

SOCIEDADES ATRAPADAS: EL SISTEMA POLÍTICO DE GUATEMALA Y LOS JUGADORES CON PODER DE VETO

TRAPPED SOCIETIES: GUATEMALA'S POLITICAL SYSTEM AND VETO PLAYERS



Daniel Matul Romero¹

RESUMEN

Este artículo analiza el contexto electoral del 2015 en una sociedad guatemalteca erosionada por los escándalos de corrupción en altas élites del Gobierno Central. Hace un breve repaso en la construcción de la democracia de Guatemala que inicia en la firma de los Acuerdos de Paz, pasando por la coyuntura política y social derivada por el último caso de corrupción en el gobierno y haciendo énfasis en la institucionalidad democrática del sistema que, lejos de ser fortalecida, ha sido debilitada o cooptada por diferentes poderes políticos y económicos del país.

Palabras clave: Guatemala, democracia, crisis política, corrupción, jugadores con poder de veto.

ABSTRACT

The article analyzes the 2015 electoral context in a Guatemalan society eroded by corruption scandals in the higher Government elite groups. The article briefly reviews the construction of democracy in Guatemala that initiates with the signing of the Peace Treaties. Then, it reviews the political and social context that has derived from the most recent corruption scandal in the Government, being emphatic in the fact that instead of being strengthened, the system's democratic institutions have been co-opted by various political and economic groups.

Key words: Guatemala, democracy, political crisis, corruption, veto players.

¹ Escritor guatemalteco, licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: danmatul@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Han pasado más de seis meses desde que la economía más grande de Centroamérica es foco de las noticias internacionales debido a la seria crisis política que generó fuertes demandas sociales que llevaron, tanto al Presidente Otto Pérez Molina, como a la Vice Presidente, Roxana Baldetti, a renunciar.

Hace apenas dieciocho años este país puso fin al conflicto armado, que tuvo una duración de más treinta y cinco años, que le permitió iniciar el camino hacia la democracia mediante elecciones libres y transparentes.

A pesar de ello, persisten deudas históricas en materia social e institucional, que los distintos gobiernos aún no han podido abordar de forma efectiva, como la lucha contra la pobreza, la discriminación racial, la generación de empleo y la consolidación de la democracia y sus instituciones, apartadas de la corrupción y de la influencia del crimen organizado.

En este contexto, Guatemala desde hace cerca de diez años experimenta de forma recurrente serias crisis políticas, como por ejemplo, el “caso Rosenberg”, el “caso PARLACEN”, el “caso Moreno” y el más reciente, el denominado “caso La Línea”. En todos ellos, se denunció la existencia de grupos que actúan de forma organizada para enriquecerse ilícitamente o para desestabilizar al sistema político.

El caso “La Línea” subió a tonos nunca antes vistos y creó una enorme incertidumbre alrededor de las elecciones que se llevaron a cabo en los primeros días del mes de setiembre del año 2015. Este hecho reveló, entre otras cosas, la fragilidad del sistema de justicia guatemalteco, cuyos casos más importantes, son canalizados por una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); y acompañados por fuertes protestas sociales particularmente de los principales centros urbanos. Además, mostró también la importancia que posee la región para la seguridad de Estados Unidos.

ANÁLISIS DEL SISTEMA POLÍTICO GUATEMALTECO

Para efectos del análisis se entenderá que el sistema político guatemalteco adquiere una forma “híbrida”, que quiere decir que, por una parte, se trata de un sistema político que se legitima mediante elecciones libres y transpa-

rentes; pero que el ejercicio del poder (una vez celebradas las elecciones) es ejecutado mediante mecanismos no democráticos, sino antidemocráticos, autoritarios y amparados en estructuras paralelas para lucrar de forma ilegítima y fraudulenta.

Es por ello, que para el análisis del caso guatemalteco, debe quedar claro que su desarrollo histórico consolidó un sistema político excluyente, racista, autoritario y articulado alrededor de los intereses de las clases más influyentes y poderosas. Está situación pareció sufrir un cambio importante, luego de que más de treinta y cinco años de conflicto interno armado obligaran a la firma de los Acuerdos de Paz.

