

El papel de la comunidad internacional en la crisis de Guatemala

Martín Rodríguez Pellecer

Asistente de investigación en FRIDE

La crisis que atraviesa Guatemala es profunda y compleja. El país tiene un sistema judicial que no funciona, unas fuerzas de seguridad infiltradas por el crimen organizado y una crisis política desatada por el asesinato, el 10 de mayo del abogado Rodrigo Rosenberg, quien acusó en un vídeo al presidente Álvaro Colom de ordenar su muerte. El compromiso y la cooperación de la comunidad internacional serán determinantes para el futuro del país y de la región.

Guatemala es un país en situación de post guerra, con un Estado frágil azotado por la violencia. La presión contra el narcotráfico en Colombia y México le ha convertido en pieza clave del tablero continental –dos tercios de la droga sudamericana rumbo a Estados Unidos pasan por Centroamérica. Los Acuerdos de Paz de 1996 terminaron un conflicto armado interno de más de treinta años, que dejó 200 mil muertos y 50 mil desaparecidos, y diseñaron sobre el papel un Estado democrático y funcional. Éste debía construirse sobre la estructura de un Estado pensado para mantener un status quo desigual, con ingresos fiscales que representan 10 por ciento del PIB y que durante 30 años de dictaduras dio carta blanca a los militares para imponer orden y para involucrarse en negocios ilícitos con total impunidad.

Este esfuerzo ha tenido resultados dispares. Se celebraron 6 elecciones democráticas sin interrupciones por primera vez en su historia, se redujo el tamaño del ejército a la mitad y el porcentaje de pobres disminuyó al 56 por ciento en 2006, 10 puntos menos que antes de la democracia según el PNUD. Forma parte del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, tiene una sociedad civil activa y una prensa que denuncia actos de corrupción en el sector público. Sin embargo, la violencia es altísima (6.200 asesinatos en 2008), ni tampoco se han logrado reformas estructurales .

El caso Rosenberg ha enfrentado a la poderosa élite económica y el gobierno y logró indignar a jóvenes de clases media y alta, que por medio de redes como Facebook convocaron a más de 30 mil y 20 mil personas en manifestaciones en dos domingos de mayo. Es, además, la prueba de fuego para la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), reclamada por todas las fuerzas políticas del país para que se haga cargo de la investigación.

La violencia y la pérdida del Estado contra el narcotráfico

La relación entre la violencia y el narcotráfico, hoy tan afianzados en el país, comenzó hace décadas. El fin del autoritarismo, la falta de oportunidades y la desigualdad crearon las condiciones para la violencia, que empezó en los barrios periféricos de Ciudad de Guatemala, en los que ahora viven cerca de dos millones y medio de personas. Allí, las pandillas cuentan con miles de jóvenes (entre 50 mil y 150 mil), responsables de muchas muertes y extorsiones en la ciudad y ahora parte de los cárteles. La desigualdad en el país –0,5 por ciento de la población tiene el 19 por ciento de los ingresos (PNUD)- hace más atractivo el acceso rápido a la riqueza que brinda el narcotráfico y aumenta la tensión social y la violencia.

El acompañamiento de la comunidad internacional para disminuir la violencia en un mediano plazo con oportunidades económicas y menos desigualdad debe continuar independientemente de la crisis mundial actual. La Comisión Europea donará a Guatemala €140 millones entre 2007 y 2013, €40 millones más que el último septenio. Otra diferencia es la inclusión de seguridad humana (human security) como una de las prioridades. El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica –que será firmado en 2010- y el acompañamiento de iniciativas para lograr una reforma fiscal son dos herramientas para lograr un desarrollo sostenible.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, el liderazgo político y económico de Guatemala pareció aprovechar la oportunidad para fortalecer el Estado, desarrollar al país y combatir el crimen organizado. El gobierno de centroderecha de Álvaro Arzú, que firmó los Acuerdos creó la Policía Nacional Civil (en sustitución de la represora Policía Nacional), inició una reforma fiscal y empezó a combatir el narcotráfico. No obstante, continuó con la utilización de grupos paralelos con apoyo estatal para frenar la ola de secuestros originada con el fin de la guerra. Estos grupos se encargarían después de hacer una limpieza social contra sospechosos de ser pandilleros, como informó en 2006 Philip Alston, relator de la ONU acerca de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. El narcotráfico y estos grupos paralelos –nutridos en buena parte por ex militares-, están entre los principales responsables de la violencia y son beneficiarios o incentivadores de la fragilidad del Estado.

