

# Análisis semanal



No. 29, 3 de septiembre de 2015



## Crisis Política en Guatemala

**El sistema político de Guatemala y los jugadores con poder de veto**

**Daniel Matul**

*Escritor guatemalteco y profesor de la Universidad de Costa Rica*

### Introducción

Han pasado más de dos meses que la

economía más grande de Centroamérica es noticia debido a la seria crisis política que ha generado demandas sociales para que el Presidente Otto Pérez Molina renuncie o que, desde el Congreso de la República, se logren los votos necesarios para levantarle la inmunidad.

Hace apenas dieciocho años este país puso fin al conflicto armado, que tuvo una duración de más treintaicinco años, que le permitió iniciar el camino hacia la

## **::Observatorio de la Política Internacional**

democracia mediante el cese al fuego y la celebración de 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 las instituciones del Estado apartadas de la corrupción y de la influencia del crimen organizado.

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

Actualmente, el caso “la línea” ha subido a tonos nunca antes vistos y creó una enorme incertidumbre en relación con las elecciones que se llevarán a cabo el próximo seis de setiembre. Este caso involucró no sólo al secretario personal de la Vice presidente de Guatemala, Roxana Baldetti, quién tuvo que renunciar y ha sido puesta a la orden del Ministerio Público para su respectivo procesamiento por la vía penal. Asimismo, puso al presidente Otto Pérez Molina en una situación altamente compleja, pues, el Congreso de la República logró los votos y acuerdos necesarios para levantarle la inmunidad.

Este hecho, ha revelado, entre otras cosas, que Centroamérica se ha vuelto a ubicar como un foco importante para la seguridad de Estados Unidos; que la fragilidad del sistema de justicia guatemalteco es muy fuerte, cuyos casos más importantes, son canalizados por una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); y que, en este caso, las protestas sociales han sido un elemento fundamental para legitimar las decisiones que se han venido tomando.

Hay serias preocupaciones sobre la gestión electoral en medio de una crisis política que el sistema democrático de los últimos veinte años no había experimentado antes. Para comprender con mayor detalle el significado de esta inédita situación es necesario comprender las características que definen al sistema político de Guatemala.

### **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 transparentes; pero que, el ejercicio del poder, una vez celebradas las elecciones, es conducido mediante mecanismos antidemocráticos, autoritarios y amparados en estructuras paralelas para lucrar de forma ilegítima.

Es por ello que, para el análisis del caso guatemalteco, debe quedar claro que su desarrollo histórico consolidó un sistema político

## ::Observatorio de la Política Internacional

excluyente, racista, autoritario y articulado alrededor de los intereses de las clases más influyentes y poderosas. Esta situación pareció sufrir un cambio importante luego de 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 permitieron algunos avances 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 Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF, y por otra parte, las Fuerzas Armadas.

En esta segunda fase, se evidencia que la falta de un verdadero proyecto nacional, derivado de los Acuerdos de Paz, abrió un amplio espacio 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, coincidió con el inicio de este nuevo período y, además, modificó las relaciones de poder entre los distintos bloques de poder económico.

Como resultado de esta fallida transición, el sistema político guatemalteco exhibe

## ::Observatorio de la Política Internacional

una debilitada institucionalidad democrática, 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 y élites económicos emergentes, los grupos familiares tradicionales, así como de actores externos como el crimen organizado, entre otros.

Se consolida, de esta forma, 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.

### **La situación actual alrededor del caso “La Línea”**

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 lucrar 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 organizaron 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 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 invo-

## ::Observatorio de la Política Internacional

lucradores no solo 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, quién, en un primer momento, tuvo que renunciar y hace pocos días, ha sido 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, buena parte del gabinete del gobierno ha renunciado y, además, se levantó la inmunidad al Presidente Otto Pérez Molina.

En poco tiempo el apoyo político al Presidente Pérez se desmoronó, pues, la inmunidad que le otorga el cargo fue revocada por un total de 114 votos en el Congreso de la República. Hace menos de un mes, el pasado 14 de agosto, la bancada del Partido Patriota logró enviar al archivo la misma solicitud. Tal parece que, los indicios presentados por la CICIG, las masivas protestas sociales y la cercanía de las elecciones, lograron desarticular los consensos a lo

interno del Congreso para dar luz verde a la solicitud de antejuicio. El Presidente Otto Pérez Molina, se quedó solo. El apoyo social es mínimo y manipulado; el principal grupo económico articulado alrededor del CACIF le retiró el apoyo y otras fuerzas del Congreso dominan la conducción de la agenda. Aún no hay un pronunciamiento u opinión por parte de las Fuerzas Armadas sobre esta situación.

La existencia de organizaciones de poder paralelas en la vida política del país no es nueva. Este tipo de estructuras fueron creadas como una estrategia militar de contrainsurgencia, a fin de combatir al movimiento insurgente. La llegada de la paz no logró desmantelarlas y continúan operando, pero ahora, dedicadas a lucrar 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.

