

# CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS GUILLERMO SOLÍS  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
Editores



**FLACSO**  
Secretaría General

*Catalonia*

SOLÍS, LUIS GUILLERMO; ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ED.)  
Crimen organizado en América Latina y el Caribe / Luis Guillermo Solís  
Francisco Rojas Aravena (Editores)  
Santiago, Chile: Catalonia, 2008.  
386 p.; 15 x 23 cm  
ISBN 978-956-8303-97-6

CIENCIAS POLÍTICAS  
320

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la FLACSO, su Secretaría General, Órganos de Gobierno o Unidades Académicas. Las entidades patrocinadoras no se hacen responsables del contenido de los artículos incluidos en esta obra.

Este libro cuenta con el apoyo del OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Diseño de portada: Guarulo & Aloms  
Coordinación editorial FLACSO-Chile: Carolina Contreras  
Composición: Salgó Ltda.  
Impresión: Salesianos Impresores S.A.  
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco

Todos los derechos reservados.  
Esta publicación no puede ser reproducida,  
en todo o en parte, ni registrada o transmitida  
por sistema alguno de recuperación de información,  
en ninguna forma o medio, sea mecánico,  
fotoquímico, electrónico, magnético,  
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,  
sin permiso previo, por escrito,  
de la editorial

Primera edición: septiembre, 2008  
ISBN: 978-956-8303-97-6

Registro de Propiedad Intelectual N° 173.974

© FLACSO Secretaría General, 2008  
[www.flacso.org](http://www.flacso.org)  
Editorial Catalonia Ltda.  
Santa Isabel 1235, Providencia  
Santiago de Chile  
[www.catalonia.cl](http://www.catalonia.cl)

# ÍNDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	9
El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil <i>Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong</i>	17
Democracia y crimen organizado <i>Carlos Flores y Samuel González Ruiz</i>	51
Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley <i>Francisco Rojas Aravena</i>	95
Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe <i>Bruce Michael Bagley</i>	109
Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe <i>Luis Guillermo Solís</i>	139
Las fronteras de México y el crimen organizado <i>Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez</i>	175
Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia <i>Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala</i>	199

El crimen organizado en Brasil <i>Antonio Rangel Bandeira</i>	229
El Crimen organizado en el Perú. Con referencias a la Región Andina <i>Fernando Rospigliosi</i>	253
Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	277
Entre lo legal y lo ilegal: Los Paraísos Fiscales y los Flujos Inagotables de Capital <i>Anthony P. Maingot</i>	307
Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica <i>Pierre Frühling</i>	327
Sobre los autores y las autoras	381

# VIOLENCIA, CORRUPCIÓN JUDICIAL Y DEMOCRACIAS FRÁGILES

---

## REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN CENTROAMÉRICA<sup>1</sup>

*Pierre Frühling*

En la década de los 90 finalmente soplaron vientos positivos en Centroamérica después de decenas de años de conflictos armados y de opresión militar.

El primer paso se dio con las elecciones en Nicaragua en 1990, que puso fin a la guerra. Dos años más tarde se dio la paz en El Salvador y en 1996 también en Guatemala. Renunciaron los gobiernos militares, se proclamaron las elecciones generales y se dio inicio a un periodo de apertura democrática. También Honduras se sumó al proceso, poniendo fin al dominio de los militares.

Numerosos países acudieron ofreciendo recursos sustanciales para la reconstrucción y en apoyo a un desarrollo económico en beneficio de los pobres. La democracia parecía factible y cercana.

Hoy la región se encuentra, otra vez, en una situación crítica. Ahora es la violencia, el crimen organizado y la descomposición judicial lo que afecta a los ciudadanos y que muestra, a la vez, lo poco que se ha logrado en la creación de sistemas de gobierno democráticos.

Nuevamente la región necesita de nuestro apoyo. Pero debe ser un apoyo dispuesto a ver la realidad tal como es. Un apoyo que parte de que la democracia es de carácter político, que se refiere al ejercicio del poder en la sociedad. Y que las relaciones de poder en cada sociedad son las que determinan el surgimiento y el desarrollo de la democracia.

---

1 Este texto está traducido del original en sueco, publicado por Asdi (la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional) en el mes de mayo del 2008.

## CUANDO LOS DERECHOS HUMANOS ERAN TRATADOS COMO ELEMENTO DE SUBVERSIÓN

Más de treinta años han pasado desde mi primera visita a Centroamérica. En ese tiempo, a inicios de 1976, prácticamente todos los países de Latinoamérica eran gobernados por regímenes militares u otro tipo de gobierno autoritario. La guerra fría determinaba el orden político mundial y hasta en países con larga tradición de estabilidad democrática —como Chile y Uruguay— los militares habían tomado el mando, en ambos casos mediante golpes de Estado sangrientos y con el apoyo directo o indirecto de Estados Unidos.

En casi todo el continente se consideraba como subversivo o como un atentado contra la seguridad del Estado toda acción que tuviera como objetivo la defensa de los derechos humanos, igual que toda reivindicación para mejores condiciones de vida de la población. Dicho en breve, cualquier acción de este tipo era respondida con violencia, con la detención y el encarcelamiento, a menudo acompañado de la tortura y finalizando en muchos casos con la ejecución de la víctima. Las personas que estaban a favor del cambio se enfrentaban con tres opciones: mantenerse callados en espera de mejores tiempos, luchar contra el régimen a través de organizaciones clandestinas u optar por el exilio.

En Centroamérica la situación era similar. Guatemala se encontraba bajo el mando de un brutal régimen militar y desde 1960 el país sufría un conflicto armado interno. En El Salvador el gobierno era aparentemente civil, pero carecía de la legitimidad de las elecciones democráticas, apoyándose por tanto en las fuerzas militares —lo cual pronto daría como resultado una sangrienta guerra civil de larga duración. En Honduras, los militares gobernaban desde hacía tiempo y en Nicaragua la familia Somoza ostentaba todavía el poder, con cuarenta años consecutivos de gobierno.

La única excepción era Costa Rica, donde había una democracia estable y una situación política tranquila. Esta estabilidad se debía en gran medida a que, cuando en Costa Rica se aprobó una constitución democrática, se aprovechó la oportunidad para proclamar la disolución de las fuerzas armadas, incluyendo en la constitución la prohibición de su posterior recreación. Esta resolución —que fue motivada por el conflicto armado anterior a la apertura democrática— no

solamente pasó la aprobación del parlamento, sino que fue además llevada a la práctica.

La visita a Costa Rica en 1976 era impactante e infundía esperanzas, en primer lugar por el evidente contraste con el resto del continente latinoamericano. Pero también porque la democracia parecía tan profundamente viva en el país, hasta para los ojos críticos de un joven visitante de Suecia. Dos vivencias quedaron especialmente grabadas en mi memoria. Costa Rica se encontraba en un período electoral y afuera de los centros educativos, en las plazas y en otros lugares públicos, colgaban las listas emplasticadas de los padrones electorales de tal manera que la población pudiera controlar de manera fácil que no se permitiera el voto a ninguna persona ajena o inexistente. En una de las plazas en las afueras de San José, por la cual yo pasaba diariamente, se veía con frecuencia grupos de personas revisando los padrones, algunos probablemente limitándose a comprobar la existencia de su propio nombre en la lista, otros con el evidente interés de escrutar todos los nombres línea por línea.

Otro recuerdo memorable fue el encuentro con un grupo de abogados locales, quienes —a pesar de fuertes presiones de Estados Unidos— habían asumido la defensa al derecho de asilo político para un grupo de ciudadanos chilenos que se encontraban bajo la amenaza de expulsión. Me impresionó el fuerte compromiso por los derechos humanos, así como la firmeza de su posición en contra de toda influencia externa que intentara inmiscuirse en el proceso institucional. Además noté que los niveles de criminalidad eran bajos. Se podía caminar con tranquilidad por las calles hasta en horas de la noche y la población no mostraba temor alguno por los agentes policiales.

Lo que vi en Costa Rica infundía esperanza, a pesar de la situación sombría que caracterizaba la mayor parte de los demás países latinoamericanos. Tal vez era el futuro lo que yo había visto, pensaba y esperaba.

## EN EL CENTRO DE LA GUERRA FRÍA

En Sudamérica la década de los 80 dio lugar a un fuerte retroceso económico, pero al mismo tiempo hubo una serie de cambios positivos.

En un plazo corto la mayor parte de los países del continente pasaron de haber sido dictaduras militares a llevar a cabo procesos electorales eligiendo gobiernos civiles. Antes de finalizar la década había desaparecido inclusive la larga dictadura en Chile del general Augusto Pinochet.

Sin embargo, para América Central fue una época mayormente sombría. Por cierto que en Nicaragua triunfó una rebelión popular bajo la dirección del Frente Sandinista de Liberación Nacional sobre la dictadura somocista y se inició un proceso revolucionario a partir de julio de 1979. Sin embargo, en Estados Unidos se produjo al poco tiempo el cambio de presidente y en lugar del demócrata Jimmy Carter, cuyo gobierno había comenzado a tomar en serio los derechos humanos, asumió la presidencia en 1981 el republicano Ronald Reagan quien retomó una política exterior de Estados Unidos agresiva y tradicionalmente dura.

No tardó en declarar que el gobierno sandinista de Nicaragua constituía una amenaza contra la seguridad de Estados Unidos y al poco tiempo estaba en marcha la guerra de *la contra* (con activo apoyo y financiamiento de Estados Unidos). El gobierno de Reagan puso fuertes presiones para aislar a Nicaragua en el ámbito del comercio exterior y del acceso al crédito. A partir de mediados de la década de los 80 la situación del país estaba totalmente marcada por la guerra y por los efectos del embargo comercial. Prácticamente la totalidad de los recursos se destinaban a la defensa de la soberanía nacional, y aunque las libertades civiles en Nicaragua eran más amplias que antes, la guerra obviamente ponía obstáculos a la construcción de un estado democrático.

La base para las actividades militares de *la contra* fue establecida en Honduras, lo cual contribuyó a fortalecer la posición de los militares en este país, cerrando así las puertas para un desarrollo democrático. Las fuerzas de *la contra* establecieron cierta presencia también en la parte norte de Costa Rica, pero a pesar de las fuertes presiones los costarricenses lograron defender su soberanía y su territorio.

También El Salvador protagonizó un conflicto abierto durante la década de los 80, que derivó rápidamente en una guerra civil. Con fuerte apoyo de Estados Unidos, la oligarquía nacional intentó, en estrecha colaboración con las fuerzas armadas, sofocar una rebelión

popular y revolucionaria encabezada por el movimiento guerrillero del FMLN. Mientras en Guatemala, durante los 80, el conflicto interno recrudeció y los militares perpetraron masacres sistemáticas principalmente contra los campesinos pobres de origen maya, con tal violencia que merece la calificación de genocidio.

En general los países centroamericanos se caracterizaban durante los años 80 por los conflictos armados y el dominio militar – principalmente debido a la interpretación del gobierno de Estados Unidos de que la región se había convertido en un campo de batalla de la guerra fría entre las dos superpotencias del mundo. Únicamente Costa Rica logró mantenerse al margen del conflicto y defender su independencia y su democracia.

En los últimos años de la década la guerra fría se desvaneció con una rapidez inesperada, con elecciones libres en Polonia y la caída del muro de Berlín. Estos cambios dramáticos en el escenario mundial tuvieron consecuencias inmediatas para Centroamérica y en 1989 se dio una apertura para el proceso de paz que durante años había sido impulsado tenazmente por varios países latinoamericanos (con apoyo europeo). El gobierno revolucionario de Nicaragua anunció la intención de implementar elecciones democráticas a inicios de 1990 bajo supervisión internacional. A pesar de la resistencia de Estados Unidos y de *la contra*, se logró al poco tiempo el cese de las acciones bélicas y se pudo iniciar el proceso electoral.

## TIEMPOS DE PAZ, OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRACIA

En las elecciones en 1990 en Nicaragua triunfó el candidato de la oposición, Violeta Barrios de Chamorro, al frente de una coalición antisandinista. Los sandinistas aceptaron la derrota electoral y entregaron el poder. Inmediatamente se dio un cambio en la política de Estados Unidos hacia Nicaragua, y se asentaron las bases para un proceso de reconciliación y reconstrucción. Esto conllevó una nueva apertura para la formación de instituciones modernas y democráticas en el país.

Dos años más tarde se logró también la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y se puso fin a 12 años de conflicto interno con un

saldo de aproximadamente 75.000 muertos. También en este país se dieron elecciones democráticas y se inició un proceso de reconciliación bajo la supervisión de una instancia especial de Naciones Unidas. Por primera vez en la historia del país se emprendía la construcción de un sistema de gobierno democrático.

En 1996 llegaba el turno a Guatemala, donde se logró, después de 36 años de conflicto armado con un estimado de 200.000 muertos, la firma de un acuerdo de paz muy ambicioso cuyo contenido principal tenía el carácter de un amplio plan de desarrollo nacional para las próximas décadas. En este caso también se conformó una comisión especial de Naciones Unidas para facilitar el proceso de reconciliación y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz.

Cuando Centroamérica ya no estaba sometida a la lógica de la guerra fría y cuando los conflictos armados de los países vecinos habían llegado a su fin, se volvió insostenible también en Honduras el dominio de la fuerza militar. En los años 1989/1990 se inició una apertura democrática en el país, un proceso que fue avanzando paulatinamente en forma pacífica —acompañado de un marcado debilitamiento de la posición de poder de los militares.

En fin, los años 90 se presentaron como un periodo positivo para Centroamérica, lo que dio lugar a amplias esperanzas para el futuro. Por fin hubo paz y se daban elecciones libres. Un significativo apoyo internacional fluyó hacia la región, principalmente destinado a los países más afectados —Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La democracia parecía no solamente posible sino también cercana.

## MUCHAS MUERTES, POCOS CONDENADOS

Hoy, a solamente ocho años de la nueva década, hace presencia nuevamente una situación de crisis en la mayor parte de los países centroamericanos. La frecuencia de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras ha tenido un fuerte ascenso y se cuenta entre las más altas del mundo, a la vez que la proporción de casos esclarecidos es tan baja que en la práctica impera la impunidad por

el delito de asesinato.<sup>2</sup> Florece el comercio de armas, es palpable la presencia de asesinos a sueldo y el número de empleados de las agencias privadas de seguridad —las cuales en la práctica ni son reguladas ni supervisadas— hoy por hoy es varias veces mayor que el número de policías nacionales. Son frecuentes otra vez los asaltos en las carreteras en estos países, incluso en vías internacionales como la Panamericana.