Para la pérdida del Estado se combinan factores exógenos y endógenos. Durante los años noventa, los cárteles colombianos encontraron un socio adecuado en la estructura del contrabando en Guatemala –creada en los años ochenta por militares y civiles, al amparo del Estado.

A partir del año 2000, con el gobierno de Alfonso Portillo, las mafias no tuvieron obstáculos para infiltrar las fuerzas de seguridad. Tal fue la intensidad, que en 2002 Estados Unidos “descertificó” a Guatemala –junto a los gobiernos de Afganistán y Myanmar- por haber fracasado de una manera evidente (failed demonstrably) en el combate al tráfico de drogas.

El papel de EE.UU. en Guatemala es clave. Durante décadas financió y entrenó al ejército; desde los ochenta presionó para que los civiles volvieran al poder. Ahora son los estadounidenses los que demandan casi toda la droga que pasa por el país y EE UU es a la vez el mayor socio comercial de Guatemala.

La infiltración de las fuerzas de seguridad comenzó en el período 2000-2003, cuando la Policía estuvo dirigida por varios ex militares. El asesinato de tres diputados salvadoreños en febrero de 2007 y la incautación de un arsenal que pertenecía al ejército al cártel mexicano de Los Zetas en abril de 2009, ambos por parte de la policía guatemalteca son pruebas en este sentido.

Adicionalmente, el tono de los discursos presidenciales, la revelación de casos de corrupción exorbitantes y algunos intentos de reformas estructurales enfrentaron al mandatario Alfonso Portillo con la élite económica, que “declaró la guerra” al Estado, debilitándolo financieramente y en cuanto a su legitimidad. Se demonizó al Estado y se le responsabilizó por la infiltración del narcotráfico.

El asentamiento del narcotráfico coincide con la espiral de violencia actual que elevó a 6200 asesinatos en 2008 de un piso de 2.600 en 1997.

Estados Unidos tiene puesta su atención principalmente en dotar a las fuerzas de seguridad de capacidades para combatir a los cárteles por medio de la Iniciativa Mérida. Por su parte, la UE podría enfocarse en la consolidación de instituciones y la reforma del sistema judicial. Desde 2000, la Comisión Europea tiene un Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia, con el objetivo de agilizar el sistema, pero sin énfasis en su depuración, que debería constituir una prioridad.

El papel internacional en el rescate del sistema de justicia

La dinámica del país no es unidireccional. Mientras las instituciones de seguridad y justicia eran infiltradas casi en su totalidad, en 2003 la sociedad civil organizada ideó una comisión internacional, respaldada por la ONU, para depurar las instituciones, fortalecerlas y ayudar al Estado a liberarse de los grupos paralelos. Se propuso la constitución de una entidad formada por investigadores extranjeros para acompañar a la fiscalía y a los jueces en casos paradigmáticos en los mismos tribunales guatemaltecos. El mandato incluiría presionar para la reforma legal de todo el sistema de seguridad y justicia. El papel de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) fue clave. La PDH heredó de la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz (MINUGUA) el mandato de ser la conciencia del Estado.

Bajo la presión del gobierno de Óscar Berger, la comunidad internacional y la opinión pública, el Congreso aprobó por unanimidad en agosto de 2007 la formación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que cuenta con las herramientas legales y políticas para romper el círculo de impunidad.

El trabajo de la CICIG

La Comisión comenzó a funcionar en enero de 2008, con un presupuesto de \$13 millones, financiado por Europa, EE.UU., Canadá, el Banco Mundial y la Fundación Soros. Está dirigida por el fiscal español Carlos Castresana y cuenta con investigadores españoles y de varios países latinoamericanos.

