

El Estado y la seguridad en Guatemala



Ivan Briscoe

88

Working Paper / Documento de trabajo
Septiembre 2009

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El Estado y la seguridad en Guatemala

Ivan Briscoe
Septiembre 2009

Ivan Briscoe, Investigador senior, *Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE*

88

Working Paper / Documento de trabajo
Septiembre 2009

Working Paper / Documento de trabajo

Agradecimientos:

Este documento se ha realizado con el apoyo de la Fundación Ford

Este trabajo está dedicado a la memoria de Rita García de Quiñónez (q.e.p.d.)

Foto portada: jsbarrie/Flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Resumen ejecutivo

El final de la guerra no trajo la paz a Guatemala. A treces años de haber terminado formalmente el conflicto, la nación más poblada de América Central está jaqueada por una de las peores tasas de criminalidad del mundo, al mismo tiempo en que las organizaciones delictivas han extendido su influencia sobre las instituciones del Estado, los partidos políticos y regiones enteras. Ubicado en la nueva ruta favorita para el movimiento de drogas desde los Andes a América el Norte, se cree que cientos de toneladas de cocaína – casi la mitad de la producción mundial total – pasan por el país.

Paralelamente, las élites económicas tradicionales y las fuerzas armadas, pilares de la oligarquía que derribó la incipiente social democracia de la década de 1950 con la ayuda de Washington, han vigilado una imperfecta transición a la democracia. Guatemala es hoy un país altamente desigual con poco respeto por sus partidos políticos o instituciones democráticas, en el cual los ricos y poderosos tienen fácil acceso a los formuladores

de políticas y los jueces. Estos últimos no parecen ganar mucho de la actual situación de colapso de la ley y el orden, aun cuando existe abundante evidencia de vínculos entre estas élites, la corrosión del Estado y el aumento del poder de los carteles clandestinos y criminales.

Este documento busca diseccionar las múltiples caras de la crisis de la seguridad en Guatemala, y las formas en que los aspectos financieros, políticos y delictivos que caracterizan la fragilidad del Estado se combinan y refuerzan entre sí. Basado en numerosas entrevistas y un trabajo de campo, el documento argumenta que la extinción de la autoridad pública puede entenderse como el efecto de la proliferación y fragmentación de las transacciones comerciales entre los grupos no estatales, las facciones dentro del Estado y los líderes políticos. Habida cuenta del creciente interés y preocupación internacional por la suerte de Guatemala y Centroamérica, es evidente que resulta esencial un nuevo enfoque para tratar con las élites y la economía política del país. La negociación con los actores no estatales, y un proceso de reforma, que combine una mayor financiación pública con objetivos de seguridad pública, constituyen las bases para un nuevo período de compromiso internacional.

Índice

Introducción	1
El estancamiento en la estela de la paz	1
Las dos caras de la debilidad del Estado	2
El contexto histórico: De la guerra a la paz	3
Signos de progreso: Los militares y los mayas	4
Gobernando Guatemala: Las restricciones del poder	5
La fachada institucional	5
Explicando la protodemocracia	6
La crisis de seguridad	10
El mapa de la delincuencia y la violencia	11
La agenda criminal y el Estado	15
Una epidemia de delincuencia	16
Desestabilización	17
Un modelo de transacciones	18
Los obstáculos para la reforma	19
Las élites: entre la dominación y la seguridad	20
Conclusiones y recomendaciones	21
Apéndice	22

Introducción

Iniciada hace 13 años, tras la más larga y brutal guerra civil de América Central, nunca se esperó que la transición de Guatemala hacia la paz y la democracia fuera sencilla. Un conflicto que polarizó a los militares y la guerrilla, ricos y pobres, descendientes de europeos y pueblos indígenas, ha dejado un legado de prácticas políticas, instituciones clandestinas y actitudes públicas que se ajustan difícilmente en el modelo de una democracia liberal. Para empeorar las cosas, el naciente Estado se ha encontrado en la ruta principal que lleva la cocaína desde los Andes hacia América del Norte, surtiendo a regiones remotas con dinero en efectivo y armas. Como un ex ministro del Interior dijo, el país es la “carne de la hamburguesa” entre Colombia y México. El ex vice-presidente Eduardo Stein fue más directo: “Guatemala está en camino de convertirse en un “narco-Estado”.

Pero, ¿puede la etiqueta de narco, débil, frágil o fallido ser aplicada con precisión al Estado de Guatemala? Los términos han sido utilizados con frecuencia para describir un país donde las fuerzas de seguridad son incapaces de detener una ola de violencia criminal. Sin embargo, este Estado supuestamente débil es el producto de una tradición autoritaria que ha demostrado en repetidas ocasiones ser despiadado y eficaz para eliminar a la oposición, ya se trate de socialdemócratas o guerrillas revolucionarias. Desde los acuerdos de paz de 1996, cada presidente ha cumplido su mandato completo, aun cuando 10 líderes de América Latina en el mismo período han sido derrocados antes del fin de sus períodos en el poder. El país de 13,7 millones de personas cuenta con un aparato completo de instituciones públicas, un sector de multinacional próspero y una industria turística floreciente. Su deuda externa es baja, y su tasa de paro mínima.

El diagnóstico del país no es sólo una cuestión de escudriñar a través de estas contradicciones. Como este documento mostrará, los espacios en que la fragilidad del Estado es más evidente – las manifestaciones impunes de la violencia criminal – están formados y patru-

llados por los actores más poderosos y secretos. La distribución póstuma de una declaración en video realizada por el abogado Rodrigo Rosenberg acusando a las principales autoridades públicas, incluido el presidente, de planear su asesinato – que tuvo realmente lugar el 10 de mayo – es el último de una larga serie de asesinatos que parecen provenir de batallas feroces del submundo del *establishment* guatemalteco.

Con muy pocas excepciones, las instituciones guatemaltecas han sido renuentes a ofrecer una relación fidedigna de la identidad y los motivaciones de los militares retirados, los delincuentes profesionales, los agentes estatales corruptos y los miembros de pandillas, cuyos nombres están vinculados, una y otra vez, a la violencia delictiva. Se destacan algunas fuentes de información independientes: el informe de 1998 sobre las atrocidades de la guerra civil elaborado por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala¹, las evaluaciones de la misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para verificar la aplicación de los Acuerdos de Paz (MINUGUA, cuyo mandato duró de 1996 a 2004), una serie de investigaciones periodísticas relevantes², y la labor de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) y ONG líderes en Guatemala. En conjunto, estas obras trazan el surgimiento de una estructura paralela o un Estado en la sombra.

El estancamiento en la estela de la paz

Es en este contexto que el Congreso de Guatemala ratificó en 2007 los planes para establecer, con apoyo de las Naciones Unidas, la Comisión contra la Impunidad

¹ El informe se designa como Guatemala Nunca Más o como REMHI (acrónimo de Recopilación de la Memoria Histórica en Guatemala), y fue presentado públicamente el 24 de abril de 1998. Una de las características más sobresalientes de este informe es que se atrevió a dar nombres de los líderes de la policía, militares y oficiales de inteligencia que participaron en las atrocidades de la guerra civil, lo que probablemente explica el asesinato del director del proyecto, el obispo Juan José Gerardi, dos días más tarde.

² En particular, Goldman, F. (2007). *The Art of Political Murder*, Grove Press: New York.

en Guatemala (CICIG). Desde su creación, la Comisión ha tratado de impulsar el enjuiciamiento de las estructuras clandestinas en el Estado, crear unidades de policía "veteranas" y modificar la legislación para permitir al país ajustar las cuentas con su ola de crímenes.

El inicio de su trabajo coincidió con la llegada de Álvaro Colom a la presidencia, liderando el primer gobierno de centro-izquierda del país desde la década de 1950. Mientras que decepcionó a algunos seguidores con los nombramientos ministeriales y su incapacidad para actuar con rapidez para hacer frente al problema de seguridad, su primer año de mandato se caracterizó por la aprobación de un presupuesto que tenía por objeto aumentar el gasto social en un 32 por ciento en 2009. Además, los movimientos para limpiar la fiscalía y la policía auguran una nueva era para unas instituciones con una historia empañada desde hace mucho tiempo. El escándalo de Rosenberg por el momento ha proyectado una sombra sobre estos planes, mientras que la crisis en Honduras ha planteado la posibilidad de una mayor polarización ideológica en la región.

Por otra parte, para que sus reformas tengan éxito, el gobierno de Colom debe hacer frente a las dos principales fuentes de inmovilismo de la Guatemala posconflicto. Los 12 acuerdos de paz establecieron una ambiciosa agenda, con el objetivo de superar el legado histórico que la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala juzgara de "(...) violencia que ha sido sobre todo dirigida por el Estado contra los pobres, los excluidos y los indígenas."³

Sin embargo, el compromiso en los acuerdos para aumentar la presión fiscal ha sido repetidamente frustrado por las coaliciones de empresarios. En cambio, la doctrina de un pequeño Estado, con una sociedad hecha a sí misma con alto nivel de empleo y abierta al mercado, se ha extendido de forma extraordinaria por todo el país, uniendo los principales centros de aprendizaje, los medios de comunicación, los partidos políti-

cos principales y, mediante los efectos de un energético movimiento evangélico, también los sectores más pobres de la sociedad.

El bloqueo de la reforma fiscal ha dado lugar a la existencia de recursos limitados y demandas sociales insatisfechas. Un sistema político notoriamente fragmentado a su vez agrava la debilidad y la mala reputación del Estado por la promoción crónicas de facciones y la corrupción en el parlamento y el gobierno. Como resultado, el descontento con el comportamiento del sistema democrático vigente desde 1996 es intenso: el país tiene una de las más altas tasas de volatilidad electoral en el mundo, y ningún partido en el gobierno se ha asegurado la reelección.⁴

Las dos caras de la debilidad del Estado

Entonces, ¿cuál es la relación entre los sectores que actúan en la sombra, cuyo origen puede remitirse a las campañas de contrainsurgencia de la guerra civil y la parálisis más general del Estado guatemalteco a raíz de los acuerdos de paz? Dar sentido a la crisis del Estado en Guatemala, sin duda, depende de las respuestas a esta pregunta.

Un argumento es que el poder de los actores criminales violentos es únicamente el efecto de la debilidad del Estado: los bajos salarios de las fuerzas policiales, los tribunales y los funcionarios corruptibles e ineficaces, que pueden desencadenar una ola de crímenes. Sin embargo, existe una base firme para sospechar que los actores criminales y las respuestas oficiales a la delincuencia están íntimamente involucrados en el proceso de debilitamiento del Estado. Ya se trate de la orientación ideológica de extrema derecha de importantes empresarios del sector de la seguridad, del papel de los oficiales militares retirados, de la íntima conexión

³ Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999. *Guatemala. Memoria del silencio*. Ciudad de Guatemala ONU, "Causas históricas", párrafo 2. A diferencia de la REMHI, a los autores de este informe se les encomendó un relato histórico del conflicto y se les prohibió nombrar a los responsables de las atrocidades.

⁴ Estos incluyen la administración del PAN de Álvaro Arzú (1996-1999), el gobierno del FRG de Alfonso Portillo (2000-2003), el gobierno de GANA de Óscar Berger (2004-2007), y el de UNE del Presidente Colom (2008-). Ver Sánchez, Omar (2008). "Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization", *Latin American Politics and Society* 50: 1, p. 128.

entre escuadrones de policía cuasi-estatales y el sector privado, o de la campaña aparentemente deliberada de sembrar el pánico social y el descontento político a través de asesinatos selectivos, los contornos de la delincuencia y la política de seguridad en Guatemala parecen haber sido diseñados con la idea de la perpetuación de un Estado débil y temeroso. ¿Es esto producto de vínculos sistemáticos entre los agentes clandestinos y las élites económicas? ¿Cuál es el papel de los militares? Y quizás lo más importante, ¿por qué las élites - o los criminales, para el caso - estarían a favor de tal marcado deterioro de la vida pública y la seguridad?

