

Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala

Ralph Espach, Javier Meléndez Quiñonez
Daniel Haering, Miguel L. Castillo Girón



IPR 15226
Diciembre 2011

Approved for distribution

Diciembre 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eric V. Thompson', with a long horizontal line extending to the right.

Eric V. Thompson, Ph.D.
Acting Director, Strategic Studies

This document represents the best opinion of CNA at the time of issue.
It does not necessarily represent the opinion of the Department of the Navy.

Cleared for Public Release. Distribution unlimited. Specific authority: N00014-05-D-0500.
Copies of this document can be obtained through the Defense Technical Information Center at www.dtic.mil
Or contact CNA Document Control and Distribution Section at 703-824-2123.

Copyright © 2011 CNA

This work was created in the performance of Federal Government Contract Number N00014-05-D-0500. Any copyright in this work is subject to the Government's Unlimited Rights license as defined in DFARS 252.227-7013 and/or DFARS 252.227-7014.

Agradecimientos

Muchos amigos y colegas contribuyeron a la investigación y redacción final de este informe. Por encima de todo, los autores desean agradecer al excelente equipo de investigación y análisis guatemalteco del Centro de Investigación Internacional Ibn Kaldún de la Universidad Francisco Marroquín: Eduardo Fernández, Rodrigo Fernández, Javier Calderón, Marizza Herrera, Santiago Fernández, y Jorge Dardón. Sin su investigación de campo y recopilación de datos en todo el país, este estudio no existiría. Además, debemos gratitud a Pedro Trujillo, Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín, y su equipo por la organización de dos talleres en los que tuvimos la oportunidad de compartir nuestra investigación con funcionarios y expertos internacionales y guatemaltecos que proporcionaron una perspectiva adicional importante a la compleja situación de seguridad de Guatemala. Del mismo modo, queremos agradecer a Cynthia Arnson y Eric Olson y el resto del personal del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, DC, por celebrar una conferencia en la que presentamos nuestro informe en noviembre de 2011, lo que nos permitió llegar a un público mucho más amplio y aprender de expertos y profesionales de todos los Estados Unidos.

Varios revisores han ofrecido comentarios sobre nuestra investigación y análisis, y a todos ellos les estamos agradecidos. Sin embargo, tenemos que mencionar especialmente a Julie López, quien investiga magníficamente sobre el crimen organizado en Guatemala y los problemas de seguridad para *PlazaPublica.com*, y Werner Ovalle, director de Programas de Seguridad Fronteriza en la Oficina de Seguridad Democrática del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), por sus comentarios profundos y reflexivos. Christopher Ashe, oficial de acción para el Programa Centroamericano de la Iniciativa Regional de Seguridad del Departamento de Estado de los EE.UU, también proporcionó una guía útil en el comienzo de nuestro proyecto, y comentarios esclarecedores en el evento en el Centro Internacional Woodrow Wilson. Los colegas y amigos que contribuyeron con información importante y nos ha ayudado a comprender mejor las complicadas relaciones entre los ciudadanos guatemaltecos, su gobierno y las organizaciones criminales, son demasiado como para ser reconocidos de forma individual, pero creemos que tenemos que expresar nuestro agradecimiento especial a Tani Adams y Fernando Carrillo. Por último, el informe no sería legible si no fuera por el talento y el arduo trabajo de nuestros traductores Alixe Huete, Silvia Amador, y Iciar Gómez, y nuestra editora en el Centro de Estudios Estratégicos del CNA, Sarah Vogler.