La crítica situación de seguridad es un tema recurrente tanto en la discusión a nivel político como entre la ciudadanía. Además del sufrimiento humano, la violencia suma un alto costo económico y desvía la utilización de los limitados presupuestos de la salud pública,<sup>3</sup> cuyos recursos pasan a ser utilizados en una proporción cada vez mayor para la atención de emergencia de personas heridas por armas de fuego. Los altos niveles de violencia afectan el crecimiento económico nacional y reducen el interés de invertir a empresarios y financieros extranjeros serios.<sup>4</sup>

Estos tres países tienen, además, la singularidad de presentar grupos juveniles violentos, llamados *maras*, con una subcultura propia traída de las grandes ciudades de Estados Unidos, que hoy aglutinan entre 70 y 100 mil adeptos. Esas pandillas controlan amplias zonas urbanas pobres y obligan a que los habitantes paguen cuotas para ofrecerles “protección” contra grupos rivales o para poder mantener su vivienda o su pequeño negocio, como también para que los niños no sean expuestos a la violencia o a la violación en su camino a la escuela, etc. Son evidentes los vínculos entre la policía y las *maras* en estos países —lo cual no excluye que se den actos de violencia entre estos dos grupos o ejecuciones sumarias extrajudiciales.

---

2 Según un estudio reciente, la proporción de casos de asesinatos esclarecidos en Guatemala es de 1 al 2%. Los expertos estiman que el nivel es similar o tal vez un poco más alto en Honduras y El Salvador.

3 Los estudios realizados por el PNUD estiman estos costos en 7% del PIB en Guatemala y hasta 11,5% para El Salvador. La cifra para El Salvador se estimó para el 2005 en 1,7 mil millones de dólares, equivalentes al presupuesto conjunto de Salud y Educación.

4 Según un estimado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PIB de estos países sería 25% más alto si los niveles de criminalidad de la región estuvieran al nivel del promedio mundial global.

## **Maras – un fenómeno juvenil violento con profundo arraigo en la sociedad**

En los últimos 10 años se ha desarrollado y afianzado un nuevo tipo de pandillas juveniles en tres países de la región: El Salvador, Honduras y Guatemala. Este nuevo tipo de pandillas criminales, llamadas *maras*, se ha convertido en un creciente problema para los gobiernos de estos países y constituyen una causa de temor entre la población de las zonas urbanas marginales.

Las *maras* consisten en grupos de jóvenes entre 8 y 35 años cuya meta es el control de territorios o zonas urbanas enteras. Pertenecer a una *mara* se convierte en un estilo de vida y una identidad para la persona, siendo la criminalidad su modo de vida. Existen variadas denominaciones locales para las *maras*, siendo las dos más famosas y tenebrosas la Mara 18 y la Mara Salvatrucha, ambas con orígenes en Los Ángeles, Estados Unidos. Las estimaciones del número de integrantes en Centroamérica son muy variadas, pero el número probable se sitúa entre 70.000 y 100.000.

Las *maras* conforman una subcultura urbana de características especiales, que otorga a sus integrantes no únicamente un sentido de pertenencia sino también protección, autoestima y poder. La identidad es fortalecida mediante ritos específicos, una terminología propia y símbolos propios, como son los frecuentes tatuajes en lugares visibles del cuerpo. La solidaridad con la propia *mara* es fundamental para el individuo y la traición al grupo puede conllevar la muerte como castigo.

Los integrantes de las *maras* no solamente se dedican a la criminalidad sino que participan en el mercado regular de trabajo y comparten muchas actividades con otros grupos de jóvenes. Sin embargo, sus actividades criminales son frecuentes, abarcando, por ejemplo, la extorsión, el asalto armado, los ataques y el secuestro de personas, además del trasiego y expendio de drogas en lugares públicos. Son frecuentes los asesinatos que pueden ser perpetuados como una demostración de fuerza y como un medio de control del grupo. Se han encontrado también vínculos entre personas integrantes de las *maras* y el contrabando de armas y el tráfico humano de Guatemala hacia México, y en cierta medida sus integrantes

parecen ser utilizados como “torpedos” o asesinos profesionales por diferentes grupos del crimen organizado.

Sus luchas principales son contra pandillas rivales por el control de territorio, área que se define por lo general mediante la utilización de “graffiti”. En esta lucha cualquier persona —independientemente de su edad— que tenga un amigo o un familiar que pertenezca a una pandilla opuesta puede ser “marcado” (violado o herido de gravedad) o hasta asesinado con la finalidad de ofender al enemigo o transmitir un mensaje. En los tres países centroamericanos expuestos a las *maras*, éstas tienen el control total de un gran número de municipios y/o extensas zonas urbanas.

Particularmente en El Salvador y Honduras los gobiernos han respondido únicamente con la represión, bajo la premisa de que el problema puede ser superado aplicando medidas de fuerza, como el declarar ilegal la pertenencia a estos grupos, el arresto masivo y el encarcelamiento de miles de *mareros*. Hoy está claro que estas políticas han sido un fracaso. Más bien han sido contraproducentes, contribuyendo a fortalecer las *maras* como organización, ofrecerles la oportunidad de tomar el control de varios centros de reclusión y contribuyendo también a un aumento sucesivo de la violencia.

Hoy en día las *maras* están bien afianzadas en las colonias y barrios bajo su dominio y pueden sustituir con facilidad a los integrantes que desaparecen. Además, un gran número de los *mareros* tienen hijos que continúan viviendo bajo la protección de la familia extendida. Por eso ya no es posible aislar a los líderes o separar a las *maras* de las sociedades locales donde se encuentran insertos. Es evidente la necesidad de dar apoyo a los núcleos familiares originales de las *maras* y apoyar la comunidad local donde se encuentran para poder contrarrestar los problemas —tal como se ha señalado desde hace tiempo—, con la creación de oportunidades reales para que los *mareros* puedan alejarse de la pandilla, por ejemplo, ofreciendo empleo y la creación de diferentes actividades preventivas.<sup>5</sup>

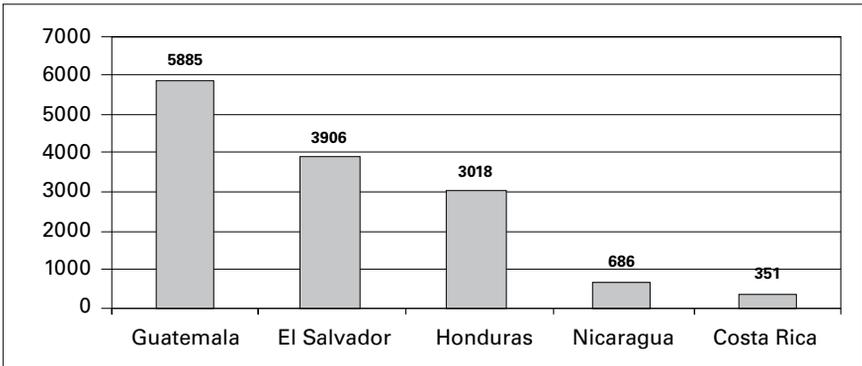
La situación de violencia e inseguridad aquí relatada prevalece en tres de los países centroamericanos —Guatemala, Honduras y El

---

5 Ver, entre otros, el informe del estudio regional financiado por ASDI y el BCIE: *Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*, (2007).

Salvador— donde la frecuencia de homicidios ha sido más que duplicada desde el año 2000 hasta la fecha y donde en el 2006 se contabilizaban 13.000 asesinatos. En Costa Rica y Nicaragua los índices de violencia se mantienen en niveles normales, la frecuencia de homicidios ha tenido solamente un leve ascenso desde el año 2000 y la proporción de casos esclarecidos presenta niveles aceptables.

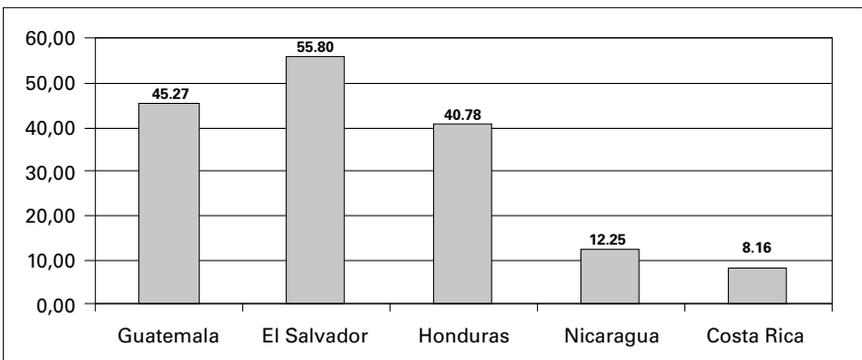
### Homicidios por país en el año 2006



Fuente: Cifras oficiales de la Policía Nacional en cada país. (Las cifras de otras autoridades nacionales varían y son siempre más altas. Las cifras de la policía se basan en la estadística de las morgues del país.)

Las diferencias entre los países son aún más sobresalientes cuando se analiza la frecuencia de homicidios por 100.000 habitantes.

### Frecuencia de homicidios por 100 mil habitantes en el año 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional y estadísticas poblacionales internacionales (World Population Data Sheet, 2006).

Mientras que en el primer grupo de países (Guatemala, Honduras y El Salvador) la policía por lo general es calificada de corrupta y directamente involucrada en actos criminales, especialmente en Guatemala, las autoridades policiales en Costa Rica y en Nicaragua gozan en gran medida de la confianza de la población. Sin embargo, si ampliamos el análisis para incluir también la fiscalía y el sistema judicial, la confianza de la población es baja en todos estos países en términos relativos, con excepción únicamente de Costa Rica. En la práctica, una gran mayoría de la población de cuatro de los cinco países centroamericanos considera que los niveles de impunidad y corrupción judicial son tan altos que no se puede confiar en el sistema.

## LOS POBRES SIN DERECHOS

La situación no se reduce a un nivel alto de asesinatos y poca confianza de los ciudadanos en los sistemas judiciales nacionales, sino que es mucho más grave que eso. Lo que está en juego hoy en varios de los países centroamericanos es nada menos que la existencia de los frágiles sistemas democráticos que recientemente se han podido conformar. Para profundizar el análisis tomaremos el ejemplo de Guatemala, uno de los países más afectados.

En Guatemala el estado ya no tiene capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como, por ejemplo, el derecho de trabajar y circular libremente y sin amenaza, el derecho a la protección en caso de necesidad y el acceso a un sistema judicial que funcione. En este país la policía nacional es la organización que responde por el mayor número de atropellos contra los derechos humanos en forma de amenazas y violencia desproporcionada; hasta se han verificado casos de tortura.

Lo anterior no es una afirmación atrevida ni controversial sino que es un hecho reconocido por el gobierno del país, el cual ha emprendido varias “depuraciones” del cuerpo policial a fin de encontrar remedio a esta situación. Sin embargo, no se han obtenido resultados positivos.<sup>6</sup> En las zonas rurales grupos de ciudadanos enardecidos han

---

6 El despido de policías es difícil debido a la legislación laboral, lleva mucho tiempo y tiene un alto costo por el pago de indemnizaciones. Muchos de los policías

quemado estaciones policiales en ciudades pequeñas y pueblos, llegando a expulsar a los agentes policiales por haber cometido atropellos y abuso de poder.

Los pobres, que representan la mayoría de la población, son especialmente afectados dado que no tienen medios para comprar la protección de las empresas privadas de seguridad,<sup>7</sup> ni tienen recursos para pagar los servicios de un abogado que les permita el acceso al sistema judicial oficial, cuya obligación debería ser dar protección legal a cada uno de los ciudadanos sin costo alguno.

En la capital el problema más grave es la falta de protección a la vida y a la propiedad. Esto se refleja en las zonas urbanas pobres, donde dominan las *maras* y otros grupos violentos. Un ejemplo de esta violencia se refleja en el transporte urbano que es utilizado por 7 de cada 10 habitantes de la capital para desplazarse diariamente a su trabajo.

Cada día suceden decenas de asaltos en los buses urbanos, principalmente en horas diurnas, resultando uno o más muertos por día. Como consecuencia, miles de pasajeros son expuestos a esta violencia cada mes. Cada año son asesinados numerosos choferes y ayudantes de buses cuando éstos son asaltados o cuando se han negado a pagar “la cuota de protección” a las *maras* u otros grupos criminales. Son frecuentes las huelgas de protesta de choferes y propietarios de los medios de transporte, lo cual conlleva la paralización del transporte en amplias zonas urbanas periféricas. Los ciudadanos que no tienen acceso a un vehículo son obligados a caminar largas distancias o a resignarse a perder los ingresos vitales.

En las zonas urbanas pobres dominadas por las *maras*, la violencia está a la orden del día y las cuotas de protección que las pandillas exigen de la población constituyen un costo económico que repercute

---

despedidos por actos criminales o por irregularidades continúan su actividad delictiva a tiempo completo, manteniendo los contactos útiles de su trabajo anterior. Los nuevos policías reclutados tienden al poco tiempo a ser involucrados en la corrupción del cuerpo policial, la cual es sistemática no permitiendo que nadie quede al margen.

7 No se conoce el número de empleados que tienen las empresas de seguridad privadas dado que no existe un control real de estas empresas, pero se estima el número de empleados en no menos de 80.000 personas, lo cual equivale a cuatro veces el número de agentes policiales en el país.

directamente en los bolsillos del ciudadano. No cuentan con el cuerpo policial como un recurso para su protección. Al contrario, denunciar la situación puede implicar peligro de vida además de que en muchos casos se ha demostrado que la policía está involucrada en este sistema de extorsión para su propio beneficio.<sup>8</sup> Cuando a pesar de esta situación las autoridades sí son avisadas, sobre todo en casos de asesinato, acuden quizás tanto la policía como el fiscal, se registran los hechos fotográficamente y se retiran los cuerpos de las víctimas. Después, sin embargo, por lo general no sucede nada. Raras veces un victimario es detenido y casi nunca es sentenciado. Según un estudio reciente y de considerable envergadura, financiado por ASDI, ese patrón prevalece en muchos lugares del país, o sea que muy pocos sospechosos son detenidos y casi nadie es sentenciado por los asesinatos cometidos.<sup>9</sup>

Durante los últimos años, un gran número de representantes de las organizaciones que trabajan en derechos humanos —especialmente en relación al esclarecimiento de los crímenes y atropellos cometidos por los militares durante el conflicto armado— han estado expuestos a amenazas y asaltos. En diversos casos las oficinas de organizaciones de derechos humanos han sido víctimas de robos selectivos en los cuales únicamente ha desaparecido (o se ha destruido) documentación o equipos de computación. Un grupo especialmente expuesto son los antropólogos forenses que trabajan incansablemente en la localización de fosas comunes y realizan excavaciones a fin de identificar víctimas desaparecidas de las masacres cometidas particularmente durante la década de 1980.

