrado en la delincuencia organizada." OACNUDH/ Guatemala, op. cit., p. 20.

³⁰ Véase Susana C. Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala*, Washington Office on Latin America, 2003; David Keen, *Demobilising Guatemala*, Working Paper 37, LSE-Crisis States programme, 2003; Jennifer Schirmer, "The Guatemalan Politico-Military Project: Legacies for a Violent Peace?," *Latin American Perspectives*, 1999, Vol. 26, nº2, pp 92-107.

³¹ Entrevista, 21/08/2007.

³² Entrevista con Álvaro Pop, 21/08/2007.

³³ La historia de la creación de la CICIG se encuentra en *El crimen organizado, el Estado y la democracia*, op. cit., pp. 13-14.

³⁴ Entrevista, 14/08/2007.

³⁵ Dina Fernández, "Cuidado con las 'ayuditas'," *El Periódico*, 24/09/2007.

³⁶ "Jefe de CICIG vislumbra panorama complicado," *Prensa Libre*, 24/09/2007.

La “fragilidad” de Guatemala: Las principales fuentes de debilidad estructural

Aunque Guatemala no figura normalmente en las listas de países frágiles suministradas por agencias de desarrollo y de investigación (ocupa el puesto 60 en el índice del Fund for Peace/ Foreign Policy de 2007, por ejemplo³⁷), este hecho se relaciona con su nivel de ingreso per cápita media baja - 2.233 dólares por año en 2004, según el PNUD³⁸ - y la vigencia de su democracia electoral. Pero en términos de otras variables, sobre todo en cuanto al Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, el país muestra síntomas claros de su grave fragilidad institucional, y de su incapacidad para asegurar servicios básicos (especialmente seguridad) a la mayoría de la población.

Como han probado durante años las encuestas de Latinobarómetro, Guatemala tiene uno de los niveles más altos de descrédito institucional y decepción ciudadana comparados con los resultados de la democracia en toda América Latina; además, una porción importante de la población anhela el retorno de un gobierno autoritario para “solucionar” sus problemas materiales.³⁹ Al mismo tiempo, este país de desigualdades gigantescas, donde la distinción hereditaria entre indígenas y ladinos todavía desempeña un papel primordial en la definición de estatus social y económico⁴⁰, se ha revelado asombrosamente resistente al auge de la izquierda radical, abocada a la refundación nacional y la inclusión de la población indígena marginada. Esta tendencia política se encuentra actualmente en gran parte de América del Sur, y tiene un fuerte anclaje en países vecinos como México, El Salvador y Nicaragua.

¿Por qué Guatemala sufre esta combinación de debilidad institucional e inercia política? Una parte fundamental de la explicación se encuentra en el carácter eminentemente colonial de la sociedad guatemalteca. Según el historiador Severo Martínez Peláez, la oligarquía terrateniente del país fraguó la “alianza de una nueva metrópoli”, esta vez con Estados Unidos, después del colapso del dominio español⁴¹. La participación estadounidense en el golpe de estado de 1954 en nombre del “mundo libre” es bien conocida, y los efectos de aquella injerencia sobre la perpetuación de un sistema socio-económico discriminatorio y racista son también evidentes.⁴²

Otros países de América Latina, sin embargo, comparten estos rasgos históricos, sin que ellos tengan el mismo peso sobre la dinámica política actual. Además, el deterioro institucional de Guatemala tiene como trasfondo más inmediato los acuerdos de paz de 1996, y el programa de cooperación internacional que los acompañó; ambos buscaron convertir un país militarizado y segregado en un modelo de paz duradera, con reformas profundas en la educación, las fuerzas armadas y el sistema económico y agrario.

Con una mirada sobre proceso electoral reciente, se pueden deducir tres explicaciones provisionales acerca del fracaso de estos acuerdos, y la consolidación, en su lugar, de numerosos poderes clandestinos. Un elemento central se encuentra en la dinámica interna de la criminalidad en Guatemala, y particularmente en los vínculos sumamente oscuros entre la lucha contra la delincuencia, la participación en los beneficios delincuentes, el fomento del delito y el crimen organizado. La violencia pandillera - obra de las llamadas maras, cuyo número total estimado varía entre 14.000 y 165.000⁴³ - contribuye claramente al pánico ciudadano, y al clamor público

³⁷ *Foreign Policy*, julio/agosto 2007, p. 57.

³⁸ Guatemala ocupa el número 118 en la lista de países según su Índice de Desarrollo Humano. Véase http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_GTM.html

³⁹ *Informe Latinobarómetro* 2006, Santiago de Chile, p. 72.

⁴⁰ Guatemala es actualmente uno de los países con mayores desigualdades del mundo. Véase UNODC, *Crime and Development in Central America*, mayo de 2007, p. 27.