Como es de esperar, la compleja expresión coyuntural, sucede justo en el momento en que en el país ocurre un fuerte enfrentamiento entre los principales grupos de poder (tradicionales, emergentes y fuerzas armadas) por el control político y económico. En ese contexto, resulta claro que los apoyos entre grupos por mantener el equilibrio de fuerzas se fracturaron. Ello, por

## ::Observatorio de la Política Internacional

supuesto supone una lucha no declarada por disminuir la presencia de ciertos grupos económicos importantes en el país.

Por otra parte, este tipo de redes del crimen organizado han 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 veto: a manera de conclusión**

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, para lograr cambios en el llamado “statu quo”, es necesario que un cierto número de actores (individuales o colectivos) estén de acuerdo en el cambio propuesto. Quienes logran mantener el control sobre el cambio y lo conducen, 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 las élites en el sistema, no son las instituciones las que procesan las decisiones, sino dichos grupos 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 (UNEGANA), la UCN, LIDER y CREO. La hibridación del sistema político se observa en la medida que los jugadores con poder van tomando las decisiones al margen de la institucionalidad.

Los resultados de la política son producto, por tanto, 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 la ausencia en el control sobre las decisiones, dada la confrontación que existe entre los grupos de poder. En segundo lugar, debido el fuerte cuestionamiento del statu quo actual y que, además, se legitima con las manifestaciones que se han organizado

## ::Observatorio de la Política Internacional

desde las ciudadanía. Como resultado de ello, los intereses o preferencias de los actores están encontrados y la estabilidad de los grupos económicos pareciera que evoluciona hacia nuevos puntos de equilibrio.

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 armadas, que poco a poco, ven amenazada su presencia en el sistema. El cerco que se organizó alrededor del Presidente Pérez Molina, no es otra cosa que la crisis misma de una institución que pierde control y presencia en el escenario de la política guatemalteca.

El surgimiento de jugadores con poder de veto generó 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. En el Congreso se rompieron los apoyos a escasos cuatro días de celebrar las elecciones. En este contexto, el ejército es a quién le conviene obtener los mejores

resultados en las elecciones y quizá por ello, hayan hecho su apuesta por Jimmy Morales, con el Frente de Convergencia Nacional.

Por supuesto, las preguntas que genera la expresión coyuntural en el ahora, están dirigidas hacia dónde evolucionará el sistema político guatemalteco, no sólo de cara a las elecciones del próximo domingo, sino, en el corto o mediano plazo. Está claro que el futuro del statu quo está en función de los intereses que hagan los actores involucrados. En la actualidad, pareciera que el equilibrio de fuerzas se fragmentó y las fuerzas armadas se encuentran en situación delicada. Sin embargo, el cambio aún no está asegurado. Hasta ahora no hay garantía que el cambio está enteramente pactado y esto requiere la construcción de una agenda alrededor de la democracia, de tal forma que se consolide un nuevo punto de equilibrio donde se establezcan quienes son los nuevos jugadores con poder de veto. Este es solo el inicio. Guatemala seguirá siendo noticia en el mediano plazo ■

### Sismo político en Guatemala

*Javier Johanning Solís*  
*UCR*

Durante los últimos meses el gobierno del Presidente guatemalteco Otto Pérez Molina se ha visto sumido en una crisis política importante, tal vez la más importante de los últimos tiempos en el país centroamericano. La crisis política que afronta el Ejecutivo de Guatemala se remonta al caso de corrupción gubernamental conocido como “La Línea”, en el cual están involucrados 30 funcionarios del presente gobierno del Presidente Pérez Molina. A diferencia del resto de casos de corrupción, muy comunes en los países centroamericanos, este caso logra vincular con evidencias contundentes a altos jerarcas del Gabinete del, por ahora, Presidente de Guatemala. Esta crisis política se le suma un factor que aumenta su complejidad: las elecciones generales a celebrarse el domingo 6 de septiembre para elegir al sucesor de Otto Pérez Molina en el cargo más alto de la República de Guatemala a partir del 14 de enero de 2016.

El caso de corrupción llamado “La Línea” era un “estructura mafiosa” encargada de defalcarse los recursos del Estado que provenían a través de las aduanas, calculándose que esta estructura lograba quedarse ilegalmente con hasta el 50% de los impuestos que se suponían debía entrar al

Estado en materia aduanera, específicamente en importaciones. A la cabeza de esta llamada estructura mafiosa la fiscalía y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) han ubicado al actual presidente, el general retirado Otto Pérez Molina, y a la ex vice presidenta, Roxana Baldetti Elías, quien dimitió de su cargo desde mayo de 2015 cuando se encontraron pruebas contundentes de su vinculación en el caso de corrupción, y que actualmente está presa en el país (Elías, 2015 [A]; Paullier, 2015; BBC Mundo, 2015 [A]).