La llegada de la democracia, mediante elecciones libres, abiertas y transparentes, así como la implementación de los Acuerdos de Paz, ofrecieron posibilidades de estabilizar al sistema, promover el crecimiento económico y ofrecer respuestas a los problemas más graves de esta sociedad, como la pobreza y la pobreza extrema, el desempleo, el mejoramiento de la salud y la educación, entre otros.

No obstante, pareciera que el período de consolidación de la democracia ha quedado atrás. En términos de la evolución reciente del sistema político guatemalteco en democracia es posible afirmar que se evidencian dos grandes etapas. Una primera etapa, en la cual, el efecto de la paz y la implementación de los Acuerdos se hizo notoria y se lograron avances importantes en materia de derechos humanos, reformas institucionales, modernización y transformación de la economía.

Ello, por supuesto, implicó la aparición de nuevos actores económicos, no solo con poder financiero, sino también, con fuertes posibilidades de influir en el sistema político. Esta primera fase tuvo una duración de doce años y estuvo cruzada por tres administraciones, Arzú Irigoyen (1996-2000); Portillo Cabrera (2000-2004) y Berger Perdomo (2004-2008).

El segundo período fue inaugurado por la administración Colom Caballeros (2008-2012) y se extenderá hasta la administración Pérez Molina (2012-2016), con una duración de ocho años, caracterizados por la reducción del impacto de los Acuerdos de Paz, habiendo quedado la institucionalidad sujeta a la disputa por el control político de los llamados grupos económicos emergentes (articulados alrededor de sectores como la banca, la maquila y la minería) y los sectores más conservadores que, tradicionalmente, se han organizado, por un lado, alrededor del denominado Comité Coordinador de Asociaciones Agrí-

colas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y por otra parte, debe considerarse el poder económico de las Fuerzas Armadas.

En esta segunda fase, se evidencia que la falta de un verdadero proyecto nacional, derivado de los Acuerdos de Paz, abrió más bien, un espacio amplio para que nuevos grupos de poder emerjan con solidez y disputen espacios, decisiones y puestos en el Estado y el Gobierno. La firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio (RD-CAFTA), más allá de lo comercial, coincide con el inicio de este nuevo periodo y, además, modificó las relaciones entre los distintos bloques de poder económico que hoy se refleja en el sistema político.

Como resultado de esta fallida transición, el sistema político guatemalteco exhibe una debilitada institucionalidad, unos grupos de poder (tradicionales o emergentes) con enorme influencia sobre la toma de decisiones y un sistema de partidos con los índices más altos de inestabilidad, con la menor legitimidad de América Latina y con un amplio desarraigo social que le impide tener una conexión sustantiva con la ciudadanía.

En tal situación, lo que existe en Guatemala, es un control de hecho de muchos espacios de la política, el Estado y la administración pública por parte de actores emergentes como las Fuerzas Armadas, las élites emergentes y familias tradicionales, así como de actores externos como el crimen organizado.

Este segundo período consolidó la hibridación del sistema político, en donde, las elecciones han derivado en un mero trámite técnico de legitimación de la toma de poder; pero que, una vez, accedido al poder, la toma de decisiones se orienta más por la vía de los poderes paralelos que por la institucionalidad democrática del sistema que, lejos de ser fortalecida, ha sido debilitada o cooptada por tales poderes.

SOCIEDADES ATRAPADAS

La literatura más reciente sobre el cambio político en los países que experimentaron la llamada “primavera árabe” es sumamente reveladora al concluir que no todas las sociedades logran consolidar la democracia. Hay sociedades que quedan atrapadas entre el autoritarismo y la organización de elecciones. La situación no es una característica exclusiva de los países del Norte de África y Oriente Próximo, sino también se deben sumar los casos de las antiguas repúblicas soviéticas y algunos ejemplos en Centroamérica.

Muchos años después de haber aceptado con seriedad los modelos o paradigmas de la transición, los resultados no son nada positivos. La llamada tercera ola democrática no alcanzó a ser, en algunas regiones, más que un salpicón de espuma que se desvanecería rápidamente. El rumbo de los países que experimentaron transiciones no ha conducido a la democracia, ni se ajustaron a las fases o procesos que establecían los modelos trazados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, entre otros autores.