El análisis de los vínculos entre las dos caras de la debilidad del Estado de Guatemala - la político-financiera y la criminal - no es tarea fácil. Como en los otros estudios del programa de investigación de FRIDE sobre los Estados frágiles, este documento se centra en las motivaciones de los actores clave y las limitaciones estructurales en las que operan en la era posterior a la transición. Comienza con el estudio de los fundamentos históricos de la relación Estado-sociedad en Guatemala, antes de volver la atención a la crisis de seguridad actual. Se analizan varias teorías distintas en la esperanza de encontrar un medio para comprender la relación entre el Estado, la delincuencia y las élites, así como se evalúa la incapacidad para generar coaliciones nacionales firmes con vistas a reformar el sistema de seguridad pública, con especial atención sobre el efecto de la globalización.

Un tema rector de todo el trabajo es la aparente contradicción antes mencionada: ¿cómo puede tener Guatemala un Estado frágil siendo al mismo tiempo uno de los regímenes más estables de la región? Si se examina más detenidamente, es evidente que esta no es una cruel ironía, sino una parte fundamental del acuerdo entre facciones que es el núcleo de la gobernabilidad de la Guatemala contemporánea. Con la entrega de poderes considerables a actores no estatales, la mecánica de la fragilidad del Estado garantiza la continuidad de la solución política y económica del país en lo que parece, para algunos, un coste tolerable.

El contexto histórico: De la guerra a la paz

La calidad distintiva del imperio americano de España no se deriva de la cultura peninsular española, sino de la naturaleza de la autoridad que ejercieron las fuerzas imperiales. Considerando que los territorios del norte de América colonizados *ad hoc* por las expediciones británicas y francesas fueron testigos de un contacto limitado con los nativos, así como de pocas esperanzas respecto de la extracción de metales preciosos, las posibilidades económicas de los territorios del sur surgieron casi en su totalidad de la explotación de la población nativa y esclava.⁵

En el caso de Guatemala, que estaba densamente poblada en la época de la conquista, pero carente de oro y plata, la brutalidad de la ocupación fue excepcional: un estudio ha demostrado que la población total del país sólo se recuperó al nivel de 1520 unos 400 años más tarde, mientras que la población maya fue restaurada a su nivel anterior a la conquista recién en 1960.⁶ De hecho, las atrocidades de la visita de los invasores de Pedro de Alvarado se contaban en España como justificación de la legislación protectora de las comunidades indígenas por parte de la Corona, las Leyes Nuevas de 1542. El marco jurídico en evolución, como el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez ha demostrado, proveyó la estructura formal que los colonos españoles moldearon y minaron con el fin de adquirir más tierra y la servidumbre de mano de obra indígena.⁷

La estructura del poder colonial y el control de la población, según Peláez, ha demostrado ser una de las grandes continuidades de la historia guatemalteca, que sobrevivió a los españoles, y se consolidó a través de la

⁵ Este contraste se representa más eficazmente en Elliot, J. H. (2006). *Empires of the Atlantic World*, New Haven: Yale University Press.

⁶ Robinson, James A. (2008). "The Latin American Equilibrium", in Fukuyama, Francis (ed), *Falling Behind. Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*, New York: Oxford University Press.

⁷ Martínez Peláez, Severo (1970). *La patria del criollo*, Ciudad de Guatemala: Editorial Universitaria, capítulo 2-4.

expansión del cultivo de café en la década de 1870 (durante la cual se expropiaron grandes extensiones de tierra de los pueblos indígenas), transformándose en la década de 1950 en una relación especial entre la Guerra Fría de Washington, las empresas multinacionales y locales y las élites latifundistas conservadoras. Era un sistema dirigido por los dictadores y administrados en gran parte por los militares. El exitoso golpe de Estado en 1954 contra el presidente Jacobo Arbenz, apoyado por la CIA y el Departamento de Estado, ha diezmando los esfuerzos para lograr una transición gradual y democrática hacia una estructura social y política más igualitaria.

La guerra civil que tuvo lugar entre 1960 y 1996 escenificó la brutalidad de la conquista (200.000 muertos, muchos en escenas de carnicería atroz), y reiteró el enorme legado de la discriminación dirigida a los 23 grupos étnicos. Durante este período, las élites conservadoras entregaron poderes excepcionales al *establishment* militar de Guatemala, que ideó y dirigió una campaña de contra-insurgencia⁸ muy eficaz que prometió el terror para aquellos que se opusieran al Estado, y “vivienda, trabajo y alimentos” para los que se alinearan junto a los militares y se unieran a los grupos de milicias, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). En el momento en que se inició el proceso de paz a principios de la década de 1990, en gran parte a instancias de un movimiento activo de la sociedad civil y de elementos “modernizadores” del sector privado del país y los militares, la guerrilla era casi una fuerza agotada.⁹

Signos de progreso: Los militares y los mayas

Esta historia sangrienta y trágica ha dejado huellas indelebles en la sociedad y el sistema político de

⁸ Especialmente cuando se lo compara a los de Nicaragua y El Salvador, países afectados por guerras civiles en el mismo período.

⁹ Una explicación detallada de los pasos hacia la firma de los acuerdos de paz del 29 de diciembre de 1996, se puede encontrar en Jonas, Susanne (2000). *De centauros y palomas: el Proceso de Paz de Guatemala*, Boulder: Westview Press. Es importante destacar que mientras que la victoria de la guerrilla estaba fuera de cuestión, estas fuerzas eran todavía capaces de montar ataques a pequeña escala y asesinatos.

Guatemala. Sin embargo, la radical transformación nacional anunciada en los acuerdos de paz no ha sido un gesto totalmente hueco. El país ha experimentado una amplia aunque incompleta desmilitarización, dejando un ejército de un total de alrededor de 15.500 soldados (por debajo de los 38.000 que había en 1996). Tras la presión internacional, el bastión de la “guerra sucia” de la inteligencia militar situado en el corazón del gobierno, el Estado Mayor Presidencial (EMP), fue disuelto. La decisión del presidente Colom de remover a su ministro de Defensa a finales de 2008 —una decisión que ha sido objeto de un extraordinario número de rumores sin fundamento, como la afirmación de que al ex ministro se le negó una visa estadounidense por su vinculación con el narcotráfico¹⁰ — puede ser interpretada como una señal de la determinación de ejercer un control civil cada vez mayor sobre las fuerzas armadas.

Otro importante cambio es que los sucesivos gobiernos y la comunidad internacional han perseverado en sus esfuerzos para desmantelar la discriminación étnica que prevalece en toda la sociedad guatemalteca, incluyendo los avances en el acceso a la educación y al impulso dado por el presidente Berger para emplear 300 profesionales indígenas en el gobierno central. Sería precipitado decir que han tenido éxito: la desigualdad sigue siendo impresionante, con tasas de pobreza extrema entre la población indígena que más que duplican las de las comunidades ladinas. El lamentable desempeño electoral de la Premio Nobel Rigoberta Menchú en los comicios presidenciales de 2007, además del considerable apoyo de las comunidades indígenas al populismo de derechas del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), parecen confirmar que hay pocas perspectivas inmediatas de un presidente indígena, o de una federación política de grupos indígenas exitosa. Sin embargo, la elección de Colom, quien prometió tras su victoria dar al país un “rostro

¹⁰ Otros rumores sobre el despido de Marco Tulio García relatados en entrevistas en enero de 2009 incluyen acusaciones de que el ministro estaba implicado en el “accidente” que mató al ex ministro del Interior, Vinicio Gómez, en junio de 2008; que se negaba a movilizar tropas para luchar contra los narcotraficantes en la provincia oriental de Petén, o que estaba siendo castigado por negar el acceso del público a los archivos militares de la guerra civil.

maya, con olor a tamal de maíz”,¹¹ destacó el creciente reconocimiento de la identidad cultural indígena en el *establishment* político de Guatemala.

Gobernando Guatemala: Las restricciones del poder

En otras áreas, sin embargo, la transición de la guerra y la dictadura a la paz y la democracia ha estado plagada de contratiempos. La comunidad internacional tendió a suponer que la desmovilización de las milicias, las elecciones regulares, y la reforma judicial y de la policía proporcionarían la “eficacia simbólica” necesaria para consolidar la reforma del Estado y la democracia representativa en un corto tiempo. En cambio, estos procesos han camuflado la penetración del Estado y de partes del territorio de la nación por grupos de interés, grupos armados, actores cuasi-estatales y empresarios políticos. El resultado ha sido descrito como un “narco-Estado”, un “Estado fallido”, y un “Estado paralelo”. En palabras de un analista, es un ejemplo típico de “el imperio de la estructura subterránea en contra del Estado.”¹²

En cuanto al gobierno, la realidad de la gestión política, como se describe en las entrevistas mantenidas con cuatro ministros antiguos y en funciones, es de constante tensión entre las facciones políticas unidas de manera oportunista en torno al candidato presidencial. La presidencia de Colom está dividida en tres facciones enfrentadas: el partido y los financiadores de la campaña, los socialdemócratas, y los empresarios. Sin embargo, su supuesto núcleo duro de leales se rompió rápidamente cuando en septiembre de 2008 se dijo que Carlos Quintanilla, jefe de la oficina de seguridad del presidente, había montado un sistema de micrófonos y

cámaras de vídeo destinado a espiar al presidente y su esposa.

La presidencia anterior, la de conservador Óscar Berger, estuvo basada en el apoyo de la campaña por parte de un grupo de 32 empresarios líderes, y consistió en una frágil alianza entre cuatro partidos políticos. Estos gobiernos de facciones, a su vez, enfrentan agencias estatales, un sistema judicial y un Congreso que rara vez se somete a sus deseos; los ministros reconocieron en las entrevistas las dificultades que enfrentaron en las negociaciones con diputados que buscaban lucro, o para sortear los fraudes que se reproducían en las oficinas del Estado desde larga data, uno de los cuales, según un ex ministro del Interior, había existido durante 26 años. Según este ex ministro, cualquier intento de limpiar los niveles medios de los funcionarios implicados en tales actividades era imposible, ya que “esto podría poner la vida de mucha gente en peligro.” El resultado de estas múltiples fuentes de conflicto, según un analista, es que “los líderes gastan el 80 por ciento de su tiempo en la protección de sí mismos y el 20 por ciento gobernando”.¹³

La fachada institucional

Desde la Constitución de 1984 y las primeras elecciones a un gobierno civil un año después, Guatemala ha adquirido los símbolos de un Estado democrático moderno. Los poderes ejecutivo y legislativo y el sistema judicial están activos y con frecuencia debaten entre ellos, en lo que parece garantizar un sistema de controles y equilibrio. Las agencias estatales son numerosas, y algunas son técnicamente competentes (sobre todo en la planificación económica y las finanzas). Al mismo tiempo, el barniz de la eficiencia institucional y la condición de Estado constitucional no puede ocultar una realidad frágil y porosa.

El Congreso nacional se destaca en este sentido: elegidos cada cuatro años, los 158 diputados son, sin embargo especialmente poco representativos de la

¹¹ “El presidente electo de Guatemala convocará a un Gobierno de unidad,” *El País* 11/06/07.

¹² Robles Montoya (2002). *El Poder Oculto*, Ciudad de Guatemala: Fundación Myrna Mack, p. 249.

¹³ Entrevista, enero de 2009.

sociedad guatemalteca. Los partidos políticos ascienden a poco más que débiles y efímeras camarillas, con una vida media de 7,6 años. Su rápida rotación se deriva de la naturaleza altamente personalizada de estos grupos, que deben su creación, en casi todos los casos, el magnetismo personal y contactos financieros de sus fundadores. Sin embargo, al mismo tiempo, entidades como la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) de Colom, o el Partido Patriótico (PP) del General Otto Pérez Molina, son capaces de establecer una presencia nacional y un grupo importante del Congreso en muy poco tiempo. Su capacidad para hacerlo depende en gran parte de los atractivos de la etiqueta del partido y el prestigio del líder frente a los intereses del empresario local, que pagan alrededor de un millón de quetzales (156.000 euros) para ocupar el primer puesto de la lista de candidatos del partido en cada una de las 22 provincias del país.

Este pacto inicial entre el financiamiento privado y los partidos altamente personalizados establece el modus operandi de la vida política. Una vez en el Congreso, el escaso bagaje ideológico de cada partido y la relación esencialmente financiera que vincula al líder con el diputado resulta en cismas y conflictos internos frecuentes. En un año y medio desde enero de 2008, la UNE, dirigida por el actual presidente y la mayor fuerza en el Congreso con un total inicial de 51 miembros, se redujo a 35.