En las zonas rurales la situación se caracteriza por la falta de acceso al sistema judicial oficial y sus servicios, así como por la falta de apoyo al sistema de derecho tradicional de los pueblos indígenas.<sup>10</sup> En

---

8 Por lo general las *maras* controlan un territorio y es peligroso atacarlas, incluyendo para la policía. Ese mismo control territorial permite ingresos seguros y jugosos mediante el cobro obligatorio de cuotas (o “impuestos”) a la población del área. Se pueden dar acuerdos entre las *maras* y el cuerpo policial, donde (hasta cierto grado) se permite operar a las *maras* siempre y cuando la policía (a diferentes niveles de su estructura) reciba una proporción de los ingresos provenientes de las cuotas.

9 Ver cuadro específico que indica los principales resultados de este estudio.

10 La población indígena, principalmente de origen maya, representa más del 40% de la población de Guatemala. En las áreas rurales (Guatemala es un país rural) la proporción de los mayas alcanza al 70-80% de los habitantes.

las áreas rurales donde predomina la población indígena es notoria la falta de jueces y otros funcionarios del sistema judicial oficial y el número de funcionarios locales que domina el idioma indígena local es muy limitado. Se carece de intérpretes para los interrogatorios y los procesos judiciales, siendo las asignaciones presupuestarias para este fin constantemente relegados en el aparato judicial.

Los sistemas de derecho tradicionales de los pueblos indígenas funcionan bien en algunas zonas y en otras no, muchas veces como consecuencia del largo conflicto armado y la ruptura del tejido social provocado por la guerra. El sistema de derecho tradicional no ha recibido el apoyo necesario desde los Acuerdos de Paz de 1996 y tampoco ha funcionado la coordinación con el sistema judicial oficial. En varias partes del país esta combinación de creciente violencia y la ausencia de un sistema judicial que funcione, ha conducido a atropellos violentos contra sujetos criminales, supuestos o reales.

Entre estos atropellos cuentan los linchamientos, o sea castigos violentos perpetrados alegando falsamente la aplicación de “los principios del derecho indígena” (que por su tradición no es de carácter violento). Los linchamientos —que contabilizan 15 muertes por año durante el 2006 y el 2007— pueden ser sucesos extremadamente brutales y extendidos. Se han dado casos de quemar viva a las víctimas ante los ojos de la población local mientras que se impide la intervención de eventuales policías o autoridades locales.<sup>11</sup> La ira retenida que representan estas situaciones, así como los daños que causan en muchos niveles, no debe ser subestimada.

## UN SISTEMA JUDICIAL VICIADO Y CORRUPTO

A primera vista parece fácil inferir que es la policía la que constituye la parte medular del problema en lo que se refiere a la corrupción del

---

11 Durante el 2006-2007 se dieron varios casos donde se acusaba a las víctimas de haber robado y vendido a niños o de haber participado en pandillas que perpetraban regularmente asaltos a los buses de transporte de pasajeros en la zona. En varios casos de linchamiento perpetrados en los últimos años se ha podido constatar, como instigadores, la participación de dirigentes locales de las ex patrullas de autodefensa (establecidas por los militares durante el pasado conflicto armado).

sistema judicial. Sin embargo, esta impresión se debe principalmente a que la actuación del cuerpo policial es más visible y sus actos están más expuestos a la crítica. Lamentablemente la situación es parecida —o hasta peor— en otras instancias del aparato judicial.

La actuación de la fiscalía nacional es otro problema grave. Es en esta instancia que la gran mayoría de denuncias y casos —entregados por la policía, muchas veces acompañados de una investigación deficiente— quedan estancados, inconclusos, sin siquiera avanzar. Esas circunstancias se confirman claramente por los resultados del estudio anteriormente citado de homicidios en Guatemala y el desempeño del sistema judicial en estos casos (ver cuadro aparte). Otros análisis demuestran que también es aquí —en la Fiscalía— donde los casos de mayor peso y de contenido simbólico para el público —sobre todo los que involucran a personas de familias influyentes, de las viejas élites o de personas surgidas del crimen organizado— reciben un trato “especial”, que raras veces es profesional o transparente.

La causa es simple: en cada uno de los “casos pesados” se dan diferentes tipos de influencia, sobornos o amenazas —a veces provenientes de varias fuentes. Las influencias pueden ser foráneas o internas (de colegas o de “instancias superiores”) y a veces provenientes de ambos lados. Los salarios de las personas empleadas por las fiscalías o los juzgados están en un nivel general bajo y el acceso a la protección personal es limitado. Oponerse a las presiones de instancias influyentes expone a la persona al riesgo inmediato y por lo general esta actuación no es premiada por la autoridad. Además, puede provocar enemigos para el futuro trabajo. Es más lógico, por lo tanto, que la persona responsable perciba su acceso al caso como un recurso; ceder a las presiones (y hasta pedir más en compensación) es generalmente más rentable y nada peligroso, y hasta puede conducir a oportunidades de un mejoramiento de la carrera en el futuro.

La manera como son tratados los casos pesados por la autoridad fiscal (y eventualmente el posterior trato en los juzgados) por lo general no representa la “situación de pruebas”, sino que es un reflejo de la relación de poder entre los intereses involucrados. A continuación se muestra como dos acusaciones similares pueden ser tratadas de manera muy diferente. Ambos son casos de carácter aparentemente político.

- En abril del 2004 fue arrestado Eduardo Weymann, anterior ministro de Finanzas en el gobierno de Portillo, cuyo mandato finalizó en enero del mismo año. La acusación era por malversación de 38 millones de quetzales y se procedió al arresto como consecuencia de que el juez había establecido una fianza por el monto equivalente (38 millones) lo cual no podía ser pagado por Weymann. Una fianza de ese orden nunca se había establecido anteriormente en el país, ni siquiera en casos de estafa o malversación por cientos de millones o más.<sup>12</sup> Al cabo de un año, durante el cual Weymann permaneció en la cárcel, el caso ya había pasado al juzgado y se le había dado una sentencia de tres años de prisión.
- Por lo contrario, no se ha emitido ninguna orden de arresto contra el general Enrique Ríos Sosa, anterior jefe de las finanzas de las FF.AA. y que con toda probabilidad (fue señalado por la Contraloría de la República) ha estado involucrado en la malversación de cientos de millones de quetzales del presupuesto del ejército. Ríos Sosa ha sido llamado alguna vez a brindar declaración, pero el caso no ha progresado y a nadie se ha hecho responsable por el dinero perdido.

Son tres las razones del trato inusual en el caso de Weymann, con su investigación y juicio excepcionalmente acelerados. Por un lado, el nuevo gobierno había prometido mano dura contra la extensa corrupción vivida durante el gobierno del presidente Portillo.<sup>13</sup> Por otro lado,

---

12 Un caso es el de un banquero cercano amigo del presidente Portillo, quien mediante negocios turbios logró la intervención del Estado en dos bancos (en inminente situación de quiebra), provocando una pérdida para el Estado de aproximadamente 1.300 millones de quetzales. El banquero culpable permaneció encarcelado por un corto periodo, y fue liberado contra una fianza de tan solo 7 millones de quetzales.

13 Portillo mismo se exiló rápidamente en México, de donde aún no ha podido ser extraditado al escribir estas líneas, en mayo del 2008. Una de las explicaciones que se manejan, son los contactos influyentes que tiene Portillo en México y que los guatemaltecos no hayan manejado el caso con la debida prioridad. (Por un lado el regreso de Portillo a Guatemala como persona detenida podría haber representado un triunfo político para el nuevo gobierno, pero por otro lado muchas personas políticamente activas o influyentes de otras maneras se sentirían en situación de peligro —lo cual sin duda provocaría cambios en las potenciales alianzas, por ejemplo en los bloques de diputados del Congreso)

Weymann durante su tiempo en el gobierno se había hecho enemigo de una de las familias financieras más influyentes del país, a la cual había acusado de evasión de impuestos. Además, Weymann después de terminar su mandato carecía de un padrino poderoso e influyente, el cual probablemente hubiera funcionado como un freno al avance del proceso.

En el caso de Enrique Ríos Sosa aplica todo lo contrario, o sea que él gozaba de una máxima protección. No solo tiene el grado de general sino que además es el hijo del general y anterior dictador Efraín Ríos Montt —y aún es difícil en Guatemala arreglarse con este tipo de pesos pesados dentro de las Fuerzas Armadas. Efraín Ríos Montt es, además, la figura principal y máximo dirigente del FRG, uno de los mayores partidos políticos del país. En los últimos tiempos ningún partido ha tenido mayoría propia en el Congreso, lo cual ha hecho necesario el desarrollo de alianzas. En este contexto el FRG, cuyos diputados han constituido siempre el bloque parlamentario más estable, es atractivo como aliado —hasta para un gobierno cuyo presidente hizo una campaña de fuerte oposición a Ríos Montt.

Los ejemplos son muchos y la lista podría ser larga, especialmente si se incluyen además los casos de asesinatos y atropellos de la época del conflicto armado y los casos relacionados al actual crimen organizado. El carácter de las presiones puede ser variado y se combina de diferentes maneras de acuerdo al caso. No existe una diferenciación clara entre los motivos políticos, los intereses económicos o hasta los intereses criminales. El sistema es poroso y abierto a toda clase de “influencias”, los funcionarios han comprendido y asimilado las reglas y saben lo que es más beneficioso para ellos.<sup>14</sup>

Este esquema no se refiere solamente a los casos de mayor peso o envergadura, sino que prevalece, en principio, en todas partes donde hay acceso a poder y/o recursos económicos para influir en un resultado determinado. Esto se logra incidiendo en el avance del proceso

---

14 Los motivos se entremezclan también en la vida cotidiana en Guatemala igual que en muchos otros países. Un favor político puede resultar al día siguiente en una oportunidad de trabajo para un familiar o pariente; un favor económico puede resultar en un puesto político interesante (con perspectivas de jugosos beneficios económicos u otras prebendas) y un favor a un delincuente puede dar como beneficio la protección y generosas retribuciones económicas. Sólo menciono algunas de las variantes comunes.

de investigación, poniendo obstáculos para que no se llegue a una demanda judicial o puede conducir a nuevas conclusiones totalmente diferentes como resultados de la investigación. Por ejemplo, se han dado casos de investigación de asesinatos de carácter “leve” donde mediante pruebas plantadas se ha podido incriminar y detener a personas equivocadas. Los motivos pueden ser la protección contra recompensa del verdadero culpable o puede ser que alguien, también contra recompensa, aproveche la ocasión para eliminar a un enemigo, o sea la persona falsamente acusada.

En los casos que sí son llevados a un proceso judicial —con un acusado correcto— se emplean métodos similares para influir en el sistema jurídico. La tradición judicial en Guatemala es extremadamente formalista y ofrece como primera salida toda una serie de recursos para que se refuten las pruebas alegando causas procesales. Además, las pruebas técnicas son por lo general deficientes (principalmente debido a la deficiencia del trabajo de la Fiscalía), lo cual abre otras posibilidades de lograr una sentencia favorable.

### **Una investigación sobre homicidios y la eficiencia de las autoridades en Guatemala**

El objetivo de este estudio aplicado, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) era entender el trasfondo de la situación que se reflejaba en un índice tan alto de homicidios en el país. Pretendía además crear una base de conocimientos que pudiera servir para reformas y mejoras institucionales, sobre todo referido al bajo nivel de casos esclarecidos.

Con este propósito se analizó todos los expedientes de la policía y de las autoridades fiscales sobre casos de homicidios en tres de las provincias más afectadas, entre ellas la capital, durante dos períodos de 30 días consecutivos cada uno. El primer periodo estudiado (del segundo semestre del 2005) fue analizado con posterioridad, a nueve meses de la ejecución de los homicidios. El segundo periodo estudiado (oct-nov 2006) se ejecutó en tiempo real, o sea se dio seguimiento de todos los homicidios a partir del registro de la denuncia. Se estudiaron un total de 480 casos con un total de

553 víctimas, equivalente aproximadamente al 10% de los homicidios en el país anualmente.

Cabe mencionar que en Guatemala es la Fiscalía quien tiene la responsabilidad principal por la investigación criminal, incluyendo los casos de homicidios. La Policía realiza una investigación inicial y a continuación debe estar a disposición de la Fiscalía para la profundización de la investigación. Entre los resultados encontrados se destacan los siguientes:

- Los homicidios en Guatemala se caracterizan por una marcada concentración geográfica. Tres provincias que únicamente abarcan el 25% de la población contabilizan más del 55% de todos los homicidios. Dentro de estas tres provincias, 12 municipios de un total de 48 responden por la mayoría de todos los homicidios.
- Aproximadamente, el 80% de los homicidios son perpetrados con armas de fuego.
- Más del 90% de las víctimas eran hombres jóvenes (entre 15 y 29 años) y casi el 20% eran adolescentes (15 a 19 años). La mayoría provenía de condiciones sociales humildes.
- La cuarta parte de las víctimas eran reconocidos criminales según registros policiales o información de testigos. Para una gran mayoría de estos casos se constató una serie de circunstancias especiales. Por ejemplo, que sus cuerpos fueran encontrados en lugares abandonados, con señales de tortura y muerte por un sufrido estrangulamiento y que los cuerpos por lo general estaban desnudos.
- En no menos del 40% de los casos resultó que el asesinato había sido planificado y que la víctima era identificada de antemano. En solamente un 10% de casos era evidente que no había existido una planificación previa.
- En cuanto a los motivos, el material presenta debilidades, pero cerca de un 60% de los casos habían sido clasificados como resultados de “peleas, venganza o asalto”.
- En la mayor parte de los casos había testigos, pero no hubo seguimiento de su testimonio y las pruebas materiales del lugar del crimen se manejaron de manera deficiente.