Índice

Introducción.....	1
Raíces históricas del narcotráfico en Guatemala.....	3
El surgimiento del tráfico de cocaína y la participación militar y gubernamental en la década de los ochenta.....	3
El proceso de paz y el surgimiento de condiciones actuales.....	7
2008: Desmoronamiento del sistema.....	10
Los Zetas como un nuevo estilo de organización criminal.....	13
Redes y Actividades Criminales en tres Comunidades Fronterizas.....	17
Principales hallazgos.....	19
Las políticas de seguridad en las regiones fronterizas.....	21
Las fronteras de Centro América: Una preocupación permanente.....	23
La violencia en las fronteras.....	25
La selección de casos.....	27
Variables claves.....	29
Sayaxché.....	33
Geografía y economía.....	33
Migración, propiedad de la tierra y débil economía basada en un sistema productivo extractivo.....	34
Ciudadanía y capital social.....	37
El contrabando y el tráfico ilegal en Sayaxché y sus comunidades.....	38
Impacto económico y social de la delincuencia organizada en Sayaxché.....	40
Gualán.....	45
Geografía y economía.....	45
La política y el capital social en la comunidad.....	47
La comunidad y el contrabando: “¿tomates del oro?”.....	49
Los señores y la seguridad en Gualán.....	51
Malacatán.....	55
Geografía y economía.....	55
La política local y el capital social comunitario.....	56
El tráfico local y la actividad criminal.....	58
El narcotráfico en la comunidad.....	60
Los actores locales: su relación y reacción frente al tema del crimen organizado.....	61

Principales Conclusiones de los Estudios de Caso	63
El capital social como un recurso comunitario	64
Implicaciones y recomendaciones para el orden público.....	67
Las iniciativas regionales en materia de seguridad fronteriza.....	68
La reforma de la seguridad y políticas pertinentes a las comunidades fronterizas.....	71
Recomendaciones para la política pública.....	73
Zonas de seguridad y otras medidas para mejorar las operaciones entre agencias de seguridad	79
Mejorando la ciudadanía y el capital social mediante el aumento de los recursos y las autoridades de los gobiernos locales	83
La descentralización fiscal como una consideración a largo plazo.....	84
Referencias bibliográficas	87

Introducción

Guatemala enfrenta hoy una amenaza existencial creciente. Las rutas de contrabando tradicionalmente controladas por los grupos locales están, ahora y más que nunca, bajo el control de los cárteles mexicanos. Territorios y rutas que antes tenían un tráfico moderado de bienes, seres humanos, y drogas; se han convertido en autopistas de productos de alto valor, para productos químicos, armas y el dinero en efectivo que la industria ilícita de las drogas requiere. Debido a su frontera con México y a un ambiente permisivo para el contrabando y el crimen, Guatemala se ha convertido en un embudo para el 90 por ciento de la cocaína enviada desde Sudamérica a los Estados Unidos, el mayor mercado mundial de drogas.¹ Con su dinero, sus armas de calibre militar, y sus capacidades de secuestro, tortura, mutilación, brutalidad y otros; los cárteles mexicanos, junto con sus socios criminales locales son capaces de penetrar y corromper a la policía, el ejército, los tribunales y el gobierno mismo, como ya lo han hecho en México, aterrorizando a la nación. Guatemala junto con sus vecinos Honduras y El Salvador, tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo. Los niveles actuales de violencia, asociados en gran medida con el crimen organizado, son comparables a la brutalidad de las guerras civiles en la década de 1980. La impunidad es la regla, no la excepción, y se estima que casi la mitad del territorio está bajo el control de las organizaciones criminales.²

Las redes del narcotráfico operan con mayor intensidad en las comunidades sobre o cerca de las rutas de contrabando, muchas de los cuales se encuentran en las regiones fronterizas. Guatemala tiene más de 1.000 kilómetros de frontera, la mayoría de los cuales están sin vigilancia e incluso algunas de éstas sin trazar, dentro de las selvas tropicales, montañas o ríos. Las comunidades cercanas a las fronteras tienden a ser rurales, practican la agricultura de subsistencia, con poca o nula presencia del gobierno, sin clínicas o escuelas públicas, y sin policía. La falta de presencia del Estado deja a estas comunidades vulnerables a la explotación por parte de grupos criminales que aplican una variedad de tácticas - tanto las amenazas y acciones de violencia como la distribución del dinero, los servicios públicos, y otros beneficios - para obtener el compromiso, la aceptación, o en algunos casos, incluso el apoyo de los residentes locales.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Informe Mundial sobre las Drogas*.

² International Crisis Group. (2010, Junio). "Guatemala: Squeezed between crime and impunity". (Latin America report N° 33).