No es de extrañar que este "casino político",¹⁴ practicado en gran medida por los diputados que se introdujeron en la vida pública durante la transición, no ha hecho mucho para promover la participación popular. En cambio, parece haber reforzado la atomización social, la tendencia hacia los espacios privados y la adhesión a los sistemas de creencias trascendentes, en particular, la evangelización protestante. La tradicionalmente baja participación popular en las elecciones nacionales se ha reducido ligeramente en los últimos años, pero la percepción pública de los partidos políticos y del sistema democrático en su conjunto sigue siendo pobre, mientras que la atracción popular res-

pecto del autoritarismo se cuenta entre las más altas de América Latina.¹⁵

Explicando la protodemocracia

La auto-sustentación de las facciones que integran el sistema político y el vacío de muchas instituciones estatales ilustran el fracaso en la profundización de los procedimientos democráticos construidos a partir de 1984. Los países de América Central, incluyendo a Guatemala, eran en realidad "proto-democracias", creadas a partir de los cambios en la doctrina militar y la presión de Estados Unidos, y dando lugar, en palabras del sociólogo Edelberto Torres-Rivas, a la "paradoja de la transición en la que los actores que toman la iniciativa son de derechas y tienen planes de lucha contra la insurgencia".¹⁶

El statu quo proto-democrático desde entonces se ha afianzado en lugar de superarse. A continuación, se argumentará que tres tendencias han demostrado ser fundamentales para el mantenimiento de un Estado y un sistema político débil y poroso.

i. Economía: Los límites de la reforma fiscal

En primer lugar, los gobiernos han estado paralizados por su limitado acceso a recursos financieros. Los acuerdos de paz se comprometieron a lograr un aumento del 50 por ciento en la carga tributaria —relación entre ingresos tributarios y PIB—, lo que representa un aumento hasta el 12 por ciento. Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado, y Guatemala aún sostiene una de las cargas fiscales más bajas en América Latina. Si bien el presupuesto del Estado para 2009 que inicialmente parecía marcar un gran progreso hacia ese objetivo, estableciendo un aumento del 17 por ciento en el gasto público apoyado en aumento de los ingresos fiscales hasta el 11,3 por ciento del PIB, la dependencia

¹⁴ Sánchez, Omar (2008), op. cit., p. 130.

¹⁵ Sánchez, Omar (2008), op. cit., p. 137. Ver también Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile: Latinobarómetro, p. 81.

¹⁶ Torres-Rivas, Edelberto (2007). "¿Qué democracias emergen de una guerra civil?", en Ansaldi, Waldo (ed). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

del impuesto al valor añadido de los ingresos estatales (el 45 por ciento de los ingresos totales) significa que el tesoro de Guatemala es sensible a la caída brusca del consumo. La crisis financiera de 2008-2009 posiblemente conduzca a una disminución de la carga fiscal de este año a menos del 10 por ciento y a profundos recortes del gasto que ya se han realizado.

El bloqueo de la reforma fiscal ha sido sistemático y recurrente. El Informe de Desarrollo¹⁷ del PNUD cuenta los numerosos conflictos entre los gobiernos, incluso las dictaduras militares, y el brazo ejecutivo principal de la organización del sector privado del país, el CACIF. En 1984, en medio de la guerra civil, la amenaza del sector empresarial de un cierre patronal nacional revirtió un aumento de impuestos que había sido decretado sin consulta previa. Después de los acuerdos de paz, los esfuerzos para llegar a los llamados "pactos fiscales" con el sector privado eran tan frecuentes como decepcionantes sus resultados: la reforma fiscal de 1997 fue revisada, el pacto de 2000 fracasó en el Congreso, una sentencia del Tribunal de Justicia Constitucional en 2004 anuló un impuesto sobre la distribución de artículos de consumo. A mediados de 2009, la última propuesta para una gran reforma fiscal - incluyendo un impuesto sobre la matriculación de automóviles nuevos, así como la emisión prevista de 150 millones de euros de la deuda pública - se debatió en el Congreso durante 10 meses, sin ningún signo de acuerdo inter-partidario o de una votación decisiva.

La conciencia del poder del sector privado para frenar el aumento de impuestos ha signado la naturaleza de la competencia política: ninguno de los cinco candidatos presidenciales principales en 2007 propuso aumentos de impuestos, y todos ellos tenían candidatos a la vicepresidencia con una reputación excelente en el mundo de los negocios. Dentro de la comunidad internacional, la desesperación por el fracaso del Estado para ampliar la base tributaria a fin de cumplir con las obligaciones establecidas en los acuerdos de paz es particularmente aguda. Suiza y Noruega han retirado

su ayuda bilateral y multilateral debido a la frustración derivada de la ausencia de la reforma.

Las dinámicas a través de las cuales el sector privado opera para frenar las reformas son múltiples y abarcan una combinación de propaganda pública - en gran medida a través de una cobertura favorable de los medios -, la representación oficial en alrededor de 27 instituciones del Estado, y la intensa presión, descrita por un analista de la élite empresarial centroamericana, como la "el derecho a picaporte".¹⁸ Es esta última la que parece ser la más importante en la obtención de influencia efectiva, con la influencia construida a partir de cuantiosas contribuciones a campañas políticas, y extendida a través de conexiones con los distintos ministros, diputados del Congreso y funcionarios del Estado.

ii. Poderes excepcionales

Los límites en el programa de reforma fiscal muestran de qué forma el poder, hasta un punto considerable, sigue siendo "propiedad" de los grupos de élite con un extraordinario derecho de veto. Este es el segundo elemento fundamental en el reparto del poder posconflicto.

Hemos observado la capacidad del sector privado para influir en el proceso de decisión política. Por supuesto, es natural que las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil, hagan *lobby* sobre los gobiernos; sin embargo, la historia reciente de Guatemala sugiere que hay pocas compensaciones respecto de las demandas del sector privado. La extrema desigualdad¹⁹ y de cultura empresarial familiar y de clan implica que el sector privado está en gran parte en manos de una pequeña oligarquía, compuesta por alrededor de 150 familias agrupadas en seis grandes corporaciones.²⁰ El

¹⁸ Segovia, Alexander (2007). "¿Quién tiene el poder en Centroamérica?: Con 'derecho a picaporte', ¿y con cuántos límites?", *Revista Envío* abril.

¹⁹ Guatemala tiene un coeficiente Gini de 55,1 de acuerdo con el PNUD. Sin tener en cuenta las dificultades de la comparación de datos de ingresos nacionales, esta haría de Guatemala el decimotercer país más desigual del mundo.

²⁰ Estas corporaciones son CABCORP (familia Castillo); Cervercería Centroamericana (familia Castillo); La Fragua (familia Paizf); Multi-Inversiones (familia Gutiérrez-Bosch); Novella (familia Novella); y Pantaleón (familia Herrera). Ver Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central*, San José: Fundación Friedrich Ebert, pp 62-70.

¹⁷ PNUD (2008). *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?*, Ciudad de Guatemala: PNUD, pp 432-437.

modesto tamaño de esta élite y sus interconexiones le dan la capacidad de actuar con coherencia en todas las instituciones del sistema de Estado democrático.

Sin embargo, son los militares los que tradicionalmente se han destacado en la reclamación de la prerrogativa de los poderes excepcionales, basados en el concepto de administración nacional y que fuera aplicado brutalmente por los dictadores desde Jorge Ubico (1931-1944) en adelante. A raíz de las atrocidades de 1982-83, las primeras medidas adoptadas por las fuerzas armadas hacia un sistema político democrático liderado por civiles se basaron en una nueva doctrina militar diseñada por el ex ministro de Defensa, Héctor Gramajo. A pesar de su respeto nominal del Estado y las instituciones políticas, la Tesis de Estabilidad Nacional tornó fundamental la concepción de seguridad y desarrollo para los militares en el futuro régimen civil. Aun así, las concesiones que hizo fueron suficientes para provocar la ira de algunos sectores del ejército, definido por un reputado analista militar, Héctor Rosada, como *gavilanes* o *los duros*. Estos veteranos de la lucha contra la guerra insurgente, cuyas creencias de extrema derecha los pusieron en contacto estrecho con la aristocracia terrateniente, apoyaron cuatro golpes de Estado fracasados hacia finales de la década de 1980 y el intento de disolución del Congreso y la Corte Suprema por el entonces presidente Jorge Serrano en 1993.

El ejército ha cedido muchas de sus facultades excepcionales, incluso las de la doctrina de Gramajo, a pesar de que se han expresado serias preocupaciones sobre el poder permanente de la inteligencia militar, la falta de supervisión judicial adecuada de los soldados,²¹ y las consecuencias para la integridad del ejército de una mayor participación en operaciones de lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, existen pocas dudas de que el verdadero ejército de "excepción" se puede encontrar en otros lugares. Los oficiales retirados dominan ahora las 143 empresas de seguridad privada registradas en Guatemala, el comercio de armas, y los principales gru-

pos delictivos organizados con fuertes vínculos con el Estado. En tanto que la reclamación del ejército oficial a prerrogativas extralegales ha disminuido, las facultades del ejército "privatizado" han aumentado.

Una serie de momentos en la transición post-conflicto han sido cruciales en la formación de este ejército privatizado. Después de iniciar la acción judicial contra la mayor mafia que operaba al interior del Estado - el llamado Grupo Salvavidas, una federación de jueces, oficiales militares, funcionarios de aduanas y políticos - el gobierno del presidente Arzú destituyó a 27 generales alto rango en septiembre de 1996.²² Entre ellos se encontraban luminarias del *demi monde* de la inteligencia militar, y los miembros de la camarilla de halcones de la lucha contra insurgente conocida como La Cofradía.

La dinámica de despidos y contrataciones de un sector oscuro de la actividad criminal o la seguridad privada ha sido la razón por la cual han surgido estos poderes clandestinos. En 1997, una conexión de la inteligencia militar conocido como *La Oficinita* fue localizado y finalmente disuelto de la fiscalía (Ministerio Público, o MP). En 2003, a raíz de importantes pruebas de violaciones de derechos humanos y la participación en el asesinato del obispo Juan José Gerardi, el EMP fue disuelto y 162 de sus miembros fueron desmovilizados. Mientras tanto, hubo una serie regular de purgas en la policía y los militares, lo que sumó miembros a las filas clandestinas. Según el antiguo colega de Gerardi, Edgar Gutiérrez, los veteranos vieron esto como una traición en masa, y respondieron en consecuencia. "Todo el sistema (políticos, empresarios e incluso de algunos jefes militares) le dieron la espalda a ellos... y los expuso como los gorilas viles que tuvieron que ser encerrados en una jaula. Algunos "sabían demasiado" y periódicamente eran eliminados".²³

Las purgas de las fuerzas armadas y de seguridad, sin embargo, no son suficientes por sí solas para explicar el

²¹ Alston, Philip (2006). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary execution - Mission to Guatemala*. Ciudad de Guatemala: OHCHR, p. 20.

²² Beltrán, Adriana y Peacock, Susan (2003). *Hidden Powers in Post-conflict Guatemala*, Washington DC: WOLA, p. 30.

²³ Gutiérrez, Edgar (2008). "CIACS, el nombre de la mafia." *El Periódico*, 25/05/08.

surgimiento de poderosas redes clandestinas. Mucho antes que los acuerdos de paz fueran firmados en Guatemala, el aparato contra-insurgente, con la bendición del alto mando militar, había utilizado sus poderes extraordinarios para construir intereses en su propio beneficio de manera no oficial. En algunos casos, como las aduanas, la lógica de la guerra contra la subversión se podía utilizar para justificar la penetración de la inteligencia militar en los puestos fronterizos. Del mismo modo, la proximidad a importantes traficantes tenía un valor estratégico importante: la CIA había alentado estrechos vínculos con los principales narcotraficantes mexicanos y centroamericanos como un medio para transportar armas a la guerrilla de derechas en Nicaragua.²⁴ No obstante, como la guerra se prolongó, estas consideraciones estratégicas tendieron a dar paso a la simple búsqueda de beneficios.²⁵ Al mismo tiempo, el alto mando del ejército estaba obteniendo su propio imperio económico como un medio para obtener "efectivo" en la guerra civil, incluida la electricidad del Estado y los monopolios de las telecomunicaciones, la aerolínea nacional y un canal de televisión.²⁶

El atractivo de estas redes bien conocidas e implacables no ha sido totalmente ignorado en el período posterior al conflicto. Tras un comienzo vigoroso, el brillo del asalto del Presidente Arzú sobre las redes clandestinas disminuyó. La llegada de Alfonso Portillo a la presidencia como candidato del populista FRG en 1999, significó un retorno de la influencia de muchas de las figuras claves de *La Cofradía*, de la red de contrabando de Salvavidas y del círculo de dictador Ríos Montt, causando graves daños a la construcción de las nuevas fuerzas de seguridad en el país.²⁷

iii. Élités fragmentadas

Sin embargo, sería un error considerar al Estado guatemalteco contemporáneo como la fachada de un

poder extra-legal monolítico, como los que llevaron y emprendieron la guerra contra el "comunismo". Las élites guatemaltecas, sin duda, han quedado esclavas de una filosofía neo-liberal y antiestatista, que relativamente pocos refutarían. Al mismo tiempo, la unidad de la élite nunca ha sido perfecta, y las circunstancias recientes sólo han servido para acentuar su fragmentación.