- Los protocolos de autopsia se limitaban a la información más elemental y tenía poco valor para la investigación.
- En los 553 homicidios investigados los testimonios señalaron aproximadamente a 650 personas implicadas. Sin embargo, de todas éstas personas las autoridades solamente lograron identificar 20 sospechosos. Ni siguiera para este grupo de probables victimarios se había asegurado fehacientemente la identidad.
- En lo que se refiere a los resultados de las investigaciones criminales (referido al número de victimarios identificados) no se pudo constatar ninguna diferencia relacionada a la manera en la cual se había inspeccionado la escena del crimen (con expertos en criminalística, con personal normal o con personas sin preparación). Tampoco se pudo constatar diferencias con relación al sitio del delito (distritos con mayor o menor acceso a recursos públicos).
- En total solamente tres casos habían llegado a juicio, uno con sentencia absolutoria mientras que los otros dos procesos aún estaban abiertos al finalizar la investigación.
- Aunque los dos juicios aún abiertos (ambos referidos a casos del primer periodo de 30 días) resultaran en sentencias de culpabilidad, el índice de casos esclarecidos para este periodo sería menos del uno por ciento. Nada indica que los resultados finales del otro periodo de 30 días fueran significativamente diferentes.

En lo que se refiere al desempeño de las instituciones se registraron numerosas actividades —desde la inspección de la escena del crimen con la toma de amplias pruebas fotográficas digitales hasta la autopsia de las víctimas, el registro de evidencias y la remisión de diversas pruebas para su análisis. Sin embargo, esas actividades se llevaron a cabo de manera aislada y sin coordinación, con escaso contacto entre la policía y la fiscalía, cuyas relaciones se caracterizan por la desconfianza mutua. La investigación criminal iniciada por la policía era a menudo rechazada por la fiscalía que, por lo general, no encargaba ni ejecutaba ninguna investigación propia de campo para hacer avanzar el caso. Era común que el fiscal responsable no

planteara ninguna hipótesis sobre los motivos del asesinato, por lo que las investigaciones se ejecutaban de forma rutinaria.

No se constataron, ni en la policía ni en las autoridades fiscales, mecanismos para dar seguimiento al número de casos resueltos en comparación al índice de denuncias recibidas o investigaciones iniciadas.

El estudio en resumen señala las siguientes conclusiones:

1. El bajo nivel de casos esclarecidos implica, de hecho, una impunidad casi total; o sea, cometer un asesinato en Guatemala hoy en día es prácticamente sin riesgo de castigo.
2. La extrema falta de coordinación entre la policía y las autoridades fiscales conlleva a actividades de investigación de carácter puntual y aislado, sin posteriormente ser enlazados. No existe, por tanto, ningún proceso de investigación criminal.
3. La ausencia casi total de resultados en la investigación criminal de los casos de asesinato no se debe en primera instancia a la falta de recursos. Además, refleja la modalidad normal de funcionamiento del actual sistema judicial, una modalidad que en la práctica significa *un cambio de paradigma donde el esclarecimiento de homicidios ya no es su tarea*.<sup>15</sup>

## EL CORONEL QUE DESAPARECIÓ

El caso del coronel Raúl Cerna ilustra de manera elocuente el funcionamiento ágil y consecuente de la corrupción judicial cuando personas influyentes y vinculadas de manera organizada se sienten bajo amenaza. Parece tomado de una película de acción, pero se refiere nada menos que a la Guatemala de hoy.

El coronel Raúl Cerna era un hombre de absoluta confianza de las capas superiores de las fuerzas armadas. Después de una carrera dentro de los comandos especiales del ejército tuvo, durante largo tiem-

---

15 Ver la publicación: *Delitos contra la vida en Guatemala. Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia*. (Gobierno de Guatemala, octubre de 2007).

po, cargos que le permitieron acceso a informaciones detalladas sobre el manejo de las finanzas militares. Bajo la presidencia de Portillo, Cerna tuvo por un tiempo la responsabilidad directa del manejo de las finanzas del Estado Mayor de la Presidencia (EMP). Estas cuentas han sido utilizadas tradicionalmente por los presidentes de turno para financiar sin control externo, siendo una cuenta militar un sinfín de objetivos de todo tipo.<sup>16</sup>

Particularmente durante el 2003, año en que empezaron a surgir informaciones cada vez más detalladas sobre la extensa corrupción del gobierno de Portillo, el manejo de las finanzas del EMP comenzó a llamar la atención y en una primera investigación se determinó que 2.500 millones de quetzales habían sido utilizados de manera incorrecta, o sea que se carecían de comprobantes de soporte para demostrar su uso y que probablemente se habían destinado para fines indebidos. De este monto, 250 millones habían desaparecido por completo. Además, había información que durante el año 2003 el presidente y su círculo más cercano se habían repartido nada menos que mil millones de quetzales. Entre los beneficiados figuraban un número de militares con antecedentes oscuros de hechos ocurridos durante y después del conflicto armado en Guatemala.<sup>17</sup>

La unidad anti-corrupción de la Fiscalía inició una investigación judicial en el año 2004, convocando a declarar a una serie de personas claves, entre ellos el coronel Raúl Cerna, quien durante el interrogatorio afirmó tener conocimiento detallado de una serie de cuantiosas transacciones financieras. Después, los interrogatorios con Cerna muy pronto tuvieron un abrupto final.

El domingo 11 de abril del 2004 el coronel Cerna se despidió de su familia en la zona sur del país para dirigirse a la capital donde asumiría el lunes un nuevo puesto como director de la Academia Militar de Música. Sin embargo, no apareció en su puesto de trabajo y a la semana se hicieron públicas las acusaciones de las fuerzas armadas contra Cerna por desertión y abandono del país. Se insinuaba su

---

16 Con la finalidad de inyectar recursos a las arcas del estado mayor —cuyo presupuesto no alcanzaba ni remotamente— se hacían transferencias financieras a través del ministerio de defensa desde otros ministerios del aparato estatal, mediante una simple orden presidencial.

17 Se constataron vínculos también con el caso de malversación de los fondos públicos mencionado anteriormente, relacionado al general Enrique Ríos Sosa.

probable fuga a México (llevando una gran cantidad de millones en su maleta), donde ya residía el ex presidente Portillo. Al inicio, hasta su familia creía en esas informaciones.<sup>18</sup> A principio de mayo del 2004 el ejército aún mantenía las acusaciones contra Cerna y fuentes militares informaban a los medios que “la Fiscalía Militar pedirá en las próximas 48 horas una orden de captura en contra de Cerna, por desertión, luego de haber concluido una investigación interna”.<sup>19</sup> Luego el caso se hundió en el silencio.

A los seis meses, en una de las oficinas locales de la Fiscalía, uno de los familiares de Cerna descubrió por casualidad una fotografía del cuerpo del coronel. Se estableció que el cadáver había sido enterrado en un cementerio para muertos no identificados. El cuerpo fue localizado y exhumado para su identificación mediante pruebas de ADN y del registro dental. Los resultados fueron positivos: el cuerpo era del coronel Raúl Cerna.

Una vez identificado el cuerpo de Cerna, fueron encontradas actas referidas al caso y se pudo tener acceso a parte de la historia. A primeras horas de la madrugada del lunes 12 de abril el coronel Cerna había acudido en mal estado de salud a un reconocido hospital privado de la zona capitalina presentando serios síntomas de envenenamiento.<sup>20</sup> A las pocas horas, el coronel estaba muerto. A pesar de que se había identificado personalmente en el hospital bajo su propio nombre y no obstante que portaba tres tarjetas diferentes de identidad, la familia no fue informada. Tampoco fue informado su empleador ni las fuerzas armadas (al menos no oficialmente). El cuerpo fue llevado a una morgue por una de las unidades capitalinas de la Fiscalía que tiene esta tarea como una de sus funciones rutinarias y el cuerpo fue enterrado en un cementerio para víctimas anónimas en Ciudad de Guatemala.

La unidad dentro de la Fiscalía que había transportado el cuerpo desde el hospital remitió la documentación del caso a otra instancia dentro de la Fiscalía, pero ahí se paró. La unidad anti-corrupción de

---

18 No fue sino a los diez días que la familia reportó la desaparición a las autoridades.

19 *Prensa Libre*, Guatemala, 4 de mayo de 2004.

20 A pesar de que el hospital militar de la ciudad tiene más prestigio y cuenta con recursos médicos más avanzados.

la Fiscalía, que había llamado al interrogatorio a Cerna, no fue informada como tampoco su familia. Tampoco se puso en marcha una investigación para determinar la causa de la muerte del coronel, todo debido a “una excesiva carga de trabajo”, declaró la Fiscalía distrital cuando el caso fue tratado (por un corto tiempo) en los medios. Y el Fiscal General de la República agregó: “No hay ninguna razón para esconder nada, pero sé que algo sucedió y debemos trabajar para que esto no vuelva a ocurrir”.<sup>21</sup>

No se volvió a abrir tampoco la investigación de la supuesta malversación de miles de millones de quetzales del presupuesto del Estado Mayor de la Presidencia y del Ministerio de Defensa, cerrándose el caso en marzo del 2005, cuando el teniente coronel Juan José de León Pineda —otro militar con conocimientos detallados sobre las transacciones financieras del ejército— fue asesinado por cuatro sicarios.<sup>22</sup>

## DELINCUENTES EN PUESTOS POLÍTICOS

La extensa corrupción en el sector público<sup>23</sup> constituye un enlace tradicional y claro entre los sectores políticos y la criminalidad. Sin embargo, en los últimos años otro vínculo entre estas esferas ha adquirido visibilidad en Guatemala, como es la existencia de personas con reconocidos antecedentes delictivos en puestos políticos electos, como concejales municipales, alcaldes o diputados del Congreso. El

---

21 Declaraciones publicadas en *El Periódico*, 25 de noviembre de 2004.

22 También la muerte de Wanda Payeras en agosto de 2004 —asesinada por “hombres desconocidos”, como se expresa en el reporte policial— probablemente tiene que ver con la sistemática eliminación de eventuales testigos. En el momento del asesinato se trasladaba en un vehículo aún registrado bajo el nombre del coronel Cerna. El diputado parlamentario, Nineth Montenegro, quien fue el primero en dar aviso sobre la malversación de fondos dentro del estado mayor de las fuerzas armadas, también fue expuesto a amenazas de muerte.

23 Esta corrupción tradicional incluye no solamente la garantía de puestos de trabajo en el sector público para los seguidores (y familiares) en todos los estratos, desde chofer hasta los puestos de responsabilidad superior. Incluye también de manera rutinaria brindar un trato preferencial a ciertos grupos en la adjudicación de licitaciones públicas —desde medicamentos y equipos médicos, materiales escolares y otros, hasta las grandes inversiones públicas de construcción de edificios y carreteras, etc.

objetivo es obtener una fachada de legitimidad y conseguir la oportunidad, como funcionario, de influir en decisiones de peso que afectan la actividad económica paralela que desarrollan. Además, a nivel municipal se han dado casos donde la ambición es mantener un control territorial a fin de proteger la operación de los negocios propios así como la seguridad personal.

Esta situación se refleja claramente en el manejo de ciertos temas en el Congreso. Sirva como referencia los constantes obstáculos para la aprobación de ciertas legislaciones, como por ejemplo la ley de adopciones. Sin duda esto se debe a lo lucrativo de las adopciones como negocio a través de la venta de niños, principalmente a parejas de Estados Unidos.<sup>24</sup> Este negocio ha sido manejado principalmente por un reducido grupo de abogados con representación directa o indirecta en el Congreso.<sup>25</sup>

Otro ejemplo, de rasgos casi tragicómicos, fue la tramitación en el Congreso de una ley especial contra el crimen organizado donde en la última redacción del texto legal (que en Guatemala se hace en la tercera votación que es a la vez la ronda final), por un supuesto error de redacción, se declaró la reducción hasta la mitad de las sanciones penales contra el crimen organizado en lugar de duplicarlas como había sido la intención. Aún después que el “error” fuera corregido (mediante el veto presidencial), permanecieron ciertas anomalías en el texto legal relacionadas a cierto alivio en la sanción penal por algunos tipos de delitos.

El extenso tráfico de drogas, principalmente cocaína de origen colombiano que fluye a través de los países centroamericanos, genera ganancias astronómicas. Guatemala es uno de los países predilectos de los narcotraficantes debido a la ubicación geográfica, a la existencia

---

24 Durante el periodo 2002 al 2007 el número de niños guatemaltecos adoptados por parejas norteamericanas ascendía a un cifra anual de entre 3 a 4 mil. Únicamente desde China, Corea del Sur y Rusia era mayor el número de niños adoptados por ciudadanos norteamericanos. Por cada adopción se paga un estimado de 25 mil dólares directamente al abogado responsable, implicando que esta actividad abarca entre 750 y 1.000 millones de dólares por año.

25 Después de largas presiones internacionales (últimamente también de Estados Unidos) el Congreso aprobó una prometedor nueva ley de adopción. Sin embargo para que la ley pueda ser aplicada de manera debida se requiere de la creación de una autoridad nacional encargada del manejo de las adopciones con profesionalismo e integridad.

de extensos territorios sin presencia del Estado<sup>26</sup> y al carácter poroso y colaborador del sistema judicial.<sup>27</sup> Sin duda, en los últimos años los intereses vinculados al narcotráfico han tenido representación directa a nivel político, tanto al nivel municipal como en el Congreso. Los recursos económicos del narcotráfico han fluido también en las campañas electorales, obviamente no sin exigencias de retribuciones y compensaciones.

Posiblemente esto sea el trasfondo del creciente número de asesinatos registrados en los últimos años contra políticos y los familiares de estos. Este fenómeno, visible ya en los años 2004-2005, se acrecentó marcadamente en el último período electoral —con aproximadamente 45 asesinatos de trasfondo político perpetrados entre marzo del 2006 y noviembre del 2007 cuando se realizaron las elecciones. La mayor parte de estos asesinatos probablemente responda a dos categorías diferentes, relacionadas entre sí por su vínculo con los intereses criminales.