⁴¹ Severo Martínez Peláez, *La patria del criollo*, Fondo de Cultura Económica (segunda edición), México D. F., 1998, p. 484.

⁴² Corinne Caumartin, op. cit., pp 22-24.

⁴³ USAID, *Central America and Mexico Gang Assessment*, 2006, p. 64.

para la “mano dura”; es de destacar en este sentido que de las únicas dos regiones del país donde Pérez Molina ganó, una fue la capital, Ciudad de Guatemala.⁴⁴ Sin embargo, expertos en programas de desarrollo en barrios desfavorecidos de la capital insisten en la existencia de una relación íntima entre policías, redes del crimen organizado y pandilleros, que son manipulados por los primeros dos con el objetivo de extraer dinero de la venta de droga y de otros delitos menores.⁴⁵

El auge reciente de asesinatos extrajudiciales⁴⁶, por su parte, parece responder a una demanda, sobre todos de las clases más acomodadas, de una solución a la plaga de extorsiones, secuestros y asaltos a los bancos- siendo los dos últimos los delitos que han disminuido más abruptamente en los últimos años.⁴⁷ Figuras misteriosas, como la de Víctor Rivera, asesor venezolano en el Ministerio de Gobernación y experto en desbaratar redes de secuestradores, parecen tener poderes extraordinarios fuera de las normas institucionales, y desempeñan papeles difíciles de comprender en la resolución de crímenes notorios, como el caso del asesinato de los diputados salvadoreños.

Por lo tanto, la lucha contra la criminalidad, liderada por instituciones débiles y de pocos recursos en el período pos-conflicto, parece haber consolidado estructuras paralelas y perversas, que responden a la lógica de intereses privados. Como observa el académico David Keen, se asemejan en este punto a los sistemas contra-insurgentes de las militares durante la guerra civil, que dirigieron una campaña brutal, y propiciaron la creación de un entramado de intereses económicos ilícitos en el proceso.⁴⁸

Un segundo elemento es que la élite empresarial del país ejerce un papel dominante sobre las opciones políticas, y goza de una salud financiera extraordinaria después de casi dos décadas de modernización e integración regional, que generó una quintuplicación del comercio intra-regional entre 1990 y 2004. Según los estudios de Alexander Segovia de la Universidad José Simeón Cañas (El Salvador) sobre las nuevas élites centroamericanas⁴⁹, los jefes de los cuatro a cinco principales grupos corporativos de Guatemala -que son alrededor de 150 familias- ejercen una influencia absoluta sobre el debate público (por su control de las empresas mediáticas), la acción gubernamental (por su acceso instantáneo a los dirigentes gubernamentales), y sobre el sistema judicial (por sus contactos y sus recursos). “Son ciudadanos que aceptan el enredo de la democracia participativa porque hasta ahora están seguros de que no pueden perder,” escribe Segovia.⁵⁰

La orientación política de este élite es netamente conservadora, y a pesar de la influencia de corrientes de pensamiento menos tradicionales, que apuntan a la importancia del bienestar público para reforzar las condiciones básicas de gobernabilidad⁵¹, el empresariado resiste los intentos de fortalecer el sector público, del cual no dependen para sus servicios de salud y educación ni para su protección personal.

Por último, hay que destacar la importancia de la fragmentación política y organizativa de la población indígena, que representa alrededor de 50 por ciento de la población guatemalteca.⁵² Varios dirigentes indígenas han asumido un papel más significativo en la política nacional a lo

⁴⁴ El vice-presidente, Eduardo Stein, sugirió en junio que una ola de asesinatos de pilotos de autobuses en la capital de hecho tenía su origen en el proceso electoral, pero insistió que no acusaba a ningún partido.

⁴⁵ Entrevista, 23/08/2007.

⁴⁶ No hay una clara diferenciación oficial de tipos de homicidio en Guatemala. La afirmación se basa en el informe de la OACNUDH/Guatemala, artículos de prensa y entrevistas en el país realizadas por el autor.

⁴⁷ Entrevista con Arturo Aguilar de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 23/08/2007.

⁴⁸ David Keen, op. cit., p. 11.

⁴⁹ Véase Alexander Segovia, “¿Quién tiene el poder en Centroamérica?” *Revista Envío*, febrero a abril 2007.

⁵⁰ Alexander Segovia, op. cit., abril de 2007, p. 7.

⁵¹ Entrevista con Juan Alberto Fuentes (ICEFI), 22/08/2007.