En Centroamérica, Guatemala puede ser uno de estos casos. Planteo que en este caso, se trata de un sistema político atrapado. Es decir, el país nunca estuvo inmerso en un proceso de transición como tal. Quedó atrapado en una serie de cambios que no condujeron a un cambio de régimen, sino a la aparición de nuevas formas autoritarias y antidemocráticas en el ejercicio del poder. Las elecciones se convirtieron en el mecanismo técnico que legitima el nuevo orden de cosas que progresivamente fue ocupando espacios importantes en la toma de decisiones.

Las instituciones fueron debilitadas, los grupos de poder se diversificaron y se inició una seria disputa por la apropiación y control de las principales instituciones del Estado. Este proceso tuvo dos etapas claramente marcadas, como ya se señaló. En los primeros doce años (administraciones de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger) se organizaron algunos cambios institucionales, aparecieron nuevos grupos de poder económico, se alteraron los equilibrios de fuerzas y se inició la disputa por las estructuras de toma de decisión.

En un segundo período, que abarca los últimos ocho años (administraciones de Álvaro Colom, Otto Pérez y Alejandro Maldonado), los arreglos entre los grupos en disputa se rompieron, se agudizan los conflictos por el control de la institucionalidad y se observa un incremento del autoritarismo en el ejercicio del poder. Este enfrentamiento se ve agravado por la presencia adicional de dos grupos constituidos por mafias organizadas para enriquecerse de forma ilícita y el crimen organizado que busca el lucro y la impunidad en el sistema de justicia.

Las sociedades atrapadas ponen en riesgo no sólo la estabilidad interna del sistema, sino además constituyen una seria preocupación para sus vecinos inmediatos y, por supuesto, para los Estados Unidos, quién en los últimos meses, por intermedio de su embajada, ha estado participando de forma activa a fin de influir en el rumbo de una sociedad que hoy demuestra que los cambios hacia la democracia disfrazaron un fuerte enfrentamiento

por constituir regímenes autoritarios, que se legitiman mediante elecciones muy bien organizadas cada cuatro años.

LA SITUACIÓN ACTUAL AREDEDOR DEL CASO “LA LÍNEA”

Es necesario señalar que, la existencia de organizaciones de poder paralelas en la vida política del país no es nueva. Fueron creadas como una estrategia militar contrainsurgente, a fin de combatir al movimiento insurgente. Tampoco han sido desmanteladas, continúan operando, pero ahora, dedicadas a lucrarse de forma ilícita. Organizaciones denominadas como “la cofradía”, “el sindicato”, “la red Moreno”, entre otras, han sido utilizadas a lo largo del tiempo para defraudar al Estado guatemalteco. En la mayor parte de los casos, se señala que quienes dirigen estas organizaciones son miembros (retirados o no) del Ejército de Guatemala.

La actual crisis política, que ha vuelto a poner a Guatemala en el centro de atención de la política exterior de Estados Unidos y en los principales diarios internacionales, tiene que ver con la existencia de una estructura organizada para delinquir. “La Línea” es el nombre que se le dio a una red cuyo principal objetivo era lucrarse de forma ilícita por medio de la defraudación en las aduanas de Guatemala.

Esta organización tuvo como principal centro de operaciones la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y, particularmente, las siete aduanas más importantes del país en términos de su recaudación y volumen de tráfico. Estos puestos aduaneros son los siguientes: Puerto Quetzal (Escuintla); Puerto Santo Tomás (Izabal); la aduana central y Express aéreo (Ciudad de Guatemala); Tecún Umán (San Marcos); Pedro de Alvarado (Jutiapa) y Puerto Barrios (Izabal).

Alrededor de estos puestos aduaneros estratégicos se organizó una serie de tramitadores cuyo principal objetivo consistía en facilitar el enlace entre importadores y el grupo organizado por medio de una línea telefónica que se conoció con el nombre de “la línea”. De esta forma, la estructura organizada ofrecía a los importadores guatemaltecos de bienes diversos mecanismos para evadir el pago de impuestos, como la simulación de documentos de importación, por ejemplo, que luego eran ingresados al sistema desde las aduanas ubicadas en las costas, las fronteras terrestres o en aeropuertos.