Por un lado, se da el asesinato de militantes partidarios motivado por el interés del instigador de provocar un cambio y la ambición de conquistar un puesto político que ofrezca la posibilidad de retribuciones económicas en virtud del acceso a diferentes modalidades de corrupción. Por otro lado, hay asesinatos relacionados directamente a grupos del crimen organizado que tienen como objetivo la eliminación de un opositor incorrupto. Estos asesinatos pueden ser motivados, también, por el afán de colocar a sus propios candidatos en los lugares de interés y así eliminar la competencia. Según los expertos en el tema, los motivos relacionados al crimen organizado probablemente sean los que predominan, implicando entonces que el término “asesinato político” asuma un nuevo sentido en la Guatemala de hoy.

---

26 Principalmente en las regiones que ofrecen acceso fácil por mar, además de pistas de aterrizaje privadas para el acceso aéreo y a veces hasta pasajes fronterizos no vigilados. En la provincia de Petén, en el norte hacia México, como también en Izabal y Escuintla, existen hoy grandes áreas donde el control del Estado es únicamente nominal (o con un control que significa una directa colaboración con los contrabandistas).

27 Según la DEA, se estima que aproximadamente entre 75 a 80% de todas las drogas que llegan a Estados Unidos primero pasan por Guatemala, principalmente por la vía marítima pero también por la vía terrestre y área.

Desde el año 2002 la unidad policial especial del país contra el narcotráfico ha sido objeto de dos profundas reorganizaciones, en ambos casos a consecuencia de denuncias del involucramiento cómplice de la unidad, de manera directa y sistemática, en el narcotráfico. La policía ha cooperado con el narcotráfico facilitando el tránsito por el país de grandes cargamentos de drogas, ha garantizado la seguridad en áreas donde se comercializan las drogas de consumo local y ha participado en la detención, tortura y asesinato de bandas competidoras. La última gran reorganización, iniciada a finales del 2005, se dio como consecuencia de la revelación de la participación directa del jefe policial superior de la unidad contra el narcotráfico en el apoyo a los grandes traficantes.<sup>28</sup>

A pesar de estas reorganizaciones, la incautación de cargamentos de cocaína en Guatemala ha sufrido una baja en los últimos años, aún en comparación con los países vecinos donde los volúmenes de tránsito de droga son marcadamente menores, según la opinión de los expertos. En el periodo transcurrido desde el 2001 hasta la fecha han desaparecido o han sido robadas de las bodegas de la policía importantes cantidades de drogas incautadas, que permanecían custodiadas en espera de la resolución del juez para la quema del material incautado o en espera de que el juez responsable tuviera tiempo para atender el asunto. Estos robos, por lo general, no han motivado una investigación criminal seria ni tampoco han sido presentados a juzgado alguno.

Un ejemplo dramático del cómo las instituciones del aparato judicial son utilizadas al servicio de intereses ajenos, lo constituye el secuestro de cuatro ciudadanos salvadoreños en Ciudad de Guatemala, en febrero del 2007, los cuales fueron expuestos a crueles torturas y luego asesinados en las afueras de la ciudad. Dada la circunstancia de que tres de las víctimas provenían de familias de la alta sociedad en El Salvador y que además eran diputados del Parlamento Centroamericano, el crimen cometido provocó fuertes reacciones incluyendo declaraciones y protestas de nivel internacional, motivando presiones para que se hiciera una investigación efectiva del crimen.

---

28 La detención se hizo en Estados Unidos, donde habían sido invitados los jefes por la Drug Enforcement Authority (DEA) a participar en un importante curso a nivel superior, que había sido organizado únicamente para asegurar la detención.

A los pocos días, cuatro agentes de la Policía Nacional fueron acusados por el crimen con pruebas fehacientes del hecho.<sup>29</sup> Al ser detenidos, todos declararon ante los medios de comunicación que temían por sus vidas. Poco tiempo después, justo antes de que pudieran ser interrogados por la autoridad fiscal (esta vez con apoyo del FBI), los cuatro fueron asesinados bajo circunstancias poco claras, cuando se encontraban detenidos en un centro de reclusión de alta seguridad al cual habían sido trasladados a pesar de las conocidas deficiencias de este centro de reclusión y mediante una orden de traslado por demás irregular.

*“Aquí ha corrido mucho dinero”*, fue el comentario lacónico del Ministro de Interior, quien una semana más tarde fue obligado a renunciar a su cargo. Antes habían renunciado también el Jefe del Sistema Penitenciario Nacional, el Jefe de la Policía Nacional y su personal más allegado.

La renuncia del jefe máximo de la policía no era consecuencia únicamente de estos sonados asesinatos. Se debía también a la revelación por parte de fuentes confiables de la existencia de “estructuras paralelas” dentro de la Policía para la ejecución de trabajos sucios (entre ellos probablemente el asesinato de mareros y otras clases de limpieza social) que obedecían directamente a los cuadros superiores de la policía. El asesor del jefe de la policía abandonó inmediatamente el país y nunca llegó a ser interrogado. Al poco tiempo también abandonó el país el jefe de la policía, provisto de inmunidad como acompañante de su esposa quien fuera ubicada en un puesto diplomático en algún país de Europa.

Durante el resto del año 2007 no se dio a conocer ningún resultado concreto de la investigación de los asesinatos, pero a inicios del 2008 se dio la orden de arresto contra el diputado del Congreso Manuel Castillo y fueron detenidos algunos de sus supuestos colaboradores. Castillo, quien había sido prevenido con buena antelación, se encuentra prófugo desde entonces. Tomando en cuenta la conocida participación de Castillo en actividades relacionadas al narcotráfico, se puede suponer, con cierta seguridad, que el crimen tendría conexiones con trasiego de drogas y que probablemente algunos de los

---

<sup>29</sup> Entre los detenidos estaba el jefe de la unidad especial de la policía para el combate del crimen organizado.

salvadoreños asesinados (que pertenecían a familias reconocidas de El Salvador, con amplias actividades políticas y económicas) también tuvieran vínculos con el narcotráfico.

## ¿DEMOCRACIA SIN ESTADO DE DERECHO?

Guatemala es por cierto un caso extremo; pero la situación no deja de tener similitudes en los demás países centroamericanos, con la clara excepción de Costa Rica. Sobre todo en los países limítrofes con Guatemala la situación es parecida. Tanto en Honduras como en El Salvador la frecuencia de homicidios es igual o aún más alta, con una frecuencia de casos esclarecidos estimada por debajo del 10%, pero tal vez menor al cinco por ciento.<sup>30</sup>

Mucho indica que la situación en estos países puede llegar a un deterioro aún mayor si no se logra una coordinación efectiva contra el narcotráfico a nivel regional. Esta conclusión surge de la evolución dramática en México, donde ha estallado una verdadera guerra entre los dos principales carteles de drogas.<sup>31</sup> La pugna, iniciada en el 2006, hasta ahora ha resultado en aproximadamente 5 000 muertos y el despoblamiento de las zonas geográficas afectadas del país. El nuevo gobierno mexicano con el apoyo de Estados Unidos afirma su intención de seguir intensificando la lucha contra los sindicatos del narcotráfico.

La creciente presión sobre estos grupos ha conllevado a un escalamiento en el uso de armas pesadas y en el número de ejecuciones extrajudiciales.<sup>32</sup> Estos elementos se refugian cada vez más

---

30 No existen estadísticas nacionales confiables al respecto, solamente estimaciones. En un estudio financiado por el PNUD y presentado a mediados del 2007, se demostró que de todos los asesinatos (en total 1020) que se habían cometido en el año 2005 en tres de las provincias más violentas del país (entre ellas la capital, San Salvador) solamente un 4% de los casos habían sido esclarecidos y los culpables sentenciados.

31 El *Cartel del Golfo* y el *Cartel de Sinaloa*, respectivamente.

32 En ciertas áreas limítrofes con Estados Unidos se vive una situación parecida de guerra. Este desarrollo se torna crítico para la policía local y un gran número de policías mexicanos se ha refugiado al otro lado de la frontera, buscando asilo en Estados Unidos para evadir las amenazas del narcotráfico mexicano. Otros han abandonado el cuerpo policial para pasar de manera directa a colaborar con los carteles de la droga.

en Guatemala y en otros países de la región, teniendo como resultado que las vías de transporte —anteriormente controladas por familias o clanes locales— pasan a ser dirigidas por los carteles mexicanos mediante alianzas locales o la subcontratación de actores nacionales. Esto aumenta el riesgo de que la guerra del narcotráfico mexicano se propague a otros países de la región. El intenso tiroteo que tuvo lugar a finales de marzo del 2008, en pleno día en la zona turística de Zacapa, en Guatemala, con la muerte de 11 personas entre ellos varios mexicanos, es un reflejo de esta realidad y constituye una seria advertencia de lo que podrá ser la violenta realidad si no se logra tomar acciones coordinadas a nivel regional para frenarla.

Los tres países están, además, fuertemente azotados por la presencia de las pandillas juveniles, *maras*, que operan principalmente en las zonas marginales urbanas, las cuales, en relación a la población de cada país, tiene la mayor presencia porcentual de miembros en El Salvador. Aunque la policía en Nicaragua, como se señaló anteriormente, goza de un alto grado de confianza en la población (lo que se traduce en una actitud de colaboración por parte de los ciudadanos), lamentablemente esto no es el caso para el sistema judicial donde se considera que existe corrupción sobretodo en los juzgados.

La confianza de la población en el sistema judicial y en la aplicación de las leyes (“rule of law”) es muy baja en estos cuatro países, y según un estudio del Banco Mundial la peor situación se encuentra en Guatemala, seguida de Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En lo que se refiere a un tema relacionado a lo anterior como es la corrupción, definida según el estudio como la opinión de los ciudadanos sobre el grado de control existente sobre los intentos de corrupción, Honduras es el país que se ubica en el nivel más bajo seguido de Nicaragua y Guatemala (prácticamente en el mismo nivel), mientras que El Salvador obtiene valores menos bajos manteniéndose, sin embargo, en valores negativos.<sup>33</sup> En ambas variables Costa Rica se ubica en una categoría totalmente diferente, situándose con valores positivos en la escala de referencia.

---

33 *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. (The World Bank, 2007)

Ambos indicadores se refieren a un concepto más amplio en lo que se refiere a “situación de derecho”, señalando no solamente a las autoridades policiales, la Fiscalía y el sistema judicial, sino que incluye también —aunque sea de manera indirecta— la valorización de otras instituciones centrales para el sistema de gobierno y su imagen. Estas instituciones son, por ejemplo, la Contraloría Pública, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional. El indicador de corrupción también refleja el grado de confianza que la población tiene en la administración pública, es decir, en qué medida se considera que los puestos públicos son usados por los funcionarios de manera debida o si son utilizados para el beneficio privado.

Lo que señalan las estadísticas relevantes, las opiniones de los propios ciudadanos y los análisis internacionales calificados es que estos cuatro países centroamericanos —El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua— no pueden ser considerados como Estados de Derecho. En el sentido nominal existen todas las instituciones claves. Sin embargo, la calidad y el carácter de sus actividades reales no cumplen con las funciones “que se supone” deben de existir. Aún cuando el letrado del edificio diga, por ejemplo, *Corte Suprema de Justicia*, esto no necesariamente corresponde a la realidad. Y en los países centroamericanos citados, la situación es tal que a menudo los letrados no coinciden con lo verdadero.

Expresar este hecho de manera clara y sin atajos no es todavía tan común. No obstante, se fundamenta en una base sólida y necesita ser manifestado claramente dado que podría tener consecuencias para nuestro análisis y nuestra actuación, por ejemplo, en el trabajo de la cooperación internacional.<sup>34</sup> Sin embargo, el desafío no para ahí. En aras de la honestidad debemos dar un paso más allá y constatar que si no hay Estado de Derecho en estos países, entonces el sistema de gobierno no puede ser democrático —por lo menos no en un sentido profundo, o en un sentido del concepto bajo el cual nosotros mismos estaríamos dispuestos a vivir. Sólo después de haber aceptado esta premisa podemos ir más allá y realizar un

---

34 Un primer intento en esta dirección se encuentra en un informe reciente del órgano especial de Naciones Unidas para el combate al crimen organizado y al narcotráfico (UNODC), *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire* (Mayo 2007).

análisis concreto que no se limite a lo políticamente correcto o formalista (por ejemplo: “si hay elecciones generales y libres, el país es democrático”).<sup>35</sup> Únicamente así podemos avanzar en el diseño de una cooperación para la democracia que tenga sentido y que sea —eventualmente— eficiente.

#### ALGUNAS RAZONES PRINCIPALES

¿Cómo pudo la situación resultar así y que pueden hacer Suecia y otros actores internacionales? ¿Pueden los actores internacionales contribuir a reorientar el desarrollo de estos países hacia la democracia? Son preguntas cortas que requieren respuestas algo extensas, por lo menos si se quieren que éstas sean de utilidad.

En respuesta a la primera cuestión del cómo pudo resultar así, considero conveniente formular dos preguntas:

*Primero:* ¿Cómo pudimos creer de manera seria que estos cuatro países centroamericanos pudieran, en un plazo corto y sin mayores dificultades, pasar a convertirse en naciones con un verdadero sistema democrático? No nos referimos a países que habían tenido una tradición democrática anterior, y que ahora serían restaurados después de un período de dictadura militar (como fue el caso de Chile o Uruguay). Al contrario, aquí estábamos frente a cuatro países, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, donde no se había tenido anteriormente ninguna experiencia de gobierno democrático y que desde la época colonial siempre habían permanecido bajo estilos de gobiernos duros y autoritarios.

*Segundo:* ¿Por qué no hemos querido ver lo que verdaderamente ha sucedido en estos países y las implicancias de su desarrollo para los sistemas de gobierno?

---

35 Una discusión interesante sobre este tema (con definiciones analíticas de diferentes niveles de desarrollo democrático) es la del politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Otro análisis renovador ha sido el de la investigadora Marina Ottaway, especialista en análisis de la democracia como sistema de gobierno, quien en un estudio aplicado ha lanzado el concepto *regímenes semiautoritarios* en lugar de los conceptos tradicionales de “países en transición” o “países donde la democracia aún no ha sido consolidada”.