La CICIG ha comenzado a dar resultados. Entre sus principales logros se encuentra la aprobación por parte del Congreso de la ley para restringir el uso de armas y municiones (antes ilimitado) y la ley que crea la figura de obstrucción de justicia. Ha rescatado un equipo de investigación en la Policía y ha logrado que casos de alto impacto en el interior (como el narcotráfico) sean trasladados a la capital para ser juzgados. Ha conseguido que los tres poderes del Estado establezcan una agenda de reforma del sistema judicial y de seguridad, con garantías de la sociedad civil, algo inédito en el país.

Investiga 15 casos importantes y ha conseguido acusar a 16 personas de ser los autores materiales e intelectuales de la “narcomasacre” de 15 nicaragüenses y 1 holandés el año pasado. Ha acusado al ex fiscal de delitos contra la vida del Ministerio Público de obstaculizar las investigaciones por el asesinato de un ex asesor de seguridad gubernamental, Víctor Rivera. Ha pedido la destitución de dos jueces por corrupción. La persecución de miembros del sistema

judicial implicados en redes de corrupción son parte fundamental del mandato de la CICIG.

El Pacto de Santo Domingo

El Pacto de Santo Domingo es una iniciativa regional contra el crimen organizado, respaldada por la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Crimen (UNODC). El esfuerzo de la comunidad internacional por impedir que los frágiles Estados centroamericanos continúen siendo infiltrados por el narcotráfico y el crimen es clave para que se constituyan como Estados viables. El Pacto de Santo Domingo será lanzado a finales de junio en Managua por los Estados del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), México, los países del CARICOM, la Organización de Estados Americanos y el Banco Mundial. Asimismo, se espera contar con financiamiento europeo, en especial de España.

La iniciativa, inspirada en el Pacto de París que forman los Estados de la Ruta de la Heroína desde Afganistán hacia Europa y EE.UU., pretende la coordinación estatal contra el narcotráfico y el crimen organizado. Uno de sus pilares es la creación de centros de excelencia. En El Salvador estará el centro de prevención de la delincuencia urbana; en Guatemala, el de crimen organizado y análisis forense y, en Panamá, el de seguridad marítima y la oficina central del Pacto de Santo Domingo. El proyecto comenzará en septiembre y se prevé la inclusión Sudamérica y EE.UU. en los próximos años.

Crisis política e institucional

Con los problemas del narcotráfico, la crisis financiera y el rescate del sistema judicial, Guatemala enfrenta desde el 11 de mayo la peor crisis política desde el retorno a la democracia en 1986. Rodrigo Rosenberg, un prestigioso abogado de la élite económica, grabó un vídeo el 7 de mayo en el que acusaba de su probable asesinato a Gustavo Alejos –financista y secretario privado de la Presidencia- y a Gustavo Valdés –financiero, asesor presidencial y contratista del Estado-, con el aval del presidente Colom y su esposa Sandra Torres –quien ejerce de Primera Ministra de facto. Tres días después fue asesinado por sicarios mientras montaba bicicleta. A pesar de la acusación directa, el caso es complejo por las sospechas que levantan quienes grabaron y repartieron el vídeo. Mario David García, un periodista vinculado con los golpes de Estado en los ochenta, fue el autor Luis Mendizábal, quien en los noventa dirigía una oficina de inteligencia militar dedicada a desviar pruebas en la fiscalía y asesor de Colom hasta abril, tenía 150 copias del video el 8 de mayo y fue quien lo repartió en el funeral de Rosenberg. Ambos se contradicen en sus versiones sobre la grabación del vídeo y no está claro quiénes tuvieron acceso a éste antes del asesinato.

La presión de la élite económica, los medios de comunicación escritos, las manifestaciones de ciudadanos de clase media y alta y uno de los partidos de oposición –que exigen justicia por el asesinato y la renuncia del Presidente Colom- acorralaron al Gobierno. La legitimidad de CICIG como investigadora independiente y que estará a cargo del caso Rosenberg es uno de los pocos soportes para salvar la institucionalidad.