Desde la década de 1990, las élites políticas en América Central han buscado la legitimación en la comunidad internacional, mientras que la comunidad de negocios se ha embarcado en la búsqueda de mercados comerciales más grandes. La diversificación y expansión del comercio regional ha sido extraordinario. Entre 1990 y 2004, el comercio intrarregional se ha sextuplicado. La economía se ha desplazado de su tradicional base agroexportadora -café, azúcar y algodón - a una más amplia que incluye servicios e industrias, con un dinámico sector de la maquila textil, nuevos productos agrícolas (por ejemplo, frutas y flores), y servicios financieros. Mientras que los productos tradicionales representaban el 50 por ciento de las exportaciones totales en 1995, en 2007 se situaron en el 20 por ciento.²⁸

Como consecuencia, la oligarquía económica ha cambiado. Las disputas públicas y la financiación de los partidos políticos rivales han expuesto claramente las tensiones entre los distintos sectores, mientras que los actores importantes ajenos a la oligarquía terrateniente se han robustecido. Juan Bautista Gutiérrez, fundador de la extremadamente poderosa Corporación Multi-Inversiones, era un inmigrante de Asturias en 1915. Todos los niños del clan están ahora preparados para la gestión a través de su experiencia en empresas extranjeras. Colom mismo era un industrial líder en el sector de la maquila, y el director de la Cámara de exportaciones no tradicionales durante ocho años antes de entrar en la política.

En las filas militares, por su parte, se expresa con frecuencia el resentimiento por la presunta explotación de

²⁴ Dale Scott, Peter (2009), "Drugs, Anti-communism and Extra-legal Repression in Mexico," in Wilson, Eric (ed). *Government of the Shadows*, London: Pluto, p. 176.

²⁵ Gavigan, Patrick (2009). "Organized Crime, Illicit Power Structures and Guatemala's Threatened Peace Process", *International Peacekeeping* 16:1, p. 65.

²⁶ Keen, David (2003). "Demobilising Guatemala". Working Paper 37, Crisis States Research Centre, London: LSE, p. 6.

²⁷ Beltrán, Adriana y Peacock, Susan (2003), op. cit., pp 33-44.

²⁸ PNUD (2008), op. cit., p. 128.

la élite empresarial durante la guerra civil (“haciendo el trabajo sucio”) y la desesperación por la “incompetencia” de los gobiernos civiles. Sin embargo, es la fricción militar interna la que se destaca como un catalizador para el conflicto desde mediados del siglo XX. Reformistas socialdemócratas como Jacobo Arbenz, exponentes conservadores de la doctrina de seguridad nacional, como Carlos Castillo Armas (presidente desde la caída de Arbenz hasta 1957) y la facción de la guerrilla Movimiento Revolucionario 13 de noviembre (MR-13) surgieron todos de las filas del ejército, aunque con muy distintas disposiciones políticas. Las divisiones que surgieron por primera vez en la década de 1980 y persisten en la era post-conflicto son distintas, girando en torno a la situación institucional de los militares, el valor de la doctrina Gramajo y la forma en que la táctica debe adaptarse a las condiciones democráticas.

Otto Pérez Molina, líder del PP, ha sido salpicado por su participación en la feroz lucha contra la insurgencia en la región de Quiché y la dirección de la inteligencia del ejército desde 1992 hasta 1993. Sin embargo, ha defendido la estricta jerarquía interna de las fuerzas armadas y de los límites constitucionales de su actividad. Su pertenencia a una camarilla de militares graduados llamada El Sindicato puede haberlo puesto en conflicto con otros oficiales retirados, en particular contra los halcones contra-insurgentes que se han agrupado en La Cofradía.

Los enigmas que rodean la situación de Pérez Molina en el mundo clandestino de oficiales retirados, o su apoyo a la CICIG, están sujetos a una inmensa especulación en Guatemala. Otros casos de aparente lucha intra-militar, como el secuestro y la matanza del General Mauro Antonio Jacinto Carrillo en 2008, reciben menos atención. La opaca competencia para los puestos clave del ejército, parece a su vez estar relacionada con las facciones de la clase política y la comunidad empresarial, aunque existe poca capacidad para vigilar estas alianzas fluctuantes y sus efectos sobre los nombramientos y los patrones de gasto.²⁹

²⁹ Arévalo de León, Bernardo (2008). “Un problema de Estado. Límites y retos a la subordinación militar en Guatemala”. *Nueva Sociedad Enero-febrero*, p. 122.

Como un primer análisis del asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg el 10 de mayo podría indicar, la multiplicidad de fuentes potenciales de la violencia –el conflicto interno en el CACIF, la rivalidad entre bancos, la conspiración de la derecha, el narcotráfico o, como el propio Rosenberg afirmó, un complot armado en la oficina del presidente para ocultar evidencias de corrupción – muestra, como mínimo, una sorprendente serie de fracturas en las élites del país, reflejados a través de un caso criminal que puede que no sea resuelto nunca.³⁰

La crisis de seguridad

El relativamente pobre, institucionalmente débil, dominado por la élite y faccionalizado Estado guatemalteco ha sido incapaz de cumplir con la ambición de cambios radicales de los acuerdos de paz. La falta básica de capacidad estatal puede ser considerada responsable en gran medida de las deficiencias del desarrollo socio-económico, incluyendo altos los niveles de pobreza (50,9 por ciento en 2006), la malnutrición, las limitadas oportunidades educativas, los flujos de emigración hacia Estados Unidos, y un descontento permanente con los resultados del sistema democrático.

Pero el concepto de la fragilidad del Estado está conectado centralmente con la incapacidad de mantener un monopolio de la fuerza legítimo; un Estado es fuerte en la medida en que sea el único garante de la seguridad pública y no tenga rivales internos armados. En este sentido, Guatemala representaría en la actualidad un caso peculiar y novedoso de debilidad del Estado. Aunque no tiene rivales internos declarados desde 1996, ha sido testigo de un aumento exponencial de los grupos armados criminales, algunos de los cuales parecen aspirar a objetivos cuasi-políticos, como la represión de activistas sociales, la desestabilización, el control territorial y la representación a través de los partidos políticos. Al mismo tiempo, la corrosión de la seguridad pública ha traído consigo una proliferación de

³⁰ Ver Hernández Pico, Juan (2009). “Guatemala en su laberinto”, *Revista Envío* junio 2009.

métodos alternativos de control de la delincuencia, así como una falta de confianza en las fuerzas policiales, que cuenta actualmente con 18.600 efectivos en activo contra los 45.000 que se cree serían necesarios.³¹

En suma, el Estado no es capaz de controlar ni los niveles de inseguridad, ni los órganos a los que encarga la tarea de controlar la delincuencia. Estas deficiencias se reflejan de muchas maneras. Un total de 6.292 personas fueron asesinadas en 2008, según la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, la cifra de homicidios más alta jamás registrada. Si se promedian las muertes ocurridas como consecuencia de la guerra civil en sus 36 años de duración, esta cifra es mayor.³² El número de casos de asesinato que fueron llevados a juicio y terminaron en un veredicto de culpabilidad en 2008 ascendió a 114, lo que representa un 1,7 por ciento de todos los asesinatos.³³

La ola de delincuencia afecta a Guatemala de manera desigual. Las regiones del altiplano occidental, donde se concentra la población maya, están entre las menos violentas del país, mientras que la capital, el litoral Atlántico y, en particular, la provincia nororiental de Petén son afectados por tasas de homicidios extraordinariamente altas. Junto con las variaciones en las tasas de delincuencia, el país también ha experimentado diferentes respuestas sociales e institucionales. Las ejecuciones extrajudiciales, en forma de escuadrones de la muerte dirigidos para exterminar a los individuos "indeseables", se estima alcanzaron el número de 130 en 2008,³⁴ aunque muchos otros casos también podrían caer en esta categoría si no fuera por el déficit en la investigación de los casos. Un estudio de campo de estos delitos encontró que los hombres jóvenes con antecedentes penales que viven en zonas urbanas

poobres fueron los principales objetivos de los asesinatos "cometidos por hombres vestidos de civil, con los teléfonos móviles y armas de gran calibre, conduciendo automóviles con cristales polarizados".³⁵

Los linchamientos siguen siendo eventos ocasionales en las comunidades indígenas, y ocasionaron 19 muertes en 2008.³⁶ Sin embargo, lejos, el recurso más importante para compensar la supuesta falta de seguridad son las empresas de seguridad privada, las cuales se estima que emplean alrededor de 100.000 personas.³⁷ Estas empresas son también grandes consumidoras de armas y municiones, no todas obtenidas legalmente: según estimaciones de los expertos actualmente hay cerca de un millón de armas circulando en el país.³⁸

Estas estadísticas, sin embargo, ocultan la complejidad de la crisis de seguridad en Guatemala, así como los tentáculos que vinculan la delincuencia común con intervenciones políticamente motivadas y agentes del Estado (el área de la llamada "parapolítica").³⁹ Por otra parte, tampoco esclarecen la evolución de la dinámica de los fenómenos delictivos que llegan a Guatemala desde el exterior - especialmente las pandillas juveniles y los cárteles del narcotráfico -, en la medida en que estos nuevos actores están motivados por las condiciones de seguridad ofrecidas por Guatemala, y las nuevas interacciones que pueden surgir de la llegada de estos empresarios de la delincuencia.

El mapa de la delincuencia y la violencia

Para empezar, resulta de utilidad dividir a la delincuencia y la violencia en una serie de diferentes fenó-

³¹ *Financial Times* (2008). "Gang violence a deterrent to business". 19/09/08.

³² La mayoría de estos asesinatos se concentraron en el período 1978-1983. Alrededor de 75.000 personas fueron asesinadas en los 18 meses posteriores al golpe de marzo de 1982. Schirmer, Jennifer (1998), op. cit., p. 44.

³³ *El Periódico* (2009). "En 2008: 114 sentencias por delitos contra la vida". 06/01/09.

³⁴ Grupo de Apoyo Mutuo (2009). "Informe sobre la situación de los derechos humanos y hechos de violencia al mes de diciembre 2008". Ciudad de Guatemala: GAM, p. 18.

³⁵ Samayoa, Claudia Virginia (2007). *Las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados*, Ciudad de Guatemala: SEDEM, p. 82.

³⁶ Grupo de Apoyo Mutuo (2009), op. cit., p. 19.

³⁷ Fundación Myrna Mack (2008). "La inestabilidad institucional y el aumento de la confrontación caracterizan la situación actual". Guatemala City: Fundación Myrna Mack, p. 6.

³⁸ Entrevista, agosto 2007.

³⁹ "La parapolítica, entonces, es el estudio de la soberanía del crimen, de criminales comportándose como soberanos y de soberanos comportándose como criminales de forma sistemática." Cribb, Robert (2009). "Introduction: Parapolitics, Shadow Governance and Criminal Sovereignty", in Wilson, Eric (ed), op. cit., p. 8.

menos relacionados entre sí, en donde cada nivel expresa una mayor complejidad y un poder coercitivo organizado.