Mientras el lector eventualmente se detiene a analizar estos dos temas, procederé a intentar dar respuesta a las preguntas iniciales. En lo que se refiere al cómo pudo resultar así, la explicación a mi juicio se encuentra en cuatro factores. *Primero*: El carácter que tenían las instituciones centrales cuando se inició la transición hacia la democracia. *Segundo*: La evolución que tuvieron los actores políticos de estos países durante el mismo periodo, es decir durante los últimos diez a quince años. *Tercero*: El tipo de desarrollo económico que ha caracterizado a estos países durante el periodo y *Cuarto*: El gran volumen de drogas provenientes de Colombia que han utilizado a Centroamérica como vía de tránsito en su transporte a Estados Unidos.

Ha habido una interacción entre estos factores con un fortalecimiento recíproco, provocando la situación anteriormente expuesta. Otros factores también han facilitado y han contribuido a este desarrollo, entre ellos la distribución extremadamente desigual de los ingresos en estos países, creando una vulnerabilidad en estas sociedades en una serie de dimensiones. Latinoamérica constituye el continente de mayor desigualdad económica en el mundo y países como Guatemala, Honduras y El Salvador se cuentan entre los más desiguales del continente.<sup>36</sup> En este contexto también es relevante el extenso acceso a armas de fuego que existe en estos países (en la actualidad parcialmente con la excepción de Nicaragua), hecho que ha contribuido a la situación aunque no haya sido una causa en sí.<sup>37</sup>

## INSTITUCIONES DE OTRA ÉPOCA

En la perspectiva histórica, tanto el “sector público” (con servicios como la policía, la atención a la salud, la educación, el agua potable y la sanidad) como la “administración pública” (ministerios y otras autoridades) nunca fueron *públicos* en Centroamérica, por lo menos no

---

36 O sea, en este contexto no es la pobreza en sí lo que hace vulnerables a estas sociedades, sino el alto grado de desigualdad en la distribución de ingresos y de riqueza.

37 El número de armas de fuego en Centroamérica se estima hoy en 1,6 millones de unidades de las cuales 600 mil están registradas legalmente.

en el sentido verdadero de la palabra.<sup>38</sup> Estos los entendemos como entes al servicio de los ciudadanos, administrados por funcionarios imparciales que operan bajo reglas claras, públicamente reconocidas, con respeto a la legislación y bajo el control ciudadano (mediante parlamentos representativos y gobiernos designados mediante elecciones libres).

Al contrario, en Centroamérica desde tiempos históricos han existido siempre los vínculos directos entre las estructuras del Estado y las familias influyentes, las cuales han manejado las esferas de poder político como si fueran de su exclusiva propiedad. Este modo de apropiación es el reflejo del sistema de relaciones clientelistas, que ha caracterizado siempre a la política nacional de estos países —o sea destinado a premiar la lealtad política y fortalecer la base del propio poder.

Lograr un cargo en el sector público tenía siempre su costo. La lealtad y el apoyo político a la persona, a la familia o al grupo de interés que facilitaba el empleo era por lo general una condición o, por lo menos, algo esperado como retribución. Este era obviamente el procedimiento normal cuando se trataba del nombramiento para puestos de directores generales u otros cargos de responsabilidad en la administración pública, pero podía llegar a abarcar inclusive los niveles más bajos del escalafón público, hasta los choferes y las afanadoras. También el acceso a los *servicios* públicos en Centro América muchas veces ha sido (y sigue siendo) el resultado de una instrumentalización (o discriminación) directa de este tipo.

Las instituciones públicas de medular importancia para el sistema de gobierno —tales como la policía, la Fiscalía, la Corte Suprema, el Consejo Supremo Electoral y la contraloría pública— no han constituido una excepción a este modo de funcionamiento histórico. Al contrario, para los gobernantes ha sido especialmente necesario no solo ejercer el control de estas instituciones sino, además, asegurarse de su lealtad y obediencia “espontánea”. Ha sido de común aceptación que el contenido del trabajo ejecutado por estas instituciones no tuviera una correspondencia real con su nombre oficial (el letrado). También ha existido siempre el sobreentendido de que las instituciones no han

---

38 Costa Rica es una excepción en este concepto y como consecuencia el texto a continuación se referirá solamente a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

sido nunca públicas en el verdadero sentido de la palabra sino controladas por grupos específicos.

En términos generales, este era el carácter de las instituciones claves de estos cuatro países centroamericanos, en las cuales finalmente se daba durante la década de los noventa —por lo general después de largos conflictos armados— una apertura hacia sistemas de gobierno democráticos. En otras palabras: la fase de traspaso hacia la instauración de la democracia se inició partiendo de instituciones públicas que representaban otras épocas y correspondían a otros sistemas de gobierno.<sup>39</sup> Para que tuviera éxito en estos países la instauración de una verdadera democracia, se requería de la sustitución de estas viejas instituciones o de su refundación.

Hoy en día podemos constatar que esta reestructuración nunca se dio. El tipo de reformas y la modernización que se implementaron ha respondido, por lo general, a criterios superficiales de eficiencia y no han tenido otro resultado que la computarización y el recorte de personal en las instituciones del Estado —conservando siempre su carácter anticuado y anti-democrático. Los nombramientos en los puestos claves de las instituciones centrales para el sistema de gobierno de estos cuatro países —la Fiscalía pública, la Corte Suprema, el Consejo Supremo Electoral y la contraloría pública— es el resultado, hoy día y en gran medida, de una repartición política (partidaria) de los cargos y raras veces el resultado de un reclutamiento basado en méritos profesionales.

En Nicaragua —donde los seguidores de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán se han repartido desde hace años los puestos principales de las autoridades centrales del Estado (entre sandinistas y liberales respectivamente)— la situación ha llegado a tal extremo que los jueces de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral se definen por regla general en los medios (y hasta por ellos mismos) como “el magistrado liberal X” o “el magistrado sandinista Y”. El tema no es

---

39 Nicaragua en 1990 era de muchas maneras una excepción de esta descripción general. En algunos casos la revolución sandinista había desmantelado las instituciones heredadas de la época de Somoza, estableciendo instituciones enteramente nuevas (principalmente la policía y las fuerzas armadas). Otras instituciones heredadas habían sido profundamente reformadas y se habían conformado, además, otras nuevas. A pesar de estos cambios radicales, se preservaron muchos de esos rasgos autoritarios y clientelistas (como el uso del “sector público” para premiar a los campesinos que se asociaran en cooperativas y relegar a otros, por ejemplo).

ser magistrado y a la vez ciudadano con inclinación política, sino el hecho de que únicamente se puede acceder a este nivel en el “sistema de justicia” teniendo en forma directa una afiliación partidaria, ejerciendo desde allá la representación de ese grupo de interés específico.

En Guatemala, Honduras y El Salvador el funcionamiento de las instituciones superiores es parecido, aunque sea menos evidente y con más actores involucrados. A diferencia de Nicaragua, la situación se ha caracterizado por una continuidad de largo tiempo, no solamente en cuanto al carácter no democrático de las instituciones, sino también en cuanto a las personas y familias cuyos apellidos figuran de manera regular entre las personas que ocupan los cargos superiores de las instituciones claves del sistema de gobierno.

El trayecto por “la fase de transición” hacia la democracia en estos cuatro países no ha resultado hasta ahora en la creación de instituciones modernas, profesionales y democráticas. Mientras que históricamente estos países se han caracterizado por regímenes fuertes en el marco de un sistema autoritario de gobierno, la situación actual se caracteriza más bien por gobiernos débiles al frente de estados sin definición clara o con sistemas democráticos frágiles. En la actualidad las instituciones centrales en general son débiles y están dominadas por estructuras autoritarias y mantienen su posición fuera del control democrático.<sup>40</sup> Esta situación ha beneficiado el desarrollo del crimen organizado, y (en algunos países) su enlazamiento con las estructuras del estado.

## FUERZAS DEMOCRÁTICAS DÉBILES

El carácter “pre-democrático” que continúa caracterizando las instituciones centrales de estos países tampoco ha encontrado una oposición por parte de fuerzas políticas nacionales con peso y un decidido

---

40 Una posición a veces (equivocadamente) definida como “independiente” y entonces presentada en el sentido positivo, por ejemplo en el caso del sistema judicial. Los juzgados que responden fundamentalmente a otros intereses que el mandato oficial de la institución y que se encuentran fuera del control democrático normal, defendiendo sistemáticamente esta situación con el argumento de que su actuación refleja el “carácter independiente” de la institución, constituyen un problema serio y de difícil solución en la mayoría de los países centroamericanos.

enfoque democrático. Aunque la evolución de los escenarios políticos y sus actores ha sido diferente en cada uno de los cuatro países desde la década de los noventa hasta ahora, podemos detectar algunos rasgos comunes y decisivos.

En ningún caso los anteriores movimientos guerrilleros (FSLN de Nicaragua, FMLN de El Salvador, URNG en Guatemala) han logrado crear estructuras partidarias fuertes, de vocación democrática, consecuentes en lo que se refiere a su funcionamiento interno y sus postulados políticos externos. La escasa tradición democrática histórica ha echado su sombra sobre la evolución de estos movimientos, los cuales no han logrado liberarse del estilo tradicional de dirección caracterizado por el *caudillismo*.<sup>41</sup> Estas tendencias en algunos casos hasta pueden haberse fortalecido como resultado del apoyo acrítico de actores externos —entre ellos la cooperación para el desarrollo.

Las pocas organizaciones de carácter popular que han existido (organizaciones sindicales y movimientos campesinos, de larga tradición principalmente en Honduras) han ido desapareciendo o han carecido de la capacidad para convertirse en movimientos democráticos de amplio alcance nacional. Las tendencias democráticas relativamente limitadas, que han jugado un cierto papel entre las elites nacionales, no han sabido ampliar sus bases y no representan actualmente ninguna fuerza organizada importante.

Los partidos políticos de estos países tienen poco que ver con el rol tradicional de un partido en el sentido democrático, y en realidad deberían pasar por otro nombre. Con pocas excepciones, raras veces cuentan con una verdadera base ideológica, los programas partidarios son por lo general superficiales, de contenido general y fluctuantes. Son organizaciones que en primera instancia cumplen fines electorales. Algunos mantienen cierta estabilidad, otros son de poca duración (un periodo electoral) —pero casi todos se caracterizan por una estructura y un estilo de conducción cerrado, llegando hasta el hermetismo.

---

41 El FSLN bajo la dirección de Daniel Ortega (el cual divide abiertamente las cuotas de poder con el reconocido corrupto Arnoldo Alemán del partido derechista PLC) se presenta como un caso especialmente trágico en este contexto. Sin embargo, los mismos mecanismos de conducta política en gran medida caracterizan también a otros actores importantes en la región.

Al carácter cerrado contribuye además la escasa información sobre el financiamiento de los partidos; tampoco existe una rendición abierta o un control sobre el origen de las contribuciones a las campañas electorales. En Nicaragua y en Guatemala son frecuentes los diputados que no solamente se mantienen por varios periodos electorales, sino que también pasan de una agrupación partidaria a otra. Durante los periodos pre-electorales se dan frecuentes cambios en la afiliación partidaria, lo cual refleja el carácter de estos mismos partidos.

Existe en todos estos países una numerosa flora de organizaciones no gubernamentales. La mayoría son conformadas como fundaciones de diferentes tipos (organizadas en torno a un reducido grupo de personas) o hasta pueden ser movimientos que giran en torno a una sola persona. Las organizaciones basadas en una verdadera membresía son escasas, y pocas de ellas cuentan con una estructura democrática —con asambleas anuales, informes anuales y rendiciones económicas transparentes. Existe por lo tanto un gran número de organizaciones de la sociedad civil, pero son, comúnmente, de poca representatividad y con un déficit generalmente fuerte en su funcionamiento democrático.

En resumen, los actores políticos en su conjunto en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua de hoy —a una década o más desde el cese de los conflictos armados— se caracterizan por la ausencia de organizaciones democráticas fuertes y consecuentes. Esto ha constituido una limitante para la democratización de las instituciones centrales del Estado y ha contribuido a que las relaciones de poder en la sociedad hayan, en muchos aspectos, permanecido sin cambio.

#### CONTINÚA LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

Desde los inicios de la década de los noventa, el desarrollo económico de estos cuatro países centroamericanos ha tenido, entre otras, las siguientes características:

*Primero:* En términos generales, el crecimiento económico ha sido relativamente bajo a la vez que ha continuado la explosión demográfica. La proporción de pobres en cada uno de estos países ha tenido una leve disminución durante el periodo, pero continúa siendo

muy alta —alcanzando un 75% de la población en Honduras, 70% en Nicaragua, 60% en Guatemala, y apenas por debajo del 50% en El Salvador.<sup>42</sup>

La reducción en el número de pobres ha sido menor que el crecimiento demográfico, con el resultado de que la cantidad de personas, en términos absolutos, que viven en pobreza, ha aumentado. Esto se debe, además, al hecho de que el crecimiento económico no ha tenido un amplio alcance, y tampoco se ha producido en las zonas donde hay mayor necesidad. Según datos disponibles, la desigualdad económica más bien aumentó en estos países durante el periodo 1990-2004.<sup>43</sup> La desigualdad más extrema corresponde a Guatemala donde en el año 2000 la décima parte más rica de la población respondía por casi el 50% de los ingresos totales, mientras que la décima parte más pobre de la población respondía en conjunto por menos del 1% de los ingresos nacionales.<sup>44</sup> La mayor parte de las personas clasificadas como “pobres” en estos países pertenecen al grupo de “pobres extremos”. La gran mayoría de los pobres y los pobres extremos habitan las zonas rurales; zonas donde la situación ha sufrido un deterioro generalizado.

*Segundo:* En términos macroeconómicos, estos países han presentado un constante y marcado déficit comercial, implicando que las importaciones superan con creces lo que se logra exportar.<sup>45</sup> El déficit comercial —financiado mediante una combinación de créditos, cooperación internacional y remesas enviadas por personas que han emigrado al exterior— hace que estas economías sean extremadamente vulnerables y sensibles a las fluctuaciones en la situación económica internacional.