Varios informes independientes y gubernamentales han explicado la gravedad de la violencia y el crimen organizado en Guatemala, y los peligros que suponen para la estabilidad regional.³ La situación se suele evaluar en el contexto del fracaso de las políticas de seguridad nacional, los intentos de reforma a la policía nacional y al sistema judicial, y el aumento de los esfuerzos internacionales para hacer frente a las redes criminales internacionales y los carteles. Pero las dinámicas locales, tales como las relaciones entre estas redes y otras asociaciones, autoridades e instituciones a nivel local, y que sustentan o explican en realidad esta crisis nacional, a menudo se pasan por alto.

Este estudio, aborda esta brecha al examinar los efectos del tráfico ilícito y las organizaciones criminales en tres municipios de la frontera de Guatemala: Sayaxché en el departamento de Petén, Gualán en Zacapa y Malacatán en San Marcos. Cada uno de estos municipios se encuentra en rutas importantes del contrabando y son bien conocidos por la policía guatemalteca, la inteligencia, y las poblaciones locales como centros regionales para el crimen organizado. Se diferencian en sus economías, demografía y en los grupos criminales - locales y/o extranjeros - que controlan el tráfico local.

Basado en información y entrevistas recolectadas durante semanas de investigación en el terreno, en este reporte se describen las características económicas locales, políticas y sociales de estas comunidades y se describe cómo cada característica moldea las relaciones entre las organizaciones criminales y la comunidad local. Una comparación de estos efectos entre las tres comunidades proporciona una visión más amplia sobre la dinámica de las relaciones entre los grupos criminales del narcotráfico y las comunidades en que operan. Encontramos que el concepto de "capital social", definido como la capacidad de organización autónoma de una comunidad en la búsqueda de bienes colectivos, es útil para describir esta dinámica.

A partir de estas ideas, se derivan recomendaciones de políticas destinadas a contribuir a los esfuerzos guatemaltecos e internacionales para mejorar la seguridad, la presencia del Estado y el imperio de la ley en estas comunidades fronterizas.

³ *Ibíd.*

Raíces históricas del narcotráfico en Guatemala

La historia del tráfico de drogas, las rutas y las organizaciones en el continente americano está bien documentada en otros sitios.⁴ En esta sección, nos concentramos en la historia reciente del tráfico de drogas en Guatemala y, en particular, en las instituciones locales y figuras que han tenido funciones claves en dicho tráfico.

El contrabando extendido de productos alimenticios, gasolina y otros productos ha sido común en las fronteras de Guatemala durante varias décadas, y supuestamente desde mucho antes. En las comunidades rurales aisladas, especialmente en la frontera de 600 millas de Guatemala con México, a diario o semanalmente, los residentes cruzan las fronteras no delimitadas para comprar o vender productos, trabajar, visitar a familiares o beneficiarse de los servicios públicos⁵. Como en la mayor parte de América central y el mundo, las comunidades limítrofes están definidas, en parte, por la frecuencia del arbitraje fronterizo y sus efectos en la vida local.

El surgimiento del tráfico de cocaína y la participación militar y gubernamental en la década de los ochenta

Durante decenios, los guatemaltecos de las tierras altas han cultivado amapolas y han vendido pasta de heroína a los mexicanos. Sin embargo, el tráfico de drogas y el tráfico de cocaína a mayor escala llegaron a ser importantes en el país recién en la década de los ochenta. En aquellos años, una combinación de circunstancias y políticas se combinaron para crear una diversidad nacional perdurable de las rutas de tráfico, además de grupos

⁴ Consulte, por ejemplo, Paul Gootenberg, *Cocaína Andina: la fabricación de una droga internacional*; Peter Chalk, *El comercio de drogas en Latinoamérica: Alcance, Dimensiones, Impacto, y Respuesta*; y para una versión más provocativa y crítica de la participación de los EE.UU., consulte Peter Dale Scott y Johnathan Marshall, *Políticas Sobre la Cocaína: Drogas, Ejércitos y la CIA en América Central*.