Delincuencia común

Es obvio que Guatemala sufre una ola de crimen: en una encuesta, el 47,5 por ciento dijo que él o algún miembro de su familia había sido víctima de delitos violentos en el último año, mientras que el 77,9 por ciento informó que temía salir de sus casas.⁴⁰ Con un promedio de más de 17 homicidios por día, algunos de los cuales conllevan la mutilación y la tortura, muchos de los guatemaltecos urbanos han conocido víctimas de asesinato y las circunstancias de su muerte. Inicialmente limitados a las zonas más pobres de la capital, estos crímenes se han extendido mucho más. Los empleados de la Unión Europea son advertidos todos los días de no caminar por ningún lugar, de no detenerse ante la luz roja del semáforo ni si su vehículo golpea a un peatón.⁴¹

Un conjunto de factores de riesgo subyace a esta explosión de la criminalidad violenta. Los antecedentes históricos de la violencia y la deslocalización de las comunidades, sin duda, han acostumbrado a muchos veteranos de guerra, y a sus hijos, a la brutalidad extrema. El fácil acceso a las armas y la limitada capacidad policial y judicial dan ocasión a los actos criminales, mientras que los altos niveles de desigualdad y de subempleo juvenil brindan la motivación suficiente para infringir la ley. Un activista de la región agrícola del Pacífico de Escuintla, citó el hecho de que "hay trabajo, pero está muy mal pagado" como una fuente del descontento de los jóvenes.⁴² Esta percepción se refleja en un estudio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre la delincuencia en América Central, que señala que mientras que el desempleo es muy bajo en Guatemala (3 por ciento), sólo el 34 por ciento de los niños elegibles en Guatemala asisten a la escuela secundaria. Las pocas oportunidades para el progreso material, especialmen-

te en contextos urbanos segregados y polarizados, pueden contribuir a la búsqueda de medios alternativos de enriquecimiento. Según un funcionario de la fiscalía con amplia experiencia en casos de homicidio y un gran sentido común "la pobreza es un estigma que debe ser tratado como la lepra, y tienes que hacer todo lo que esté a tu alcance para no ser pobre".⁴³

La violencia de las pandillas juveniles

Uno de los aspectos más notorios de la delincuencia en América Central es el aumento de las maras, que se encuentran en gran medida en los guetos urbanos marginados. Las maras surgieron en las comunidades latinas urbanas de California en la década de 1980, desde donde miembros de las pandillas regresaron o fueron deportados a América Central desde 1990 en adelante. Una extensa y creciente literatura ha analizado la historia de las dos principales maras, Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla Barrio 18 (M-18), en las que se analiza la creación de su identidad de grupo, su participación en actividades delictivas, y el efecto de la intensificación de la represión policial en su comportamiento. Las estimaciones de su tamaño en Centroamérica varían enormemente, desde las estimaciones conservadoras de la ONU de 70.000 miembros para toda la región (14.000 en Guatemala)⁴⁴ hasta el medio millón de sugerido por organismos de control gubernamentales de jóvenes (de los cuales 170.000 son supuestamente guatemaltecos).⁴⁵

Esta enorme diferencia en los números señala las dificultades en la definición de quién es miembro de una mara, y qué es lo que lo distingue de un miembro de una pandilla urbana. Los temores viscerales de la gente sobre el peligro que representa un joven fuertemente armado y tatuado, reforzados por la histeria de los medios y la represión del gobierno basada en la mano dura (por ejemplo el "Plan Escoba" en Guatemala, "Súper Mano Dura" en El Salvador), también dificultan la comprensión clara del papel de las pandillas en la ola de delincuencia. Para algunos, las maras son un

⁴⁰ *Prensa Libre* (2009). "Teme ser secuestrado el 90% de los guatemaltecos". 10/01/09.

⁴¹ Entrevista con un funcionario de la UE, enero 2009.

⁴² Entrevista en Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), enero 2009.

⁴³ Entrevista, enero 2009.

⁴⁴ ONUDD (2007), op. cit., p. 60.

⁴⁵ Procurador de los Derechos Humanos (2007). *Las maras y el enfoque de seguridad democrática*. Ciudad de Guatemala: PDH, p. 66.

cártel criminal regional coordinado, constituyendo “los más graves desafíos a la paz en la región desde el fin de las guerras civiles en Centroamérica”.⁴⁶ Otros estudios se centran en la aparente falta de vínculos transnacionales entre las pandillas, la ausencia de cualquier cadena de mando vertical, y su participación algo irregular en el comercio de drogas, el chantaje y los asesinatos.⁴⁷ El análisis de las principales rutas del tráfico de la cocaína a través de Centroamérica a Estados Unidos indica que la participación de las maras, es, en el mejor de los casos, marginal.⁴⁸

Si bien varios estereotipos están fuera de lugar, existe evidencia dentro de Guatemala sobre la creciente intimidación de las pandillas con el crimen organizado. Un aspecto de ello es el control ejercido sobre la actividad delictiva de las maras por parte de agentes de policía corruptos que extorsionan con una parte del producto del delito a cambio de la impunidad de las pandillas. Un estudio de la conducta de las pandillas en los últimos años reveló que el 88 por ciento de los ex-maras en Guatemala sabía de los pagos a la policía, que fueron descritos por uno de los encuestados como “mareros uniformados”.⁴⁹

Los vínculos con los mayores fraudes criminales también parecen estar fortaleciéndose. A lo largo de América Central, las pandillas han pasado de ser los vigilantes de la comunidad, unidos por lazos de sangre y de la localidad, a convertirse en brazos estructurados de las redes criminales. Esta transición no es definitiva, ni universal, pero su ritmo ha sido muy señalado en Nicaragua y El Salvador. Asimismo, en Guatemala el uso de los mareros como “soldados perfectos” para la venta local de drogas y la extorsión ha sido confirmada

por ex miembros de pandillas.⁵⁰ En este sentido, su papel en la ola de asaltos y asesinatos de conductores de autobús de Ciudad de Guatemala - con aproximadamente 200 retenciones de autobuses al día - señala su plena inserción en las organizaciones jerárquicas criminales que extorsionan a través del pago de protección.⁵¹

El crimen organizado

Los grupos estructurados y duraderos, gestionando y a la búsqueda de lucrativos negocios ilícitos, constituyen el elemento dominante del paisaje delictivo actual de Guatemala. Como en México, donde la Dirección Federal de Seguridad (DFS) fue un coordinador central de la criminalidad hasta su disolución en 1985, muchos de estos grupos deben sus orígenes a la iniciativa estatal y militar, que estableció un “Estado mafioso corporativo”⁵² desde la década de 1970 en adelante.

Estos comienzos, que se realizaron bajo el paraguas de un Estado contra-insurgente, han sufrido transformaciones a través de una especie de metástasis criminal. A juzgar por los casos recientes, los cárteles delictivos han comenzado a actuar como eficaces y enormemente poderosas federaciones operativas en muchos sectores distintos. Al mismo tiempo, la base para su impunidad legal y sistemas de alerta temprana están todavía presentes en el Estado y los organismos de seguridad. A pesar de los cambios de dirección y las repetidas purgas, incluyendo la destitución de 932 agentes de policía en un día de agosto de 2007,⁵³ la probidad de la policía sigue siendo una preocupación: el departamento de lucha anti-narcóticos (DOAN) fue desmantelado después de haber sido acusado de robar 600 kilos de cocaína en 2002, mientras que el zar antidrogas Adán Castillo fue arrestado tres años más tarde, en Virginia, bajo cargos de conspirar para el contrabando de drogas.

Mientras tanto, un funcionario de nivel medio de la Fiscalía relataba en una entrevista que los bloqueos de

⁴⁶ Arana, Ana (2005). “How the Street Gangs Took Central America”. *Foreign Affairs* Mayo/Junio.

⁴⁷ Santamaría Balmaceda, Gema (2007). “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 81, p. 102. El artículo se basa en las encuestas realizadas por un grupo de investigadores con sede en la Universidad ITAM de México disponible en <http://interamericanos.itam.mx/maras>.

⁴⁸ ONUDD (2007), op. cit., pp 61-65. op. cit., pp 61-65. Una encuesta reciente de la policía de Guatemala, además, encontró que sólo el 14 por ciento de los asesinatos en un mes determinado fue llevado a cabo por miembros de pandillas.

⁴⁹ Demoscopia (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala: ASDI/BCIE, capítulo 6. Cifras similares se dan en el caso de Honduras.

⁵⁰ Demoscopia (2007). op. cit., p. 58.

⁵¹ *El Periódico*/Fundación DESC (2009). “Asesinato de pilotos: más allá de las maras”, *Periodismo de Investigación y CIACS*, pp 6-7

⁵² Amnesty International (2002). *Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations*, London: Amnesty International, p. 49

⁵³ *Prensa Libre* (2007). “Policía va en picada”, 27/09/07.

investigaciones sensibles eran habituales bajo el mando de José Luis Florido, quien se desempeñó como Fiscal General desde 2004 a 2008: “Llegaron órdenes por teléfono. Aquellos que no cumplían tenían que renunciar. Debías saber que estabas en contra de un organismo paralelo.”⁵⁴ Agregó que debían hacerse importantes incursiones con oficiales de policía que iban “a ciegas”; de otra manera, era casi imposible evitar las fugas.

El tejido quasi-estatal de funcionarios delincuentes se extiende a otros órganos fundamentales, entre ellos el sistema judicial, el servicio de migraciones, el ejército, y la red de 18.000 Consejos Locales de Desarrollo del país. Se pueden encontrar formas similares de infiltración en el sistema político, donde el sistema poco regulado de financiación de campañas y la falta de control sobre las listas regionales de los partidos ha permitido a presuntos narcotraficantes agruparse en partidos políticos, incluso en la UNE del presidente Colom. El jefe de campaña del partido, José Carlos Marroquín, quien había sufrido un ataque con armas y bombas molotov contra su casa, renunció en octubre de 2007 alegando que “ningún partido puede garantizar que es 100 por ciento ajeno a la delincuencia organizada”. Algunos observadores afirman que una fuerza política en particular, la Unión Nacional de Cambio - que cuenta con cinco diputados en el Congreso - representa los intereses de los cárteles de la droga, acusación que su líder, Mario Estrada, niega.

Además, se asume ampliamente que las empresas del sector privado, en especial los bancos, dan por lo menos un apoyo tácito a la delincuencia organizada, permitiendo el blanqueo de dinero y mercancías transportados junto con productos lícitos. Guatemala es actualmente uno de los 60 países que figuran en el Informe sobre la Estrategia de Control Antinarcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos como “una ‘jurisdicción de interés primario’ debido a la facilidad y la magnitud del lavado de dinero.”⁵⁵

La flexibilidad operacional que otorga esta colección de contactos estatales, políticos y de negocios - sin olvidar los enlaces a “soldados de a pie” de las maras -, mejora enormemente las oportunidades para la actividad criminal. Una revelación extraordinaria de los múltiples poderes de la delincuencia organizada para desactivar los procedimientos institucionales normales llegó tras el asesinato de tres diputados de El Salvador y su chofer en febrero de 2007. Después de las primeras muertes que al parecer estaban vinculadas a la tentativa de robo de un alijo de drogas, los presuntos asesinos - el jefe de la unidad de policía contra la delincuencia organizada y otros tres oficiales - fueron asesinados, a su vez, en una prisión de alta seguridad, aparentemente con la aquiescencia de las autoridades de la cárcel. Desde entonces, el derramamiento de sangre no ha cesado: el oficial de policía⁵⁶ que ayudó a arrestar a los primeros culpables, el asistente del fiscal en la investigación y las maras implicadas en los asesinatos de la prisión, entre otros, han sido baleados, decapitados o degollados. Un ex diputado de la UNE, Manuel Castillo, se encuentra ahora en la cárcel, acusado de dirigir la conspiración inicial, junto a otros ocho presuntos cómplices.⁵⁷

Por último, este cenit de la delincuencia organizada debe ser colocado en el contexto del comercio transnacional en pleno auge. Guatemala se ha convertido en una etapa clave en la principal ruta de la cocaína que va desde los Andes hasta América del Norte: el 75 por ciento de este comercio de unas 450 toneladas de cocaína se estima que pasan a través de Guatemala.⁵⁸ El comercio se ha limitado al litoral Atlántico y la frontera mexicana, a saber, Izabal y Petén, una vasta zona selvática que cuenta con 31 pistas de aterrizaje

⁵⁶ El oficial en cuestión es Víctor Rivera.