*Tercero:* Las inversiones extranjeras en estos cuatro países permanecen en un nivel bajo y corresponden, por lo general, a sectores no calificados de producción. Las inversiones internas se destinan en

---

42 La cifra equivalente para Costa Rica es el 20%.

43 Matthew Hammill: *Growth, poverty and inequality in Central America* (CEPAL, México, 2007)

44 La situación es parecida en los demás países centroamericanos con la excepción de Costa Rica. Ver entre otros el estudio del Banco Mundial *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (2004)

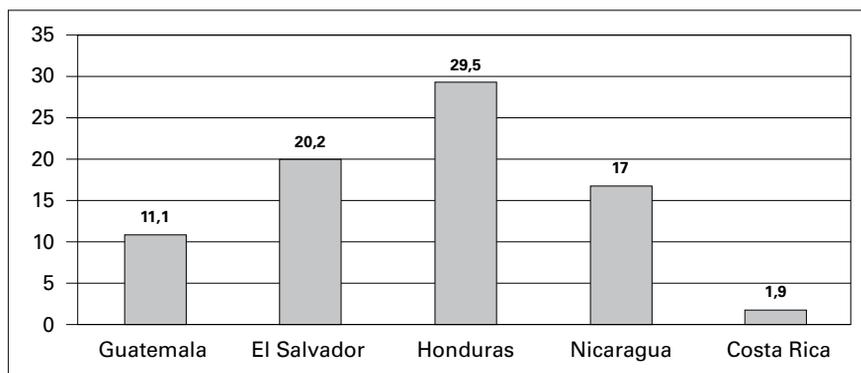
45 La mayoría de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, tienen en su conjunto niveles de exportación que alcanzan la mitad o menos del valor de sus importaciones.

muy baja proporción a actividades productivas con fuerte dominio para el sector comercial y financiero. En todos estos países el sector informal es el que domina la economía en lo que se refiere a la ocupación laboral y es baja la creación de empleos en el sector formal. Un estimado de la incidencia del sector informal en las economías nacionales demuestra que en estas “economías paralelas” representan aproximadamente el 50% del PIB nacional de los países referidos.<sup>46</sup>

Cabe mencionar en este contexto el retroceso económico de las zonas rurales. La agricultura y la economía rural tienen cada vez menos incidencia en las exportaciones y en la economía formal. El sector rural es extremadamente importante para la ocupación laboral y el auto-sustento de estos países, pero no hay énfasis en un verdadero desarrollo rural.

*Cuarto:* Crece la dependencia de las remesas provenientes de ciudadanos emigrantes (sobre todo en Estados Unidos), los cuales remiten de manera regular apoyo económico a sus familiares en el país de origen. En el cuadro siguiente se refleja el peso de las remesas en las economías nacionales de estos países (con excepción de Costa Rica).

**Proporción de las remesas del PIB, año 2006**



Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.

Esta dependencia de las remesas también implica una extensa y continua emigración. Se destaca especialmente El Salvador con

<sup>46</sup> Nicaragua y El Salvador: 48%; Honduras: 52%; la cifra equivalente para Costa Rica es el 28%. (Schneider, 2005: *Shadow Economies of 145 Countries all over the World*)

aproximadamente dos millones de emigrantes en Estados Unidos. Para Guatemala (que tiene el doble de población) el número de emigrantes es 1,3 millones, para Honduras 1 millón, y para Nicaragua aproximadamente 400.000.<sup>47</sup> Para Costa Rica la situación es diferente, como siempre, con solamente 100.000 emigrantes en Estados Unidos.

La emigración actual de Centroamérica es proporcionalmente mayor a la emigración fuerte de ciudadanos suecos hacia Estados Unidos durante la última mitad del siglo diecinueve, y se ha producido en un tiempo marcadamente menor. Aunque los emigrantes por lo general obtienen una mejor situación económica en Estados Unidos que en su país de origen, este éxodo humano conlleva una serie de efectos negativos para el país de origen como por ejemplo la desintegración familiar, los niveles artificiales de consumo sin relación con la producción nacional o del trabajo propio, la pérdida de recursos humanos jóvenes, personas con iniciativa y de cada vez más altos niveles de educación que abandonan sus lugares de origen, etc.

En la medida en que el gobierno de Estados Unidos ha introducido mayores restricciones para la inmigración, el paso ilegal de las fronteras tiene un costo cada vez más alto y con mayores riesgos. Cada día numerosos centroamericanos ponen en peligro su vida en el intento de pasar la frontera hacia Estados Unidos. Las cuotas a pagar a los que manejan este tráfico humano son cada vez más altas y muchos inmigrantes se endeudan fuertemente en el intento de trasladarse hacia el norte. Al mismo tiempo aumenta el éxodo de jóvenes con educación con posibilidades de ser aceptados dentro de la cuota de inmigración legal.

La población de Centroamérica es joven. Más del 60% pertenece a los grupos de edades bajo 25 años y el grupo entre 15-24 años responde por la quinta parte de la población total de la región. Solamente un número muy reducido de estos jóvenes podrá contar en un futuro con un empleo normal en su país de origen. Para la mayoría de ellos las opciones que se ofrecen son únicamente el sector informal, el desempleo, las pandillas criminales o una emigración altamente riesgosa.

---

47 A esta cifra hay que agregar, además, 400.000 nicaragüenses que trabajan en Costa Rica.

La abolición de los regímenes dictatoriales y el inicio de una fase de transición hacia sistemas democráticos de gobierno no han sido acompañados por un crecimiento económico de alcance popular, que hubiera podido ofrecer a las mayorías unas mejores condiciones de vida y mayores espacios en las economías nacionales, lo cual hubiera podido incidir en un cambio de la balanza del poder en estos países. Esto, a su vez, posiblemente hubiera creado las bases para una reforma genuina de las autoridades centrales del Estado. En conclusión, las relaciones de poder en estas sociedades han determinado la ausencia de reformas en este sentido. Cuando las reformas políticas en estados de inclinación autoritaria no van acompañados de un desarrollo económico en beneficio de las mayorías, los proyectos democráticos por lo general carecen de sustento y resultan “huecos” o superficiales.

#### EL LAVADO DE DINERO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado mueve grandes sumas económicas y ha tenido un crecimiento cada vez mayor en Centroamérica. Constituye en la actualidad un factor de poder muy concreto en países como El Salvador, Honduras, y Guatemala. También Nicaragua ha sido arrastrada hacia estos círculos criminales, aunque hasta ahora en menor medida.

El motor que impulsa este desarrollo es el creciente uso de la región centroamericana como zona de tránsito para el contrabando de drogas (principalmente cocaína, pero en cantidad creciente también la heroína) desde Colombia hacia Estados Unidos. El contrabando de cocaína que transita anualmente vía Centroamérica hacia México (cerca de 450 toneladas) representa un valor aproximado de 50.000 millones de dólares. Según un estudio no oficial el contrabando de cocaína en Guatemala genera ganancias de entre 700 a 1000 millones de dólares anuales.<sup>48</sup>

---

48 Este es el precio de los servicios (transporte, almacenamiento, vigilancia, prebendas, coimas, y otros gastos) pagados para garantizar que el producto llegue intacto hasta la siguiente frontera (la frontera con México). Aunque alguna parte de la paga se hace en materia prima, cocaína, esta no tiene mayor atractivo dado que las ganancias de la venta callejera son más bajas por unidad de peso que las cuotas cobradas por el “tránsito seguro” a través del país. La

Otras actividades comunes y sumamente lucrativas son el contrabando masivo, la trata humana (el tráfico de niños, el secuestro para fines de prostitución y el trasiego de emigrantes a Estados Unidos, etc.), el robo de carros y el secuestro y vaciamiento de rastras de camiones con carga valiosa.

En varios países centroamericanos el movimiento económico generado por este tipo de “transacciones comerciales” alcanza volúmenes tales que producen una tergiversación de la economía nacional. Se dan fenómenos como:

- una moneda nacional sobrevaluada (resultado de que la mayor parte de las ganancias de las actividades delictivas se hagan en dólares),
- el crecimiento de la competencia ilícita (en el lavado de dinero muchas veces se procuran las pérdidas económicas), la cual atenta contra la actividad comercial normal y reduce el interés por las inversiones honestas
- el creciente consumo de artículos de lujo en lugar de la reinversión lógica de los beneficios empresariales<sup>49</sup>
- un creciente interés por las inversiones en sectores no productivos de la economía.

La característica común de todas estas actividades es la dependencia de un clima favorable para el lavado de dinero —de tal manera que los beneficios (de los cuales especialmente las ingresos del narco tráfico deben ser contrabandeados de regreso al país en efectivo mediante el uso de emisarios) puedan ser utilizados de manera abierta y sin problemas. O sea, lo que se requiere es que el control ejercido por

---

venta callejera, además, está expuesta a considerables riesgos y a otro grado de exposición.

49 Es por lo tanto lógico que Guatemala sea hoy día uno de los países que cuenta con mayor cantidad de helicópteros comparado con los otros países latinoamericanos y que en el parque vehicular capitalino se observe un creciente número de autos deportivos, sofisticados jeep todo terreno de los modelos más recientes y más caros del mercado. (Vehículos comprados a menudo al contado y que tienen la característica de ser blindados)

la banca y el Estado sea justamente tan superficial y tan ineficiente como lo es en Centroamérica de hoy.<sup>50</sup>

La existencia de un amplio sector informal y de carácter muy variado constituye otra ventaja en este contexto, así como el amplio acceso a personas que por diferentes razones han perdido la fe en el sistema y que fácilmente son reclutadas al servicio de diferentes actividades criminales. A este panorama hay que agregar la extensa corrupción de las autoridades policiales, los extremos niveles de impunidad, y el carácter poroso y colaborador del sistema judicial.

Las condiciones que caracterizan a la región centroamericana en la actualidad hacen que ésta sea una zona muy favorable para las actividades del crimen organizado. Las bases de esta situación tienen orígenes históricos, pero han sido fortalecidas por la resistencia (o incapacidad) de las élites nacionales para construir instituciones democráticas, y además por la ausencia de fuertes movimientos democráticos verdaderos y la creciente influencia económica y política de la criminalidad.

El alcance de la violencia y el crimen organizado en Centroamérica, la utilización por estas fuerzas de un sistema judicial normalmente influenciado y su incidencia en el aparato del Estado (o por lo menos en partes del mismo) han contribuido a un retroceso en el proceso hacia la formación de instituciones transparentes y sistemas de gobierno democráticos en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las instituciones públicas no pueden siquiera garantizar la seguridad cotidiana, ni la libertad de movimiento de los ciudadanos, resultando que la confianza de la población en los gobiernos alcance un nivel muy bajo. Es por eso que no es de sorprenderse que una mayoría, o casi mayoría, de los ciudadanos de estos países, según señalan diferentes estudios, considere que sería aceptable un gobierno militar o un régimen no democrático.

---

50 Este es el caso también de Costa Rica y Panamá. Lograr un eficiente control del lavado de dinero es técnicamente difícil y además conlleva dificultades políticas. El círculo de personas que se oponen a este tipo de control no abarca solamente los elementos criminales "comunes" sino también a familias y grupos financieros bien establecidos que desean continuar con la evasión de impuestos a que están acostumbrados, dedicarse a negocios cuestionables o simplemente quieren evitar preguntas impertinentes y la publicidad en torno a su ocupación.

En Nicaragua la situación es algo más positiva, con niveles de violencia más normales y una institución policial que cumple sus funciones y que trabaja por lo general de manera más preventiva que represiva.<sup>51</sup> Sin embargo, las instituciones centrales del estado (entre ellas el sistema judicial) están subordinadas a un control anti-democrático y se prestan a la corrupción. La corrupción judicial es extensa a la vez que es amplia la presión del crimen organizado (relacionado al narcotráfico); esto encierra el peligro de una evolución similar a la de los países vecinos.

Únicamente en Costa Rica se da una situación cualitativamente diferente, con una democracia estable, niveles bajos de corrupción en la policía, y elevados niveles de confianza en la población hacia las autoridades nacionales. Los actos de corrupción en los sectores empresariales y políticos son relativamente frecuentes. Sin embargo, los culpables son castigados en una medida marcadamente mayor que en los países vecinos y los condenados son obligados a cumplir la sentencia de privación de libertad. En los demás países de la región esto por lo común no sucede ya que existe la posibilidad de neutralizar los mecanismos de castigo del sistema judicial mediante el soborno, las amenazas o maniobras políticas.

## ACTORES NACIONALES Y OTROS

En este texto he procurado de manera consciente enfocar la atención en la situación actual y real de estos países. Por lo general, los actores y las circunstancias dotadas con valor explicativo son de carácter nacional, con excepción únicamente de la guerra fría (anterior a los procesos de paz) y el narcotráfico (posterior a los procesos de paz). El motivo principal de este enfoque es mi convicción de que, en última instancia, son (casi) siempre los actores internos los que determinan el desarrollo de la sociedad. Los estudios que dedican amplios espacios al

---

51 En este país no existen las *maras*, pero sí otro tipo de pandillas juveniles violentas. No obstante estas han sido reducidas y controladas en su alcance mediante un trabajo preventivo de la policía y la participación constructiva de la sociedad local.

análisis de los factores externos tienden a hacer menos visible a los actores nacionales y contribuyen a liberarlos de cualquier culpabilidad.

La situación actual en El Salvador, Honduras, y Nicaragua es determinada en gran medida por el hecho de que no se ha enfrentado la impunidad, que data de los tiempos de los conflictos armados y de los regímenes militares, ni siquiera en lo que se refiere a masacres públicamente reconocidas, asesinatos de carácter estratégico, o la vinculación “normal” de las fuerzas militares en actos corruptos de envergadura y en su complicidad con el narcotráfico.<sup>52</sup> Obviamente hay actores nacionales que han hecho todo lo posible por lograr el esclarecimiento de estos crímenes y proceder a la condena de los responsables. Sin embargo, las relaciones de poder en estos países han sido desfavorables a ellos y no se han podido conformar movimientos realmente democráticos de peso. Este mismo balance de poder ha determinado —especialmente en Guatemala pero también en El Salvador— que el sector público (incluyendo el sector judicial) haya permanecido como una instancia reducida y relativamente débil. La impunidad histórica se ha unido “sin costuras” con las nuevas formas de impunidad, produciendo aún mayores niveles de corrupción y siendo un factor en la profunda descomposición del sistema judicial.

Habrá que reconocer, no obstante, que también después de la terminación de la guerra fría han existido agentes externos —actores no vinculados al narcotráfico—, que han influido en ciertos periodos sobre los procesos de desarrollo en Centroamérica, aún durante los años posteriores a los procesos de paz. O sea, que han incidido de manera directa o indirecta en las relaciones de poder durante una etapa muy crítica para la transición hacia la democracia.