⁵ Como parte de un proyecto de investigación del CNA en 2010, los analistas visitaron y realizaron entrevistas a miembros de la comunidad en varias comunidades pequeñas o *aldeas*, y en un pueblo, Sibinal, en las montañas del departamento de San Marcos en la frontera de México.

criminales locales, muchos de ellos vinculados a partidos políticos nacionales y locales, e instituciones sociales y económicas legales.⁶ En algunos casos, entre los se incluyen dos de las comunidades estudiadas que analizaremos en la siguiente sección, estos grupos y su conexión con empresas legales, partidos políticos y funcionarios han perdurado hasta la actualidad.

Durante la década de los ochenta, especialmente después de 1983, la campaña del ejército contra la insurrección redujo exitosamente las actividades de la guerrilla y las trasladó a áreas remotas. Como resultado, el nivel de violencia disminuyó. Las zonas de Guatemala que habían sido el centro de campañas turbulentas y sangrientas contra la insurrección, libradas por miles de soldados y Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), se apaciguaron. Aproximadamente en la misma época, los traficantes colombianos se enfrentaron a los crecientes esfuerzos de la Agencia Federal Antinarcoóticos (DEA, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Defensa de EE. UU. para prohibir los cargamentos de drogas ilegales que partían desde Colombia y pasaban por el Caribe hasta Florida o la costa del Golfo. Estos carteles buscaron nuevas rutas y encontraron en Guatemala una red de zonas y rutas de tráfico ya existentes, controlada conjuntamente por los líderes de las comunidades locales y los oficiales militares que podían garantizar un tránsito fácil incluso en los pasos de frontera formales.

Hacia 1980, la guerra civil llevaba 20 años y el país había estado bajo un régimen militar por 26 años, desde el golpe de estado respaldado por los Estados Unidos contra el presidente Arbenz en 1954. Los militares estaban en prácticamente todo el país y debido a la violencia prolongada que incluyó la destrucción total de cientos de pueblos, la presencia de otros organismos estatales, como la policía, se había reducido prácticamente a nada. A fuerza de su posición privilegiada en el poder ejecutivo y del control impuesto por los comandantes del ejército desde las bases y las unidades movilizadas en todo el país, los militares controlaban o supervisaban prácticamente toda la actividad política y económica del país. A lo largo de los años, a medida que los oficiales militares se jubilaban, muchos de ellos emprendieron negocios en el país y formaron una clase empresarial y hacendada selecta, con una estrecha relación personal con los políticos y oficiales que todavía estaban en el poder⁷.

⁶ Esta sección se basa en la información de un informe encargado para este estudio y escrito por Rodrigo Fernández Ordóñez, un abogado e investigador del Centro de Investigación Internacional Ibn Khaldun de la Universidad Francisco Marroquín de la ciudad de Guatemala.

⁷ Jennifer Schirmer, *Una violencia llamada democracia* (Filadelfia, 1998), pág 19, como lo cita el Grupo de Crisis Internacional, *Guatemala: Atrapados entre el delito y la impunidad*, Informe N° 33 sobre América Latina del Grupo de Crisis Internacional, 22 de junio de 2010.

Los militares de Guatemala colaboraron con asesores contra la insurrección de Taiwán y Argentina en la creación de nuevos sistemas y estructuras para recabar información para los servicios de inteligencia. Un área en la que se centralizaron estos esfuerzos fue la ampliación del control por parte del ejército y más específicamente por parte del Servicio de Inteligencia (S-2) de la aduana del país, las oficinas de control fronterizo, los puertos y los aeropuertos, con el objetivo de detener el contrabando de armas u otros materiales para apoyar a las guerrillas. Dirigida desde una oficina secreta, llamada “la oficinita”, en el décimo primer piso del Ministerio de Finanzas Públicas, esta red de oficiales que controlaba la información para los servicios de inteligencia de todos los puntos de entrada y salida del país asumió, durante la década de los ochenta, una especie de monopolio sobre el tráfico de bienes ilícitos, entre los que se incluían las drogas en toda Guatemala.⁸

Uno de los instrumentos que los militares utilizaron para recabar información para los servicios de inteligencia y controlar las actividades de las comunidades de todo el país fue la figura del Comisionado Militar civil. Los comandantes del ejército de las zonas militares locales eran quienes nombraban a los comisionados militares, una posición que data de 1938, principalmente con el objetivo de recabar información sobre potenciales actividades insurgentes locales y reclutar jóvenes locales para el servicio militar. En términos más generales, en la práctica los comisionados militares eran el nexo entre el ejército y la población local.⁹