⁵⁷ Fundación Myrna Mack (2008). “Inestabilidad y pérdida de gobernabilidad en el sector seguridad, en el marco de una ‘guerra nueva’ en Guatemala.” Ciudad de Guatemala: FMM. Más aún, la CICIG ha iniciado una investigación sobre un supuesto encubrimiento judicial en la investigación de la muerte de Víctor Rivera, que llevó en febrero de 2009, a la acusación del ex fiscal que actuaba en el caso, Álvaro Matus, acusado de destruir pruebas. Prensa Libre (2009). “Álvaro Matus es ligado a y Proceso paga fianza de Q15 mil”. *Prensa Libre* (2009). “Álvaro Matus es ligado a proceso y paga fianza de Q15 mil”. 04/02/09.

⁵⁸ ONUDD (2007), op. cit., pp 46-47 ; Meiners, Stephen (2009). “Central America: An Emerging Role in the Drug Trade”, Stratfor 26/03/09.

⁵⁴ Entrevista, enero 2009.

⁵⁵ US State Department (2009). *International Narcotics Control Strategy Report, volume II*, Washington DC: US State Department.

ilegales.⁵⁹ Pero la ofensiva del presidente mexicano Felipe Calderón contra los cárteles de la droga, así como las ventajas de utilizar la poco vigilada Guatemala como un lugar de almacenamiento y un “toque para controlar el flujo de drogas”, parecen haber alentado la entrada transfronteriza de los cárteles mexicanos y una extensión de la actividad de la droga a las regiones antes no afectadas, como el altiplano occidental y la región central de Alta Verapaz. Se estima que unos 800 traficantes de drogas de México se han trasladado a Guatemala.

Violencia política

Los regímenes militares contrainsurgentes tenían claros objetivos políticos. La aniquilación de la “subversión” dio paso a una estrictamente controlada transición hacia un gobierno civil, en la que los militares lograron imponer su interpretación de la seguridad nacional dentro de la nueva Constitución y en los gobiernos electos que siguieron.⁶⁰

Desde principios de la década de 1990 en adelante, y sobre todo desde los acuerdos de paz, este Estado contra-insurgente inició una retirada parcial en virtud de la intensa presión internacional de Estados Unidos y, desde 1996, la misión de paz de la MINUGUA. Al mismo tiempo, las amenazas y asesinatos de activistas de la sociedad civil y de derechos humanos dieron testimonio de una continua represión de la actividad política, en la que la inteligencia militar y el EMP han estado profundamente implicados. El secuestro en marzo de este año de la esposa del *ombudsman* de derechos humanos demuestra que estas prácticas continúan.

Sin embargo, esta estrategia de terror motivada políticamente parece haber disminuido en los últimos años, coincidiendo con la disolución de los últimos bastiones de la lucha contra el régimen de los contra-insurgentes. En su lugar, una forma híbrida de la violencia armada,

en el que motivos delictivos tales como el control del poder local y el acceso a los recursos del Estado orientan la elección de objetivos, se ha filtrado en los espacios de competencia política: 58 personas fueron asesinadas en relación con la campaña de las elecciones de 2007, incluidos los representantes de todos los grandes partidos

Con todo, es demasiado pronto para afirmar que la violencia selectiva desplegada como parte de un complot de la derecha política se ha desvanecido. El paradigma de un Estado liderado por una pequeña élite tiene muchos poderosos adeptos, como ya se ha visto. Vástagos de la contrainsurgencia de la década de 1980, como el empresario Luis Mendizábal y Pérez Molina, siguen siendo importantes en el debate público sobre la seguridad, y ambos están vinculados a los aparatos clandestinos. Una posible interpretación es que los ataques contra opositores políticos, cuyas consecuencias son imprevisibles, han sido sustituidos por la defensa estratégica de un modelo de seguridad basado en la mano dura y la violencia extra-judicial, lo que redundaría en los intereses económicos más amplios de estos grupos. Como un ministro del Interior comentaría: “los que defienden la versión autoritaria de la seguridad son quienes se benefician de la impunidad”.⁶¹

La agenda criminal y el Estado

La multifacética crisis de seguridad de Guatemala plantea dos cuestiones de peso. La primera es obvia: ¿qué está provocando un aumento general de la delincuencia? La segunda se deriva de las muchas superposiciones, identificadas más arriba, entre las estructuras de la contra-insurgencia, la delincuencia organizada, los funcionarios estatales corruptos y las motivaciones políticas. En resumen, ¿qué quieren estos diferentes grupos; ¿sus objetivos son los mismos? ¿Es su objetivo último simplemente el beneficio económico de

⁵⁹ Deibert, Michael (2008). “Guatemala’s Death Rattle”. *World Policy Journal* winter 2008/9, p. 173.

⁶⁰ Schirmer, Jennifer (1998), op. cit., Capítulo 6. La influencia militar sobre la Asamblea constituyente e1984 fue importante: 200 de los 303 artículos constitucionales finales que surgieron no fueron revelados al público hasta su publicación en el Boletín Oficial (p. 133).

⁶¹ Entrevista, enero 2009.

la descomposición nacional de la ley y el orden? ¿Y qué tipo de relación estructurada están estableciendo con el Estado para promover sus objetivos?

Una epidemia de delincuencia

Una forma de interpretar la crisis de seguridad de Guatemala es a través de la lente de la epidemiología. Muchos partidarios de la "seguridad democrática", la etiqueta que se da en Centroamérica al enfoque institucional, gobernado por la ley para abordar la delincuencia y la violencia a la que la región se comprometiera en un tratado en 1997, interpreta la ola de crímenes como el resultado de un contagio. Las bandas emergentes son coaccionadas a cometer actos ilícitos por el colapso de los controles culturales normales, la policía y el sistema judicial. En este punto de vista, este fracaso sistémico se deriva de la herencia autoritaria de la guerra y las fallas en la transición democrática.

La epidemia puede ser transmitida de varias maneras, aunque en gran medida a través de la propagación de los factores de riesgo: la desigualdad, los bajos niveles educativos, el consumo de alcohol, la posesión de armas y la ausencia de capital social están todos correlacionados positivamente con los delitos violentos.⁶² Dos teorías, sin embargo, son útiles para comprender la rápida degradación de la moral pública que se produce en las olas de delincuencia violenta. Una de ellas fue teorizada por el economista Gary Becker,⁶³ quien desarrolló un entendimiento económico del paso hacia actividades ilegales con el argumento de que la búsqueda de beneficios racionales de los individuos se convertirá en delincuencia cuando el sistema de castigo no tiene ya ninguna credibilidad. La otra es la lanzada por primera vez en la Prisión Experimental de Stanford

⁶² Ver Londoño, Juan Luis y Guerrero, Rodrigo (1999). "Violencia en América Latina. Epidemiología y costos", Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp 28-42, para un debate muy útil de estos factores epidemiológicos en el contexto de América Latina. El papel central desempeñado por la desigualdad en el incremento de la delincuencia violenta es examinado desde una perspectiva econométrica por Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2002). "What Causes Violent Crime", *European Economic Review* 46:7, pp1323-1357.

⁶³ Becker, Gary (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". *The Journal of Political Economy* 76, pp 169-217.

por el psicólogo Philip Zimbardo, quien argumenta que los actos y las intenciones "viles" son el producto de situaciones en las que potencialmente "buena" gente se distorsiona por las relaciones jerárquicas de poder, la anomia y un sentido de su propio anonimato.⁶⁴

Tanto la preferencia por el agente racional para la delincuencia y la incitación psico-social a la violencia están presentes en la Guatemala contemporánea. El país, como el relator de la ONU Philip Alston, observó, es un "buen lugar para cometer un asesinato".⁶⁵ La entrada de los cárteles mexicanos de la droga demuestra la relativa facilidad de las operaciones delictivas, mientras que activistas de la sociedad civil regional notan un deterioro de la seguridad en línea con la ausencia de percepción del Estado o su falta de actuación, que es endilgada por algunos a una demasiado rápida reducción de las bases militares.⁶⁶ Mientras tanto, la voluntad generalizada de recurrir a la violencia - por los delincuentes, los funcionarios de seguridad, y los que temen ser víctimas de delitos - se basa en un retiro de los espacios públicos, la segregación de la sociedad y una deshumanización de los supuestos enemigos. Guatemala, a veces puede parecer un estado vicioso de la naturaleza, en el que sicarios, a menudo las maras, son contratados a 5.000 quetzales (440 euros) según un ex jefe de la pandilla: "La sociedad genera su propia violencia, y arma a algunos para que puedan matar otros".⁶⁷

Sin embargo, la teoría epidemiológica no es tan eficaz para explicar la otra cara de la crisis de seguridad. El modelo, mientras que es sociológicamente útil, carece

⁶⁴ Zimbardo, Philip (2004). "A Situationist Perspective on the Psychology of Evil: Understanding How Good People Are Transformed into Perpetrators", en Miller, Arthur (ed), *The social psychology of good and evil: Understanding our capacity for kindness and cruelty*. New York: Guilford.

⁶⁵ Alston, Philip (2006). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions - Mission to Guatemala*. Ciudad de Guatemala: OHCHR, 18.

⁶⁶ Entrevistas, enero 2009. Según un residente de Chimaltenango, aquellos que son arrestados por la policía son generalmente puestos en libertad tres días más tarde sin consecuencias.

⁶⁷ Zimbardo, Philip (2004). "A Situationist Perspective on the Psychology of Evil: Understanding How Good People Are Transformed into Perpetrators", en Miller, Arthur (ed), *The social psychology of good and evil: Understanding our capacity for kindness and cruelty*. New York: Guilford.

de la capacidad para dar cuenta de cualquier tipo de centro neurálgico de la actividad delictiva clandestina, o de cualquier intencionalidad política en la ola de delincuencia. Se basa esencialmente en la existencia de un Estado y una sociedad débiles, y no en el proceso por cual el crimen debilita a un Estado.

Desestabilización

En el otro extremo, la teoría de la desestabilización postula que la ola de delincuencia, por lo menos la mayoría de los incidentes de alto perfil – crímenes de conductores de autobuses, asesinatos, robos importantes - en verdad sirven al propósito de desafiar al gobierno, contravenir a las fuerzas de seguridad, y la perpetuación de la debilidad crónica del Estado. Su núcleo es un grupo, o diversos grupos relacionados entre sí, de contrainsurgentes de y delincuentes de derechas, que están decididos a preservar un Estado pequeño, con cargas tributarias bajas que respete la impunidad de los veteranos de guerra y reconozca sus poderes excepcionales.

Desde el inicio de 2009, Colom ha denunciado tal plan, declarando que la inteligencia militar había detectado un complot para matarlo, detener los programas de reducción de la pobreza que coordina su esposa, e infiltrar el gobierno con delincuentes. A pesar de que sus declaraciones fueron recibidas con escepticismo, el asesinato del abogado Rosenberg en mayo fue interpretado en círculos cercanos a Colom como un intento sofisticado de usurpar la presidencia. En este sentido, la activa participación de dos ex golpistas de la década de 1980, Mario David García y Luis Mendizábal, en las sospechas de filmación y distribución de las acusaciones del abogado asesinado ha planteado que un plan similar está en marcha.⁶⁸

⁶⁸ Según un autor, los dos hombres “tienen un historial de servicios impresionante en conspiraciones llevadas a cabo por la derecha en Guatemala.” (Hernández Pico, Juan (2009), op. cit.). Mendizábal, quien desempeñó un papel crucial en la formación del partido de derechas ARENA de El Salvador y está acusado de organizar una trama dedicada a falsear los casos judiciales, no intentó tapar su pasado en una entrevista a raíz del asesinato de Rosenberg. (Méndez Arriaza, Claudia (2009), “Yo le recomendé a Rodrigo grabar el video”, *El Periódico* 17/05/09). En cambio, dijo que su historia compartida con David García le había ayudado a cimentar su “amistad”.