⁵² La proporción exacta ha sido un tema de intenso debate. Véase Corinne Caumartin, op. cit., pp 9-15.

largo de los últimos diez años, ganando 129 alcaldías del país (de un total de 332) en las elecciones de septiembre. Pero los resultados decepcionantes de la candidatura de Rigoberta Menchú y su partido Winaq indican que las esperanzas de los 1990 –período de gran movilización civil indígena, analizada en un estudio reciente del académico Roddy Brett⁵³ – no se han materializado. El fracaso, atribuible a divisiones internas, una dicotomía entre bases populares y dirigentes intelectuales y el legado del terror de la guerra civil en regiones indígenas (donde muchos votan todavía en favor del partido de Ríos Montt)⁵⁴, constituye un enorme impedimento para la construcción de un sistema partidista con fuertes raíces civiles y propuestas alternativas.

Conclusiones: Narcotráfico y el acertijo institucional

Estas dinámicas se han combinado a lo largo de la última década para propiciar un entorno institucional marcado por poderes paralelos, un conservadurismo fanático y un sistema de partidos políticos que no logran consolidarse. El narcotráfico, que ha provocado una preocupación creciente en Estados Unidos por su efectos corrosivos sobre las instituciones locales, es frecuentemente culpado por su contribución al declive institucional en la región; por consiguiente, México y América Central serán los blancos de un nuevo paquete de ayuda militar de Washington de 500 millones de dólares (50 de los cuales se destinarán a América Central), con el objetivo de “derrotar a las organizaciones criminales que amenazan nuestra región,” en palabras del Presidente Bush.⁵⁵

El narcotráfico, sin embargo, no es el responsable de las debilidades básicas estructurales de Guatemala. Sin duda, el dinero que genera socava instituciones, propaga la desigualdad y corrompe nuevos líderes políticos, especialmente en las alcaldías donde florecen los dirigentes indígenas. Según un experto antropólogo, es el único factor que podría “hacer imposible que el Estado se recupere”⁵⁶. Pero los narcotraficantes han aprovechado de un contexto de alta fragilidad institucional anterior a la introducción de la cocaína al país, en que las fuerzas de seguridad han sido los mejores empleados del tráfico ilícito. Eliminar la droga, por lo tanto, no erradicará la tentación y la oportunidad de pervertir las instituciones estatales.

Álvaro Colom seguramente querría legar a su país un Estado que sea eficaz, y relativamente libre de corrupción. Su entorno institucional, sin embargo, está repleto de organismos que no responden necesariamente a los mandos superiores o a la legalidad. Uno de sus desafíos principales, por lo tanto, será el equilibrio entre el trabajo con estas instituciones para conseguir resultados concretos (por ejemplo, la aprobación de legislación sobre armas pequeñas en el parlamento), y una reforma o depuración institucional más radical. Colom ya ha dicho, por ejemplo, que no destituirá al asesor y experto en secuestros Víctor Rivera, que sobrevive en el gobierno gracias a la calidad de su inteligencia mientras se organiza el Sistema Nacional de Seguridad, que pretende reforzar la inteligencia civil.

Por otro lado, la realidad de Guatemala significa que, en muchos casos, cumplir con las reglas institucionales conduce a concesiones para los grupos clandestinos enquistados. Si se asumiera un poder especial y “heroico”, siguiendo la propuesta de “mano dura” militarizada de Pérez Molina, se correría el riesgo de generar una zona “gris” fuera de la ley, con todos los peligros que ello representa.

El balance idóneo entre los dos extremos, institucionalidad viciada y depuración arbitraria, será difícil de mantener, y dependerá de la capacidad de Colom de utilizar todos sus recursos

⁵³ Roddy Brett, *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*, F&G editores, Guatemala, 2006.

⁵⁴ El debilitamiento de la sociedad civil organizado empezó casi enseguida después de la firma de los acuerdos de paz. Véase Rachel Sieder, Megan Thomas, George Vickers y Jack Spence, *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords*, Hemisphere Initiatives, Cambridge, MA, 2002, p. 3.

⁵⁵ “Bush anuncia un acuerdo con México contra el narcotráfico,” *El País*, 23/10/2007.

⁵⁶ Entrevista, 18/08/2007.

de poder. En este aspecto, un diálogo político intenso y continuo entre Guatemala, la Unión Europea y sus Estados miembros, sobre todo España, formará una parte esencial del proceso de reconstrucción estatal. Después haber invertido alrededor de 90 millones de euros en programas de reforma judicial y policial en Guatemala entre 1997 y 2006 -cifra que incluyó una importante contribución española destinada al diseño de la nueva policía- los países europeos deberían reconocer los límites de la ayuda técnica y la necesidad de combinar esta asistencia con una demanda de mayor transparencia en el entorno institucional. El seguimiento constante del trabajo y el impacto de la CICIG y la presión sobre la élite empresarial nacional constituyen herramientas básicas para aumentar la influencia de la comunidad internacional.

Sin embargo, en un contexto público marcado por demandas insatisfechas y tremendas desigualdades, el nuevo presidente tendrá que hacer un malabarismo oneroso: mostrar resultados concretos mientras el Estado se libra de sus dueños.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org