En este esquema de trabajo, estaban involucrados no sólo los tramitadores, anteriormente, mencionados, sino también, funcionarios de mediano y alto

rango en las aduanas que se han mencionado, ejecutivos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y una serie de personajes de alto nivel del Gobierno, entre los que se pueden mencionar a Juan Carlos Monzón Rojas, Secretario Privado de la Vicepresidente Roxana Baldetti.

Así mismo, las indagaciones hechas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) señalaron a la Vicepresidente Baldetti, quien, en un primer momento, tuvo que renunciar y poco después, fue preventivamente detenida y ligada a proceso penal por este caso. De igual forma, se han hallado indicios que podrían incriminar al Presidente de la República, Otto Pérez Molina. Como resultado de ello, tanto el Presidente Otto Pérez Molina, como buena parte del gabinete de gobierno renunciaron.

Tales renunciaciones señalan la pérdida de los apoyos con los que hasta hace poco contaba el Presidente Pérez, pues, la inmunidad que le otorga el cargo fue retirada y, ello, precipitó su renuncia. Esta situación parecía imposible, pues, el 14 de agosto del 2015, la bancada del Partido Patriota logró enviar al archivo la misma solicitud. Los indicios presentados por la CICIG desarticularon los consensos a lo interno del Congreso para dar paso a una nueva solicitud de antejuicio.

Esta compleja expresión coyuntural, sucedió justo en el momento en que en el país ocurre un fuerte enfrentamiento entre los principales grupos de poder económico (tradicionales, emergentes y Fuerzas Armadas) por el control político y económico de las instituciones del Estado. En ese contexto, resulta claro que los apoyos entre grupos por mantener el equilibrio de fuerzas están en conflicto. Ello, por supuesto supone una lucha no declarada por disminuir la presencia de ciertos grupos económicos importantes en el país.

Así mismo, este tipo de redes del crimen organizado ha vuelto a llamar la atención de la política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica. La debilidad institucional para controlar el flujo de bienes que pasan a través de las aduanas (marítimas, aéreas y terrestres) ha situado nuevamente el tema de la seguridad como uno de los principales factores que han impulsado a Estados Unidos a intervenir de manera más decisiva en el llamado Triángulo Norte.

Además, esta posición se refuerza con el anuncio y lanzamiento de la llamada “Alianza para la Prosperidad” para Guatemala, Honduras y El

Salvador, cuyos principales ejes son la seguridad, la impunidad y el fortalecimiento del sistema de administración de justicia, el incremento de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la recaudación. Finalmente, el crecimiento económico (la prosperidad) será el núcleo central de dicha iniciativa.

EL JUEGO DE LOS JUGADORES CON PODER DE VETO

La teoría de los jugadores con poder de veto señala que, en el análisis de los sistemas políticos, las instituciones son vitales para influenciar la toma de decisiones. Dentro de este contexto, dice la teoría que, para lograr cambios en el llamado “statu quo”, es necesario que un cierto número de actores (individuales o colectivos) tienen que estar de acuerdo en el cambio propuesto. Quienes logran mantener el control sobre el cambio, son los llamados jugadores con poder de veto.

En el caso guatemalteco, dada la altísima debilidad de sus instituciones y evidenciado el enorme poder de los grupos de poder en el sistema, no son las instituciones las que procesan las decisiones, sino los grupos de poder que están articulados alrededor de: las Fuerzas Armadas, el CACIF y algunos partidos políticos dentro del Congreso, como lo son el Partido Patriota, la coalición (Unidad Nacional de la Esperanza –UNE- y la Gran Alianza Nacional –GANANACIONAL-), la Unión del Cambio Nacional (UCN), Libertad Democrática Renovada (LIDER) y Compromiso, Renovación y Orden (CREO).