Actualmente, la Corte Suprema de Justicia de Guatemala falló a favor de que se investigara al Presidente Pérez Molina. Asimismo, la Corte Suprema, junto con la Fiscalía y la CICIG han solicitado removerle la inmunidad judicial que ostenta el Presidente Pérez Molina por su cargo en el gobierno (BBC Mundo, 2015 [B]). Incluso una comisión legislativa, en la cual pertenecen dos diputados del partido de gobierno, el Partido Patriota, ha acordado por unanimidad recomendar al pleno del Congreso votar por remover la inmunidad del Presidente. Esto demuestra fracturas importantes en el Partido Patriota, que ya de por sí eran evidentes desde que 6 de sus 13 ministros de Gabinete renunciaron producto del escándalo por el caso de corrupción (BBC Mundo, 2015 [A]).

Ante toda esta situación, la población no se ha quedado callada y ha salido a las ca-

## ::Observatorio de la Política Internacional

lles a protestar y pedir por la dimisión del Presidente Molina. Una protesta nacional convocada para solicitar la renuncia de Pérez Molina logró aglutinar a 75,000 personas en el interior del país, y además a 25,000 personas sólo en la capital. Además, indígenas, campesinos, cámaras empresariales, la Iglesia Católica, y hasta la misma Procuraduría de la República le han solicitado al Presidente su renuncia para no aumentar la inestabilidad y la ingobernabilidad política que sufre actualmente el país. Inestabilidad que se ve profundizada cuando el ex ministro de Defensa, Manuel López Ambrosio, y el ministro del Interior, Mauricio López Bonilla, salieron del país hacia Panamá, país con el cual Guatemala no tiene un tratado de extradición (BBC Mundo, 2015 [A]).

El Presidente Otto Pérez Molina, a pesar de la presión política que la sociedad civil en general está ejerciendo, ha afirmado que no renunciaría a su cargo, y que se encuentra “totalmente tranquilo” (Elías, 2015 [B]).

La situación que actualmente vive Guatemala, reflexionando sobre el contexto en que se encuentra, en medio del ambiente de la celebración de las elecciones generales del domingo 6 de septiembre, realza más la importancia de trascender de una democracia meramente representativa a una democracia verdaderamente participativa en el seno de nuestras repúblicas centroamericanas. Cada vez más se hace necesario pensar en mecanismos adecua-

dos y democráticos que pueda ejercer la ciudadanía de un país para fiscalizar directamente la labor de sus representantes electos por mandato popular, como por ejemplo el voto de censura legislativo o el referéndum de revocatoria de mandato desde el local, pasando por el legislativo, y hasta el presidencial. La ciudadanía guatemalteca tiene en estos momentos la oportunidad de cambiar a sus gobernantes democráticamente electos en las elecciones generales del próximo domingo, sin embargo, esta también debe de presionar la creación de mecanismos de democracia participativa y de fiscalización directa de sus representantes. Actualmente ha demostrado estar más que calificada para ejercer dichos mecanismos.

## ::Observatorio de la Política Internacional

### Fuentes Consultadas

[actualidad/1441043020\\_785481.html](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150901_guatemala_seis_preguntas_crisis_guatemala_presidente_perez_molina_lv).

BBC Mundo, (2015) [A]. *6 preguntas para entender la crisis que amenaza a Otto Pérez, presidente de Guatemala*. [En línea] [Consultado el 1 de septiembre de 2015]. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150901\\_guatemala\\_seis\\_preguntas\\_crisis\\_guatemala\\_presidente\\_perez\\_molina\\_lv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150901_guatemala_seis_preguntas_crisis_guatemala_presidente_perez_molina_lv).

BBC Mundo, (2015) [B]. *Corte Suprema de Guatemala pide investigar por corrupción al presidente Otto Pérez Molina*. [En línea] [Consultado el 1 de septiembre de 2015]. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150610\\_gatemala\\_otto\\_perez\\_molina\\_investigacion\\_a](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150610_gatemala_otto_perez_molina_investigacion_a).

Elías, J. (2015) [A]. *El presidente de Guatemala enfrenta la crisis más grave de su mandato*. El País Internacional. [En línea] [Consultado el 1 de septiembre de 2015]. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/24/actualidad/1440387465\\_951157.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/24/actualidad/1440387465_951157.html).

Elías, J. (2015) [B]. *Otto Pérez se aferra a la presidencia y buscará evitar perder su inmunidad*. El País Internacional. [En línea] [Consultado el 1 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/31/>

Observatorio de la Política Internacional. Un proyecto conjunto de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA)  
opi.ucr.ac.cr

### CONSEJO EDITORIAL

Sergio I. Moya Mena  
Carlos Cascante  
Jorge Cáceres P.

*Análisis Semanal No. 29, 3 de septiembre de 2015*