Las voces moderadas entre los políticos, empresarios y la opinión pública, así como el apoyo a la institucionalidad democrática por parte de los países miembros de la OEA, de los ministros de Exteriores de los estados miembros de la UE, Canadá y EE.UU, ayudaron a tranquilizar la situación. La OEA aprobó una resolución de respaldo al Gobierno y la UE y Canadá llamaron a la calma a las fuerzas políticas. A pesar de que ha terminado el primer capítulo de la crisis política, el Gobierno se encuentra en una situación muy complicada para poder llevar a cabo alguna reforma estructural hasta las próximas elecciones, en septiembre de 2011. No está claro cuál será la reacción de las fuerzas políticas y económicas cuando termine la investigación de la CICIG.

La CICIG también está en una situación delicada. El caso Rosenberg ha complicado sobremanera

la relación entre el presidente de la Comisión y el jefe de Estado. Además, ha colocado a la CICIG en el centro del juego de poder guatemalteco. La legitimidad con la que contaba entre la sociedad civil organizada, la opinión pública y la comunidad internacional, ahora suma a la élite económica y a la derecha más radical, que piden que lidere la investigación del caso, cuya complejidad podría incluir el lavado de dinero en el Banco de Desarrollo Rural, de capital mixto, y en la disputa por la poderosa gremial de caficultores.

Recomendaciones

La solución de la crisis institucional y política de Guatemala debe verse como un asunto regional. Guatemala es el país más afectado por la infiltración del narcotráfico en sus territorios y en sus sistemas de seguridad y de justicia, seguido por Honduras, El Salvador y Nicaragua. El apoyo de la comunidad internacional al Pacto de Santo Domingo es clave.

Para la CICIG, la UE tiene que cumplir el compromiso de apoyo financiero, político y en investigadores. El rol de España es trascendental para ejercer de puente entre gobiernos de ambos continentes y movilizar recursos financieros y de personal. Los países latinoamericanos deben continuar el apoyo con investigadores y capacitación. La CICIG no puede fracasar por falta de financiamiento o de voluntad política internacional.

La CICIG cuenta con la aprobación de los ciudadanos, del Ejecutivo, del Congreso y de la comunidad internacional. Es un ejemplo de una política bottom-up. Si la CICIG tiene éxito, puede desactivar la crisis institucional de Guatemala y romper el círculo de impunidad. Además, podría ser un modelo a exportar en otros países con sistemas judiciales débiles.

Existe la posibilidad de un escenario en el que ni la comunidad internacional ni las fuerzas políticas del país han puesto atención. ¿Qué pasará cuando la CICIG culmine su mandato en 2011? Una de las claves del éxito de MINUGUA fue que al irse dejó una institución como responsable de su papel de ser la conciencia del Estado: la Procuraduría de Derechos Humanos, que ha cumplido con ese papel. ¿Cuál va a ser la institución que cumpla con el papel de la CICIG cuando desaparezca? Ello debe ser decidido entre el Estado de Guatemala y la comunidad internacional.

Junto al apoyo a la CICIG, la comunidad internacional debería también ayudar a evitar la radicalización del Gobierno, los partidos políticos, la élite económica y la sociedad civil cuando se conozcan los resultados de la investigación. Se trataría de un ensayo de second track diplomacy en el que el papel de la OEA es muy importante. En una situación de polarización entre la élite económica y el Gobierno, y la debilidad de la oposición, la comunidad internacional podría tratar de acercar a las fuerzas políticas para evitar no entorpecer el proceso de reforma al sistema de justicia y la gobernabilidad.

La UE debería tener en cuenta que existe una genuina voluntad por rescatar al Estado por parte de la sociedad civil organizada, dos gobiernos de distintas tendencias ideológicas, buena parte de la opinión pública y la ciudadanía y gran parte de la élite económica. Y como expresó Alston en su informe, "Guatemala no es un Estado colapsado ni un Estado especialmente pobre" y "los guatemaltecos son conscientes de sus problemas, entienden cuáles son las soluciones disponibles y se han comprometido en el pasado a llevarlas a la práctica". Sólo que ahora, como en otras ocasiones, necesitan ayuda internacional.

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 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