Las pruebas provenientes de diferentes fuentes, incluso de los informes de la DEA, indican que a principios de década de los ochenta, los traficantes colombianos lograron ingresar a las redes de tráfico a través de rutas clave en el sur y el oeste de Guatemala. Estas redes estaban compuestas por oficiales de inteligencia militar, sus subordinados y ex colegas, así como informantes y asociados, incluidos los Comisionados Militares. Con esta colaboración, los grupos colombianos enviaban cada vez más cantidad de cocaína del país a México.¹⁰

⁸Rodrigo Fernández Ordóñez, cita a Juan Hernández Pico, *Terminar la guerra, traicionar la paz*. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2005, página 438. En una reunión realizada en la ciudad de Guatemala en octubre de 2010, un ex general del ejército de Guatemala le dijo a los analistas del CNA “Las fronteras de la nación no son lo suficientemente extensas como para que no se las pueda controlar. En la década del ochenta, el ejército controlaba, con mayor o menor efectividad, cada tramo de dicha frontera”.

⁹Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). *Guatemala: Memoria del silencio*. Volumen 1, capítulo II, párrafo 426.

¹⁰De acuerdo con algunos informes, mientras que la DEA de EE. UU. monitoreaba el aumento del contrabando de cocaína y otras drogas en Guatemala y la creciente participación de los militares, la Agencia de Inteligencia Central aprobaba e incluso facilitaba el tráfico porque los procedimientos, en parte, respaldaban las actividades contra la insurrección de las Patrullas de Autodefensa Civil y otros grupos paramilitares.

Asimismo, a principios de la década de los ochenta, comenzaron a surgir acusaciones que involucraban a los oficiales militares en una variedad de actividades delictivas, no solo el contrabando de drogas, sino también secuestros extorsivos, robos de vehículos y varios tipos de tráfico. A medida que disminuían los niveles de violencia y las actividades contra la insurrección, la presencia geográfica, política y económica dominante de los militares, y el control que ejercían en la inteligencia nacional abrieron las puertas de esta institución, y varios estratos del gobierno de Guatemala, a la corrupción y la penetración criminal. En la década de los ochenta, aparecieron cientos de pequeñas pistas de aterrizaje en el campo, por lo general en las proximidades de las bases y los centros del ejército.

Estas condiciones siguieron existiendo y se agudizaron incluso después de la vuelta a la democracia en 1986. Formalmente, se traspasó el poder al presidente Cerezo y su gobierno, pero informalmente los militares seguían controlando el país, infiltrándose y operando con impunidad en contra de los que consideraban sus enemigos en los movimientos de derechos humanos y trabajadores, así como dentro del gobierno, incluso mediante asesinatos. Este control siguió estando concentrado en los servicios de inteligencia del ejército y el Estado Mayor Presidencial (EMP). Notablemente, el retorno al régimen civil no resultó en la adopción de medidas importantes para reformar o reconstruir la política nacional, una institución que se había encogido y estancado bajo el régimen militar. La nueva constitución nacional de 1985 siguió el modelo de las constituciones anteriores al no adjudicarle una condición constitucional a la política nacional. Por defecto, el ejército tenía la responsabilidad constitucional de la seguridad de la nación y de sus ciudadanos.

La influencia de esta red de oficiales militares retirados o en servicio, y sus socios civiles, entre los que se incluía a ex comisionados militares locales, fue especialmente fuerte en las áreas rurales. Históricamente, la atención de las clases políticas y selectas de Guatemala se centró en la capital, las ciudades importantes y las zonas ricas de café y agricultura en la llanura costera occidental. Mientras las exigencias de una guerra civil disminuían, este patrón reapareció. Las comunidades del norte, centro norte y las fronteras tenían poco o ningún contacto con el gobierno nacional, y los asuntos locales estaban supervisados en gran parte por estructuras políticas informales. En las áreas donde el tráfico era intenso, en los pasos de frontera clave, las carreteras, los puertos o los aeropuertos, o cerca de ellos, estas estructuras informales eran necesarias para proteger a los colombianos y a otros ciudadanos que necesitaran circular. Para los personajes clave en estas estructuras o redes, tal cooperación era cada vez más redituable y segura, bajo la protección de los socios políticos y militares, y con la ausencia de fuerzas policiales efectivas.