---

52 Un ejemplo elocuente es el del general Efraín Ríos Montt quien fuera dictador en Guatemala durante un periodo corto pero excepcionalmente brutal en los años 80, cuando se procedió a la eliminación de aldeas enteras en las zonas de población indígena. Es requerido internacionalmente por crímenes de lesa humanidad. No obstante en Guatemala goza de plena libertad, es un importante dirigente político y fue hasta hace pocos años el presidente del Congreso. El aparato judicial guatemalteco ha rechazado hasta la fecha todas las solicitudes (de España) de tener la posibilidad de someterlo a un interrogatorio. Otro ejemplo similar de El Salvador, de significado simbólico, se refiere al asesinato del arzobispo Oscar Romero, firme defensor de los derechos humanos, asesinado en 1980 durante una misa en la catedral capitalina. No se ha ejecutado ninguna investigación verdadera del caso y no ha habido avance en el proceso judicial.

Entre ellos se cuentan los diferentes gobiernos de Estados Unidos que han continuado, aún después de la guerra fría, a considerar a Centroamérica como una zona de “seguridad estratégica”, donde se han tenido opiniones muy precisas sobre cuáles grupos deberían ser apoyados y cuáles no. Entre ellos se cuentan también los bancos de desarrollo y otras instituciones financieras que han otorgado amplios créditos a estos países, por lo general bajo diferentes tipos de condicionamientos —entre los cuales han estado totalmente ausentes los indicadores perfectamente medibles sobre los niveles de corrupción, la eficiencia del sistema judicial, la mayor carga tributaria (fiscalizando también a las grandes empresas y a las personas de altos ingresos), la transparencia y el control ciudadano al desempeño público.

Se encuentran, también, las organizaciones de cooperación bilateral y multilateral que han contribuido con donaciones mediante el financiamiento de proyectos y otras actividades por varios miles de millones de dólares desde 1990 en los cuatro países que componen este estudio. Habrá que mencionar en este contexto el extenso trabajo de la Organización de las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala —basado en mandatos específicos y ejecutados mediante órganos especiales para este fin— para la supervisión de la vulnerable fase de transición hacia la paz y el posterior cumplimiento de los acuerdos de paz.<sup>53</sup>

Una tarea priorizada en el trabajo de estos órganos de Naciones Unidas (que recibieron amplio apoyo de Suecia) se refería a la supervisión del respeto por los derechos humanos y el apoyo a la conformación de instituciones nacionales para el futuro cumplimiento de estas funciones. Otro sector clave fue la coordinación del establecimiento de una nueva policía civil y contribuir a un mejoramiento estratégico del sistema judicial en general. La Organización de las

---

53 La organización establecida para este fin en El Salvador, ONUSAL, estuvo activa desde mediados de 1991 hasta la segunda mitad de 1995. El equivalente para Guatemala fue MINUGUA cuya actividad resultó más extensa que la de ONUSAL. El primer mandato de MINUGUA inició en marzo de 1994 y los últimos funcionarios dejaron el país diez años más tarde, a finales del 2004. En ambos casos se recibió apoyo del PNUD, órgano que continuó la actividad iniciada en estos países, aún después del retiro de los mencionados entes de supervisión de Naciones Unidas.

Naciones Unidas no era el único órgano que trabajaba en este campo. Diferentes entidades y autoridades de Estados Unidos participaron, por ejemplo, de manera activa en la elaboración de criterios para la conformación de los nuevos cuerpos policiales, incluyendo criterios sobre la selección de personal entre los actuales agentes y mandos superiores policiales.<sup>54</sup>

Del volumen total de la cooperación durante estos años, cientos de millones de dólares se han destinado a los sistemas judiciales de estos países. En el inicio principalmente a la policía, pero posteriormente también hacia otras instituciones como la Fiscalía y los tribunales de justicia. Después de un largo periodo de “optimismo profesional”, la mayoría de los países donantes concuerdan en la opinión de que han sido escasos los resultados de esta inversión y que los sistemas judiciales de hoy se caracterizan por una extensa impunidad además de una profunda corrupción. Una parte importante de la responsabilidad por esta situación corresponde naturalmente a las mismas organizaciones internacionales.

## ¿QUÉ PODEMOS HACER?

La violencia y la corrupción judicial en la región han alcanzado tales niveles que constituyen uno de los principales obstáculos para un desarrollo económico sano y para la continuación —o más bien: la restitución— de los procesos de democratización. Especialmente en Guatemala y Honduras (pero también en El Salvador) la situación es tan dramática que algunos analistas consideran que no sólo estos países sino la región entera se encuentra en una encrucijada.

El problema en cierta medida es de carácter policial, pero no se limita a la policía. Está relacionado de manera directa con el sistema de derecho en su totalidad, con implicancias más allá de éste. La

---

54 A los cinco años de la firma de los acuerdos de paz, en Guatemala aún permanecían 11.000 agentes provenientes del viejo cuerpo policial (que anteriormente estaba bajo el mando de las fuerzas armadas) en la nueva organización civil, Policía Nacional Civil, la cual contabilizaba un total de 19.000 efectivos. En El Salvador se logró implementar el cambio más profundo del Cuerpo Policial a nivel de las bases, mientras que el nombramiento para una serie de importantes puestos de mando recayó en los candidatos tradicionales.

situación actual de estos países muestra la dependencia de la democracia de un Estado de Derecho real, pero ilustra también que éste existe únicamente en dependencia de un contexto democrático y si lo interno también refleja profundos valores democráticos. La situación corrobora una conclusión reconocida en la investigación acerca del desarrollo de las democracias: que si las reformas políticas no van acompañadas de un amplio desarrollo económico, el carácter democrático descansa sobre un fundamento frágil. Sobre todo, la perpetuación de las profundas injusticias en lo económico tiene consecuencias fuertemente negativas en este contexto.

Para enfrentar de manera contundente y constructiva esta situación, los actores de la región necesitan apoyo desde afuera en forma de cooperación para el desarrollo, pero también en forma de apoyo político y judicial en una serie de ámbitos. Muchas acciones se pueden realizar a nivel local y nacional, mientras otras medidas —como las acciones contra el lavado de dinero y una nueva estrategia para combatir el narcotráfico— tendrán que hacerse con coordinación regional e internacional. En vista de la evolución dramática que se ha dado en México y las nuevas estrategias de los carteles mexicanos de la droga, es evidente que estamos ante una situación de urgencia —de no actuar podríamos en breve tiempo enfrentar una situación peor y notablemente más difícil de remediar.

Está claro que alguna de estas medidas tendrán que enfocar de manera directa la seguridad ciudadana y la eficiencia del aparato judicial. Pero también podrían dar buenos resultados —especialmente a las problemáticas expuestas en este texto— las acciones relacionadas a diferentes aspectos de la democratización, la transparencia y el control ciudadano; la reforma tributaria; mejores posibilidades para los adolescentes y jóvenes de conseguir trabajo; crecimiento económico en las zonas rurales y en las poblaciones urbanas marginadas.

En tiempos difíciles, las acciones puntuales bien elegidas en “otras áreas” pueden ser más fáciles y eficientes para la obtención de los resultados deseados que las acciones directas para el desarrollo de la democracia —a condición que sean diseñadas específicamente con este objetivo en mente. Cabe mencionar un paralelo interesante referido a la experiencia de la cooperación en el tema de la desforestación en los trópicos que sucede como resultado de la quema de bosques para el aprovechamiento de los suelos para otros usos. Durante mucho

tiempo se creía que la mejor forma de combatir esta deforestación era mediante actividades dentro del sector forestal y las medidas legislativas. Hoy se reconoce que la forma más efectiva, por lo menos inicialmente, son las acciones en otros sectores como la política agraria (que tiene efecto sobre el uso de los suelos) y la política económica. Hasta cuando estas medidas comienzan a surtir efecto y la parte forestal experimenta un desarrollo, se vuelve más oportuno el apoyo directo al sector.

No quisiera caer en la tentación de formular una larga lista de propuestas de acciones y dar recetas detalladas. Tal vez sea más útil intentar formular algunos principios básicos y una actitud a tomar en cuenta cuando se hacen los análisis y se deciden las acciones de la cooperación. Así espero también responder las dos preguntas expresadas anteriormente en este texto: (i) ¿Cómo pudimos creer que se podría lograr de manera tan fácil y tan rápida la instauración de la democracia en países que nunca habían tenido una tradición democrática?; y (ii) ¿Por qué no hemos querido hasta ahora tomar conciencia de la realidad en estos países en lo que se refiere al desarrollo de la democracia?

- a. La democracia no es una técnica de gobierno o la realización de elecciones generales, sino es algo con un alto grado de contenido político. Se trata del poder y de la distribución del poder y refleja la relación de fuerzas en la sociedad —por ejemplo en lo que se refiere al control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.
- b. En nuestros análisis debemos enfrentar la situación tal como se presenta y no como se supone que es o como nosotros deseáramos que fuera por diferentes motivos. Lo que dicen las siglas o el letrero no es necesariamente cierto. Un análisis que señala los problemas no es necesariamente pesimista —es más bien su calidad que determina su valor. Creer en la democracia y trabajar por ella no significa que siempre debemos ser “optimistas”. Significa, sin embargo, que no debemos negar la realidad y que debemos tener mucha perseverancia.
- c. Tenemos que mejorar nuestra capacidad de encontrar y apoyar actores de la sociedad que están a favor del cambio y que pueden representar mayor continuidad y visión a largo plazo.

- Tratar al gobierno de turno (donde se dan además cambios frecuentes de ministros y funcionarios responsables después de corto tiempo) como un canal exclusivo y garante de la cooperación no concuerda con los resultados deseados.
- d. Es por lo general necesaria una perspectiva integral y sectorial. Muchas reformas y cambios institucionales carecen de éxito si no cuentan con ese tipo de marco referencial y muchas veces se necesitan acciones bien coordinadas en diferentes niveles. Sin embargo, exigir siempre que las acciones sean de carácter sectorial puede a veces tener como consecuencia perder la oportunidad de apoyos estratégicos importantes.
  - e. Además habrán ocasiones cuando haya que aceptar que incluso la perspectiva sectorial es demasiado estrecha o insuficiente —por ejemplo, cuando la corrupción es sistemática, alcanzando a todos los niveles (con involucramiento voluntario u obligado), con vínculos de lealtad y dependencia que abarca desde el funcionario más bajo hasta el jefe superior. En ese caso, lo que se necesita son medidas directamente dirigidas contra la impunidad, que deben resultar en el encarcelamiento de los responsables de acuerdo a sentencias correctamente ejecutadas y cuyo cumplimiento se asegure. Hasta entonces se podrá abrir una brecha en el muro que se ha levantado de lealtades viciadas; sólo en ese momento las conductas podrían volver a normalizarse.<sup>55</sup>
  - f. Estudios independientes señalan que el apoyo a la democracia es mucho más difícil de lo que uno se imaginaba inicialmente y que los resultados a menudo son pobres. Los análisis profundos que se han hecho hasta la fecha demuestran que la primera condición para la obtención de resultados positivos es que los actores nacionales constituyan la base, y que la contribución externa no sea más que un apoyo complementario a los procesos de desarrollo nacional. Se requiere, además, del profundo conocimiento de las relaciones de poder internas y un análisis de los potenciales de cambios, actuales y futuros.

---

55 Contribuir a un proceso de ese índole constituye uno de los desafíos de la comisión especial recién formada en Guatemala con apoyo de Naciones Unidas, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

- g. Las medidas indirectas —o sea las acciones en otros campos que pueden contribuir a modificar las condiciones generales de la sociedad— pueden a veces ser las más eficientes para obtener resultados concretos en lo que se refiere al desarrollo de la democracia. Para poder determinar en qué sectores y qué tipo de acciones pueden ser las más favorables, se requiere de una visión integral del concepto “democracia” y de un análisis concreto de la situación actual de cada país.

## REFERENCIAS SELECTIVAS

- Asdi/BCIE (2007) *Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral*. (Realizado por Demoscopia S.A. de Costa Rica).
- ASIES/OACNUDH (2008) *Estudio del Acceso de los Pueblos Indígenas a la Justicia desde el Enfoque de Derechos. Perspectivas en el derecho Indígena y en el Sistema de Justicia Oficial* (Guatemala).
- Cruz, Consuelo (2005) *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua. World Making in the Tropics*. (Cambridge University Press).
- Díaz Rodríguez, Francisco y Blanco Reyes, Sidney (2007) *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad* (Informe de consultoría comisionado por el PNUD/El Salvador)
- Goldman, Francisco (2007) *The Art of Political Murder: Who killed the bishop?* (Grove Press, New York, USA)
- Gobierno de Guatemala (2007) *Delitos contra la vida en Guatemala. Un estudio de casos sobre 553 homicidios cometidos en 2005-2006 y el desempeño del sistema de justicia*. (Organismo Judicial/Ministerio Público/Ministerio de Gobernación, octubre de 2007)
- Hammill, Matthew (2007) *Growth, poverty and inequality in Central America* (CEPAL, México)
- O'Donnell, Guillermo (2008/en proceso de publicación) *Hacia un Estado de y para la Democracia* (Universidad de Notre Dame y CIEDAL/EPG, Universidad Nacional de San Martín).
- Ottaway, Marina (2003) *Democracy Challenged. The rise of semi-authoritarianism*. (Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, USA)
- PNUD/El Salvador (2005) *Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?*
- PNUD/El Salvador (2006) *Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005)

- PNUD/Guatemala (2006) *El costo económico de la violencia en Guatemala*.
- PNUD/Guatemala (2008) *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008).
- Sánchez, Omar (2008) *Guatemala's Party Universe: A case study in underinstitutionalization*. (In the Journal of Latin American Politics and Society, University of Miami, USA)
- Schneider, Friedrich (2005) *The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World*. (University of Linz, Austria)
- Spence, Jack (2004) *La Guerra y la Paz en América Central: Una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. (Hemisphere Initiatives, Brookline, Massachusetts, USA)
- UNODC (2007) *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire*.
- US State Department (2005, 2006 y 2007) *International Narcotics Control Strategy Report*, (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs)
- *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes* (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs)
- World Bank (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?*
- World Bank (2007) Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006.