Sea como fuere, un programa de desestabilización sistemático no necesita centrarse exclusivamente en el asesinato de dirigentes políticos. Los ataques selectivos y las operaciones psicológicas por parte de las facciones de derechas y la comunidad de inteligencia para ganar apoyo público a la postura anti-comunista se han documentado desde la Segunda Guerra Mundial. La “estrategia de tensión” en la Italia de posguerra, por ejemplo, implicó ataques terroristas de esas facciones, que luego se presentaban como el trabajo de radicales de izquierda –hasta el punto de que las Brigadas Rojas fueron efectivamente dirigidas por Estados Unidos y la inteligencia italiana a partir de 1974. Estos actos llevados a cabo por “Estados dentro del Estado” (*derin devlet*) de la Guerra Fría se reprodujeron en Bélgica, Grecia, Turquía e incluso Suecia, con el apoyo de la CIA, para ayudar a volcar a la opinión pública contra la izquierda en casi todos los casos.⁶⁹

Los militares de Guatemala son, sin duda, muy versados en este tipo de operaciones psicológicas, con sus denominadas Unidades de Asuntos Civiles utilizadas en la campaña para la construcción de comunidades de indígenas dóciles después de las masacres.⁷⁰ La inteligencia militar, por su parte, ha ganado enorme experiencia en el terror dirigido, los asesinatos camuflados como delitos comunes y la perversión de las investigaciones penales.

Las pruebas circunstanciales ahora sugieren que existe una cierta coherencia ideológica en la ola de delincuencia actual. Un informe publicado por el Grupo de Apoyo Mutuo, una ONG que trabaja en nombre de las víctimas de la violencia, encontró que la mayoría de los 135 asesinatos de conductores de autobuses en 2008 fueron realizados en las principales vías de acceso hacia el Atlántico y el Pacífico, pero mucho más ocasionalmente en el camino a los tierras altas más pobres. El propósito, según se argumenta, es “generar aislamiento y un sentido de vulnerabilidad económica”.⁷¹ Dado que el Congreso estaba debatiendo un pro-

⁶⁹ Tunander, Ola (2009). “Democratic States vs. Deep State: Approaching the Dual State of the West”, en Wilson, E. (ed), op. cit.

⁷⁰ Schirmer, Jennifer (1998), op. cit., p. 66.

⁷¹ Entrevista con el director de GAM, Mario Polanco, enero 2009.

yecto de ley para regular el comercio de armas en marzo de este año, reprodujeron ataques coordinados en el transporte público de la capital, junto con los rumores de que el Estado de sitio estaba a punto de ser declarado.

El fomento de la histeria colectiva sobre la seguridad no puede servir a un propósito ideológico claro - a diferencia de la "estrategia de tensión" -pero sin duda es eficaz en desacreditar al gobierno, lo que justifica los poderes excepcionales, y poniendo la seguridad (y sus proveedores correspondientes y expertos) en el centro del debate político.⁷² De manera más general, se atomiza la sociedad y por lo tanto la posibilidad de una movilización pública cohesionada en torno a cualquier tema. Sin embargo, la teoría de la desestabilización parece no ser suficiente para la explicación de la variedad y la proliferación de actos delictivos, así como las furiosas batallas por el control del territorio criminal de manifiesto en una serie de masacres y las secuelas de la matanza de El Salvador. Tampoco se puede identificar fácilmente la camarilla central o líder cuya existencia parece esencial para un plan coherente que socave el Estado.

Un modelo de transacciones

El tercer enfoque pretende casarse con la valiosa información de las dos primeras teorías. Sin dejar de reconocer la herencia innegable del Estado contra-insurgente, descarta la existencia de un "grupo estrella" de veteranos de derechas y mafiosos, o incluso un papel fundamental de las camarillas militares tradicionales. Por el contrario, considera que el legado de los contra-insurgentes ha sido, en cierto modo, "democratizado" en toda la sociedad guatemalteca. La impunidad y los poderes excepcionales están ampliamente disponibles a la tarifa correspondiente, en lugar de permanecer reducido a la élite y a los militares. La fragmentación de la élite, la llegada de nuevos actores, y la proliferación de

grupos delictivos a su vez ha hecho que el Estado y el sistema político sean un sitio para una gran cantidad de transacciones comerciales en lugar de una fuente de política pública racional.

El modelo transaccional se basa en la idea de que el Estado y sus fuerzas de seguridad entregan parcelas de poder e influencia a los actores no estatales a cambio de beneficios personales o de autodefensa. Estos actores no estatales se les da espacio para expandirse y multiplicarse, socavando gravemente el Estado de derecho. Sin embargo, se mantiene una mínima autoridad: el Estado puede ser desautorizado, sobrepasado y desactivado, pero sigue siendo un árbitro permanente entre organizaciones rivales y sobre el alcance de sus competencias. En particular en sus niveles superiores, como la presidencia, se puede decir que tiene una "estabilidad dependiente."

Las relaciones transaccionales se pueden ilustrar a distintos niveles. En la base, las fuerzas policiales están dispuestas a tolerar el narcotráfico en el supuesto de que se utilicen sus servicios de vez en cuando (a alrededor de 5.000 dólares la noche), o que las drogas y el dinero en efectivo puedan ser decomisados y vendidos por los funcionarios: estas prácticas comunes se conocen como "quitar cargas" y "realizar tumbes". En los lugares donde el narcotráfico es un poder dominante, y se ejerce una especie de poder feudal, las instituciones del Estado están presentes pero inoperantes. Sin embargo, las incursiones de advertencia y las detenciones continúan ocurriendo de vez en cuando.

El sistema de partidos, el congreso y el gobierno prospera en el intercambio de favores entre los intereses empresariales, lícitos e ilícitos, y las instituciones estatales. Pero la fragmentación de la élite de Guatemala y de las estructuras clandestinas implica que estas intersecciones han crecido en densidad y complejidad. Los expertos señalaron en el período previo a las elecciones de 2007 que los grupos rivales de asesores militares se habían unido a ambas partes, al igual que los

⁷² Inmediatamente después de los ataques, el 24 de marzo, Pérez Molina dio una conferencia de prensa pidiendo que debía declararse el "estado de excepción" en las partes más violentas de Guatemala. *Prensa Libre* (2009). "Oposición crítica y propone estados de excepción". 25/03/09.

⁷³ Solano, Luis (2009). "Poderes ocultos' dominan escenario político", en www.albedrio.org 15/10/07

financiadores de la campaña.⁷³ Los rápidos cambios en el alto mando militar parecen mostrar que el poder está parcelado entre facciones opuestas. Los actores no estatales en el sistema judicial están en una situación similar de escisión y reconfiguración: el proceso de nombramiento de nuevos jueces de la Corte Suprema y otros tribunales ha sido testigo de la rivalidad entre facciones judiciales respaldadas por la delincuencia organizada y las élites tradicionales. En el ámbito de la seguridad, Mendizábal era asesor del presidente Colom hasta un mes antes de su participación en el escándalo de Rosenberg. Víctor Rivera, el venezolano que encabezó una unidad especial de policía desde 1996 hasta 2008, había sido considerado como el “policía de la oligarquía” por su papel en la lucha contra los secuestros y otros delitos. Pocos días después de ser despedido, sin embargo, fue muerto a tiros en un restaurante de comida rápida. Una última entrevista, dada una hora antes de su muerte, puso en evidencia las dimensiones de su descontento con los jefes de policía y con la élite económica.⁷⁴

En resumen, en todos los niveles, desde el gobierno local al central, los grupos no estatales o cuasi estatales están arrancando enormes esferas de influencia de las instituciones oficiales. La difusión de estas transacciones, y la fragmentación de los grupos implicados, han servido para debilitar al Estado, la coherencia de la política de seguridad y el Estado de derecho hasta un punto sin precedentes. Pero al mismo tiempo, la competencia brutal entre grupos criminales y clandestinos, sumado al apoyo superficial a los partidos y dirigentes políticos, da al Estado un papel residual, como el árbitro de la influencia y no el monopolio del uso de la fuerza legítima

⁷⁴ Seijo, Lorena (2008). “La última entrevista con Víctor Rivera”. *Prensa Libre* 09/04/08.

Los obstáculos para la reforma

Al poner el énfasis en el intercambio dinámico entre un Estado débil y poroso y un ámbito en expansión de los actores criminales y clandestinos, el paradigma transaccional tiene por objeto aprovechar las perspectivas válidas de los otros dos enfoques. Esto explica la actual dinámica de la crisis de seguridad, en términos de ruptura de las normas públicas, y reconoce el legado de la estructura de la contra-insurgencia en la actividad delictiva. Fracasa, sin embargo, en explicar por qué un país azotado por la violencia no es capaz de embarcarse en un proceso de reforma.

Hay muchas razones para pensar que esto debería ser posible. Guatemala ha mantenido una democracia electoral continua desde los acuerdos de paz, e incluso si ésta funciona con los vetos de la élite, los costos de la violencia son palpables. En una encuesta realizada por el Banco Mundial, el 80 por ciento de las empresas guatemaltecas dijeron que creían que la delincuencia era un importante obstáculo en sus actividades, el 42 por ciento, una de las cifras más altas del mundo, dice que la delincuencia les ocasiona pérdidas directas.⁷⁵ Tanto el CACIF como destacados empresarios insisten en público sobre la necesidad de un Estado fuerte para combatir la inseguridad.

La demanda popular por una solución a la inseguridad es, por supuesto, no menos estridente, y no todo se puede canalizar a través de las políticas de mano dura. Las grandes manifestaciones celebradas por la Iglesia Católica a principios de 2009 dieron lugar al Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia, como consecuencia de lo cual un comité de líderes cívicos y religiosos está negociando un plan de acción con el gobierno. Numerosas reformas institucionales en los sistemas policial y judicial, muchas de ellas diseñadas en colaboración con la CICIG - tales como las leyes para

⁷⁵ ONUDD (2007), op. cit., p. 76.

crear tribunales especiales y las reformas a la legislación sobre la delincuencia organizada - se están ultimando. Con la ayuda de la presión internacional, el Congreso ha sido impulsado a aprobar proyectos de ley históricos: en agosto de 2007, aprobó la CICIG con el voto prácticamente unánime; en marzo de 2009, una legislación para regular la posesión y venta de armas; en mayo de 2009, un proyecto de ley para mejorar la transparencia en el nombramiento de jueces y fiscales.

Estos signos de la acción son alentadores, pero muchos guatemaltecos siguen siendo escépticos. La creación de la nueva policía y de instituciones judiciales ha sido habitual desde los acuerdos de paz, aunque la seguridad ha empeorado - para la enorme frustración de los donantes extranjeros.⁷⁶

Las élites: entre la dominación y la seguridad

En opinión de muchos diplomáticos, sobre todo, los representantes europeos y de la ONU, el éxito de la reforma de la seguridad en Guatemala dependerá del comportamiento de las élites económicas del país. Con los militares "oficiales" en una posición débil, la élite económica ha ejercido una enorme influencia sobre el sistema político y la agenda política. Su cooperación es de capital importancia en la eliminación de los circuitos de la impunidad judicial y la limpieza del sistema de partidos.

Sin embargo, las élites económicas parecen estar profundamente divididas entre ellas respecto de la viabilidad de la reforma del Estado. Si bien admiten los daños causados por la desigualdad y la inseguridad, también hay un reconocimiento tácito de que la porosidad del sistema político y judicial trabaja principalmente para el beneficio de estas mismas élites. Desactivar estas formas de acceso bloquearía la penetración de la delincuencia organizada, pero en sacrificio de los privilegios de la élite. En la palabra de un etnógrafo perteneciente a una familia guatemalteca de

la élite "no pueden ver la salida a su propia dominación."⁷⁷

Más aún, sellar las rutas que se utilizan para las transacciones de negocios lícitos e ilícitos para acceder al Estado de Guatemala requerirá, en primer lugar, un grado de unidad en el sector privado, y en segundo término, la colaboración con otros sectores de la sociedad civil. Sin embargo, aun cuando la comunidad internacional exige esa unidad, la naturaleza de la inserción del país en la economía mundial opera en su contra.