En varios casos, ex comisionados militares, quienes durante más de una década habían podido utilizar sus relaciones con los militares como un medio para imponer sus intereses en

las comunidades locales, estaban en el centro de estas estructuras informales. A lo largo de muchas rutas de tráfico y comercio clave, estos individuos tenían total conocimiento y control sobre el tráfico local, así como impunidad judicial y libertad de acción en el uso de la violencia. Muchos de los individuos que controlan las rutas de tráfico de Guatemala actualmente, y que son los objetivos de la policía de Guatemala y las acciones de la DEA de EE.UU., son ex comisionados militares, entre los que se incluye a Juancho León, Waldemar Lorenzana y en San Marcos: Juan “Chamalé” Ortiz.

El proceso de paz y el surgimiento de condiciones actuales

La primera gran organización colombiana que se estableció en Guatemala fue el Cartel de Medellín, que cooperó con el Cartel de Cali y luego se fusionó con el mismo. A principios y mediados de la década de los noventa, los grupos colombianos fueron los clientes y socios dominantes de las redes de contrabando de Guatemala. Con poco miedo a la interferencia policial o gubernamental, y con estructuras informales, vinculadas a los funcionarios gubernamentales y los oficiales militares, que supervisaban las operaciones, el sistema no era precisamente violento. Esta actividad, y particularmente las operaciones de los carteles más importantes, se realizaba, casi con certeza, con el acuerdo de los rangos militares más altos¹¹

La participación de Guatemala en esta actividad se limitaba a brindar servicios asociados únicamente al tránsito de drogas, como el transporte; a la contratación de pescadores y hacendados para el uso de embarcaciones, espacios de carga o territorio; y, cuando fuera necesario, al almacenamiento. En general, esto sigue siendo así en la actualidad. Las organizaciones criminales de Guatemala suelen involucrarse principalmente en el transporte, la prestación de servicios relacionados con el transporte y la venta al por menor de drogas (especialmente las pandillas o maras de las áreas urbanas), pero generalmente no en la compra de la materia prima, su producción o refinamiento.

La guerra civil de Guatemala finalizó oficialmente en diciembre de 1996, con la celebración de una serie de acuerdos de paz entre el gobierno y la organización coordinadora de la guerrilla, la URNG. Algunas partes de los acuerdos de paz relacionadas con la seguridad nacional previeron importantes recortes en el ejército y un programa nacional para reformar y reconstruir una fuerza policial civil. Como se describe detalladamente en varios otros informes, se hicieron recortes en el ejército, el cual en 1997 tenía aproximadamente 44.000 soldados y pasó a tener 16.000. Sin embargo, la reforma y el establecimiento de una fuerza policial nacional profesional y efectiva se vio entorpecida por diferentes factores, entre los

¹¹ Julie López, *Encrucijadas de Guatemala: Democratización de la violencia y segundas oportunidades*. Centro Internacional para Académicos Woodrow, serie de documentos de trabajo sobre el Crimen Organizado en las Américas, diciembre de 2010.

que se incluye la falta de compromiso político, la incoherencia en la administración y la falta de consenso entre los grupos selectos y de derechos humanos respecto de los modelos y estructuras políticas adecuadas. A principios de la década del 2000, el resultado era que claramente el gobierno de la nación más grande de América Central, con más de 40.000 100.000 kilómetros cuadrados de territorio, 1.610 kilómetros de frontera y costa y más de 14 millones de ciudadanos, no tenía un control o presencia de seguridad o policía efectiva en la mayor parte de su territorio.

El predominio de los grupos colombianos como los principales proveedores de drogas a los traficantes de Guatemala disminuyó rápidamente después de los acuerdos de paz. Los grandes carteles colombianos sufrieron las acciones militares y policiales cada vez más agresivas y efectivas por parte del gobierno de Colombia, lo que redujo su capacidad de manejar las rutas internacionales. Asimismo, durante los meses y años posteriores a los acuerdos de paz, la desintegración del ejército y su presencia en el país rompió muchas de las redes y relaciones que habían controlado el tráfico durante años. Nuevos socios y proveedores se acercaron a los *capos* locales informales o los jefes de las pandillas de traficantes, y estos diversificaron sus actividades.