De tal forma que, los resultados de la política son producto de dos factores, por un lado, las preferencias (intereses) de los actores implicados y, por otro, los grupos de poder enquistados en la institucionalidad del Estado. La inestabilidad del sistema en este momento deriva, en primer lugar, de ausencia en el control político, dada la confrontación que existe entre los grupos de poder económico. En segundo lugar, el fuerte cuestionamiento del statu quo actual. Como resultado de ello, los intereses o preferencias de los actores están encontrados y la estabilidad de los grupos económicos, hoy, es incierta.

A este panorama debe sumarse la presencia de actores como la posición del Gobierno de Estados Unidos, por medio de su embajador, así como la Comisión Internacional Contra la Impunidad, que se han convertido en jugadores con capacidad para desafiar al statu quo y plantear una agenda de negociación cuyos principales perjudicados han sido las Fuerzas Ar-

mas, que poco a poco, ven amenazada su presencia en el sistema. La renuncia del Presidente Pérez Molina, no es otra cosa que la crisis misma de una institución que podría perder control y presencia en el escenario de la política guatemalteca.

PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA RONDA: A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por supuesto, las preguntas que genera la expresión coyuntural en el ahora, están dirigidas hacia dónde evolucionará el sistema político guatemalteco, en el corto o mediano plazo. Está claro que el futuro del statu quo está en función de los intereses que tengan los actores involucrados. En la actualidad, pareciera que el equilibrio de fuerzas se está fragmentando y las fuerzas armadas se encuentran en situación delicada. Sin embargo, el cambio aún no está asegurado. Hasta ahora, no hay garantía de que el cambio esté asegurado y esto requiere la construcción de un nuevo punto de equilibrio, donde se establezcan quiénes son los nuevos jugadores con poder de veto y las reglas para alterarlo.

El surgimiento de jugadores con poder de veto ha generado una serie de alianzas que parecieran estar coincidiendo en una agenda común alrededor de temas clave como lo que se plantean en la llamada Alianza para la Prosperidad. Los alineamientos son claros, alrededor de la CICIG y de la embajada de Estados Unidos, se han unido el CACIF, algunas instituciones controladas anteriormente por el Ejecutivo, como el Ministerio Público. El Congreso aún no ha dado señales de romper sus apoyos, pero quizá el resultado de las elecciones genere una nueva correlación de fuerzas. En este contexto, el ejército es a quien le conviene obtener los mejores resultados en las elecciones y apostó por Jimmy Morales, con el Frente de Convergencia Nacional.

Los principales beneficiados del pasado proceso electoral parecieran ser las Fuerzas Armadas quienes, a pesar de la coyuntura actual, se constituyen en la primera fuerza con posibilidad de ganar la presidencia y controlar cuotas de poder en el Congreso. Por otra parte, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), con su candidata, Sandra Torres, logran reconstituir el partido, asegurar cuotas de control en el parlamento y reposicionar los intereses económicos de nuevos grupos que habían llevado al poder a Álvaro Colom. Finalmente, aunque pareciera que Manuel Baldizón fue el gran perdedor, no se debe olvidar que su partido goza de muy buena

salud en el Legislativo y consolida al partido (LIDER) como referente necesario para el equilibrio de poderes.

Los acontecimientos ocurridos en los últimos seis meses revelan la existencia de un sistema político que no logró avanzar hacia la democracia y que hoy se encuentra atrapado entre la renovación del autoritarismo, las disputas por el control estratégico de las instituciones del Estado, la presencia de nuevos actores que han alterado el equilibrio de fuerzas y se enfrentan entre sí. Ganadores y perdedores del proceso electoral saben desde ahora que las reglas del juego se mantienen y queda por ver quiénes sobrevivirán como jugadores con poder de veto en un sistema que abandonó la democratización y la sustituyó por nuevas formas de ejercicio del poder de forma autoritaria. Este es solo el inicio. Guatemala seguirá siendo noticia en el mediano plazo.

REFERENCIAS:

Torres, E. (2010). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. FyG Editores. Guatemala.

Tsebelis, G (2010). *Jugadores con veto*. Fondo de Cultura Económica. España.

Universidad de Salamanca (2007). *Perfil de la gobernabilidad de Guatemala*. Salamanca. España.