La rápida diversificación de la economía de Guatemala en el marco de su inserción en la economía regional y mundial, expuestos anteriormente, ha fragmentado a la comunidad de negocios tradicionalmente unificada. Muchos observadores del sector privado sostienen que el CACIF ya no es capaz de actuar como una sola voz, especialmente teniendo en cuenta la diferencia entre los productores tradicionales en la Cámara de Agricultura, los exportadores no tradicionales y las corporaciones multinacionales. Las diferencias en la comunidad empresarial han salido a la luz en el último año a raíz de una disputa en torno a la representación en la Junta Monetaria del Estado entre el CACIF y la federación de empresas cooperativas, CONFECOOP.⁷⁸

Estas diferencias, que parecen ir en aumento, disminuyeron drásticamente la probabilidad de que el sector privado en su conjunto pudiera coordinar su papel en la reforma del Estado. El impacto del aumento del comercio y la inversión intra-regional también se ha dejado sentir de otra manera. Estudios sobre las élites económicas de América Central realizados por el economista salvadoreño Alexander Segovia⁷⁹ subrayan que el proceso de integración ha producido beneficios muy desiguales, no muy diferente al efecto de la modernización de la producción agrícola y la creación de un Mercado Común Centroamericano en 1960, cuyos efectos incluyen el desplazamiento a las ciudades de los agricultores

⁷⁷ Entrevista, agosto 2007.

⁷⁸ *El Periódico* (2008). "Cooperativas compiten con el CACIF por escaño en la JM". 04/12/09.

⁷⁹ Ver Segovia, Alexander (2007). "¿Quién tiene el poder en Centroamérica?". *Revista Envío*, tres partes en la serie de febrero, marzo y abril; Segovia, Alexander (2005), op. cit.

⁷⁶ Gavigan, Patrick (2009), op. cit., p. 70.

pobres y el descontento rural generalizado. Desde la década de 1990, sin embargo, la modernización se ha centrado en las nuevas industrias y servicios, y ha sido supervisada por las empresas transnacionales que han surgido en varios casos, de las élites tradicionales. Estas corporaciones, sostiene Segovia, forman un medio compacto y muy potente de influencia en más de un gobierno, sobre todo en El Salvador y Guatemala, y en muchos casos son poco representativos de la comunidad empresarial en general.

Las perspectivas regionales e incluso mundiales de las corporaciones -Multi-Inversiones, por ejemplo, está presente en América Central, República Dominicana, Estados Unidos, España y China –les otorga un enfoque más estratégico, y una perspectiva no nacional sobre los asuntos de negocios. Según un gerente corporativo guatemalteco, citado por Segovia, “sólo dispongo de 35 minutos al día para dedicar a Guatemala”.⁸⁰ Al mismo tiempo, como un número de ministros del gobierno comentara, las empresas guardan celosamente su poder sobre las políticas públicas nacionales que les afectan directamente. Su visión de la política es, pues, de un control estricto y limitado, y de participación específica. Su cooperación en una reforma del Estado más amplia es fundamental para resolver la crisis de seguridad, ya sea por aumento de impuestos, la reforma judicial o policial. Sin embargo, es poco probable en la actualidad que la desigualdad en el poder y de recursos con otros sectores, o sus prioridades estratégicas hacia el exterior, permitiera una tal colaboración sostenida con otras fuerzas sociales.

Conclusiones y recomendaciones

Habiendo prometido 1,8 mil millones de dólares para la transición post-conflicto en Guatemala, la comunidad internacional se cansó rápidamente de las élites intransigentes y del inmovilismo de los gobiernos del país. Pero la importancia creciente de Guatemala en las rutas del narcotráfico y su decadencia institucional han renovado el interés mundial. La CICIG, cuyo mandato ha sido prorrogado hasta 2011, sigue siendo la prioridad para la ONU y los donantes europeos, aunque los resultados en términos de los procesos judiciales son hasta ahora escasos. La Iniciativa Mérida, el proyecto antinarcóticos buque insignia de Estados Unidos en la región, debe invertir 16 millones de dólares en Guatemala durante el primer año del plan, mientras que la ONUDD está dirigiendo un programa regional de reforma del sector de la seguridad, el Pacto de Santo Domingo, en el que Guatemala va a albergar un centro dedicado a la vigilancia de la delincuencia organizada. Después de haber gastado ya 100 millones de euros en la década desde 1996, Europa sigue deseando invertir en la reforma de la seguridad, incluido el apoyo para el nuevo laboratorio forense INACIF y el acceso las 24 horas del día a los tribunales.

La diversidad de programas es un eco preocupante de las intervenciones fragmentadas de finales de los 1990, en las que las diferentes reformas encaminadas estuvieron muy poco coordinadas, y muchas veces incluso eran contrarias a los términos de los acuerdos de paz. Más importante aún, estas iniciativas no siempre pueden hacer frente a los bloqueos y las distorsiones ejercidas por el Estado de Guatemala y sus poderes de facto. Para superarlos, algunos diplomáticos de alto nivel insisten en que un frente de concertación de los donantes debe ejercer una presión más allá de su diálogo regular con el gobierno: los países deben hacer *lobby* en el Congreso, como han aprendido a hacer en los dos últimos años, ayudando en un caso a detener los esfuerzos para restablecer la pena

⁸⁰ Segovia, Alexander (2007), op. cit., abril.

de muerte; deben ejercer su influencia sobre los empresarios guatemaltecos multinacionales, con la ayuda de Estados Unidos; y deben prestar apoyo constante a la CICIG, en particular, de cara a la resistencia clandestina y el alarmismo.

Esta concepción más amplia de diálogo político es esencial en el contexto de un Estado débil que forja transacciones con numerosas y poderosas organizaciones no estatales o cuasi-estatales e individuos. Inevitablemente, como altos diplomáticos estadounidenses han observado, los recursos no se pueden estirar hasta un compromiso tan amplio, ni tampoco hay ninguna garantía de que sus interlocutores de la élite, incluso si antes fueron estrechos aliados en tiempos de la Guerra Fría, tomarán debida cuenta, como la reciente crisis en Honduras a raíz de la derrocamiento del presidente Manuel Zelaya ha demostrado. Pero el dominio limitado del Estado oficial debería obligar a los donantes extranjeros a pasar del modelo de exigir promesas de barrido a otro de tácticas más complejas de participación y éxito progresivo.

Otras dos áreas son esenciales para crear las pre-condiciones de una estatalidad fuerte y una mejora en la seguridad. Una parte esencial de la agenda del Acuerdo Nacional para la Seguridad y la Justicia debe establecer las conexiones entre la reforma de la seguridad y la reforma más amplia del Estado. Un paquete combinado, en el que la asignación de impuestos o la reforma de los partidos políticos se combinen con objetivos de seguridad pública, sería muy útil para poner de relieve la inevitable interdependencia entre los recursos financieros, la formulación de políticas y la experiencia de la inseguridad pública. A través de sus negociaciones para un Tratado de Asociación con Centroamérica, que se espera incluya el diálogo político sobre inseguridad y desigualdad, así como una mayor apertura comercial, la UE podría ayudar en este proceso

Por último, una condición sine qua non de la reforma está, con toda probabilidad, más allá de la esfera de influencia de la comunidad internacional. Guatemala no puede ir muy lejos hacia una Estado más fuerte y legítimo sin una reforma de su sistema de partidos

voluble y cautivo. Es natural pensar que sólo un partido que representa los grandes intereses públicos, y que funciona según reglas claras de organización y en nombre de una ideología identificable, podría sellar la brecha de confianza entre los ciudadanos de Guatemala y su Estado. A la luz de la historia del país y las actuales condiciones sociales, sólo una gran partido federal de base indígena tendría la base de apoyo y claridad de propósitos para alcanzar este objetivo, aunque sea a costa de un acuerdo con las élites existentes. Si esto surgiera en los próximos años, o si el clientelismo basado en la social democracia, el populismo de derechas o un gobierno militar son los resultados, es una cuestión que la ciudadanía de Guatemala tiene que resolver.

Apéndice

Muchas personas en Guatemala proporcionaron una ayuda inestimable en la orientación de los esfuerzos de un extranjero ingenuo para entender su cultura maravillosamente rica, la laberíntica vida política y el opaco submundo. Sobre todo, agradezco a Edgar Gutiérrez, coordinador del REMHI y ex vice-ministro de Relaciones Exteriores, a Anders Kompass, el ex jefe de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Guatemala, a Iván García, del PNUD, Adriana Beltrán de la Oficina de Washington para América Latina, a Carmen Aída Ibarra de la Fundación Myrna Mack y a Arturo Aguilar, ahora en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Martín Rodríguez Pellecer, mientras tanto, fue muy generoso con su agenda de contactos.

El ministro de Finanzas Juan Alberto Fuentes, los ex Ministros del Interior, Carlos Vielman, y Francisco Jiménez, el ex vicepresidente Eduardo Stein, el ex ministro de Defensa Julio Balconi y el ex negociador de paz del gobierno, Gustavo Porras, me ofrecieron tiempo y puntos de vista francos. Edelberto Torres Rivas, Álvaro Pop, Frank LaRue, Roberto Gereda, Raquel Zelaya, Manfredo Marroquín, Héctor Rosada, Edmundo Urrutia, Iduvina Hernández, María Castro Mazariegos, Gustavo Berganza, Mayda de León, Mario

Polanco, Renata Ávila, Tani Adams, Pedro Trujillo , Roderick Brett y Corinne Caumartin, cada uno de los cuales dio exposiciones brillantes sobre la política y la sociedad guatemalteca. De la comunidad internacional, estoy muy agradecido a las embajadas de Estados Unidos y Suecia, la CICIG y la Comisión Europea (en particular, Susanna Daag), mientras que desde el mundo de los negocios le estoy muy agradecido a Roberto Ardón del CACIF y Felipe Bosch por su hospitalidad y apertura. El ex jefe de la Policía Nacional Mario Renecifuentes fue una fuente de conocimientos extraordinarios, mientras que un entrevistado anónimo

del Ministerio Público reveló todo el terror y oscuridad de la red de corrupción en su trabajo diario.

Por encima de todo, mi más sincero agradecimiento y reconocimiento va a Rita García de Quiñónez, quien murió de causas naturales durante mi segundo viaje de campo al país. Con su ayuda, y la de su marido Paco, conocí las chabolas de El Gallito, la Academia de Policía, el Ministerio de Educación, restaurantes de Pollo Campero y las mejores tiendas de ropa para bebé. Una verdadera patriota y una trabajadora infatigable, este documento está dedicado a su memoria.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 88 El Estado y la seguridad en Guatemala, *Ivan Briscoe*, Septiembre 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, *Velina Stoianova y Soledad Posada*, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, *Stefan Meyer*, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, *Kristina Kausch*, June 2009
- 84 'Strong Foundations?': The Imperative for Reform in Saudi Arabia, *Ana Echagüe and Edward Burke*, June 2009
- 83 Women's political participation and influence in Sierra Leone, *Clare Castillejo*, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, *Kristina Kausch*, April 2009
- 81 Angola: 'Failed' yet 'Successful', *David Sogge*, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, *Richard Youngs*, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, *Nils-Sjard Schulz*, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, *Laura Tedesco*, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, *Augusto Varas*, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, *Clare Castillejo*, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, *Kristina Kausch*, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, *Edward Burke*, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, *Clare Castillejo*, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, *Laura Tedesco*, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del "estado paralelo", *Ivan Briscoe*, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, *Leonardo Morlino*, September 2008
- 69 Strengthening Women's Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, *Clare Castillejo*, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbaiyán, Nigeria y Arabia Saudí, *Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs*, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People's Republic of China, *Shaun Breslin*, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, *Xavier Zeebroek*, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, *Richard Youngs*, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, *David Sogge*, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, *Susanne Gratius*, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, *Natalia Shapovalova*, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, *Edward Burke*, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, *Mónica Martínez*, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, *Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz*, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, *María Avello*, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, *Felipe Gómez Isa*, Marzo 2008

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006

FRIDE

Este documento analiza las múltiples manifestaciones de la crisis de seguridad en Guatemala, así como la forma en la que los aspectos financieros, políticos y criminales de la fragilidad del Estado se combinan y refuerzan entre sí.

Basado en numerosas entrevistas y en un trabajo de campo, el estudio sostiene que la disminución de la autoridad pública puede entenderse como un efecto de la proliferación y fragmentación de las transacciones financieras entre grupos no estatales, facciones dentro del Estado y líderes políticos.

Dado el creciente interés y preocupación sobre la suerte de Guatemala y de Centroamérica, resulta evidente patente que una nueva aproximación de la relación de las élites y la economía política del país es esencial. La negociación con los actores no estatales y un proceso de reforma que combine la mejora de las finanzas públicas con objetivos de la seguridad, constituye la base para un nuevo compromiso internacional.

www.fride.org