A principios de 1998, los carteles mexicanos comenzaron a ocupar el lugar que había quedado vacío por la retirada de los colombianos. Los grupos mexicanos que ingresaron antes a Guatemala, a fines de la década de los noventa, fueron el grupo Sinaloa y el cartel del Golfo. A principios de la década del 2000, estos dos grupos habían creado importantes redes de suministro en todo el país. Del mismo modo que los colombianos, estos carteles pagaban a los traficantes locales de Guatemala para manejar el transporte y los servicios relacionados. Las rutas o las zonas, y los traficantes que las manejaban, eran utilizados por diferentes carteles sin mucho conflicto o violencia. Generalmente se satisfacía a los grupos, familias o redes de Guatemala (a veces denominados simplemente, *transportistas*) con la ganancia modesta de su parte y no intentaban involucrarse en otros aspectos más lucrativos del comercio. En la mayoría de las regiones, este tráfico de drogas tenía lugar junto con otros tipos de contrabando, especialmente de personas y artículos esenciales (por ejemplo, arroz, gasolina), y estaban involucradas las mismas redes de tráfico (por ejemplo, de conductores, reacondicionadores de vehículos, directores de la policía, etc.) y los mismos capos.

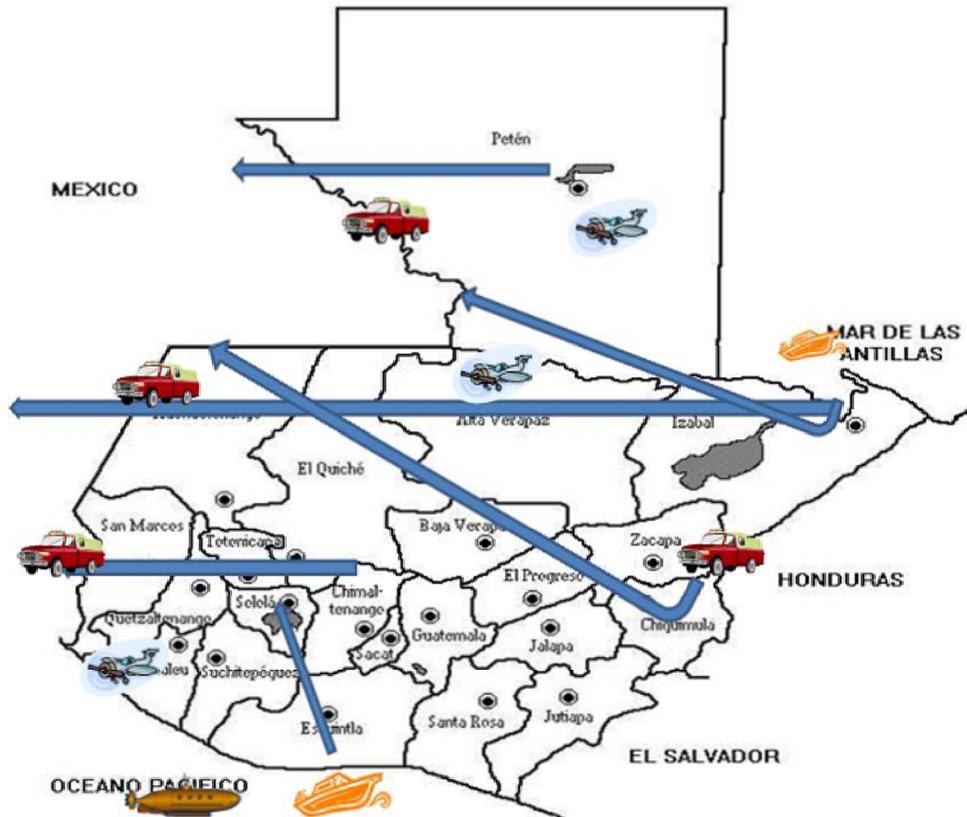
Continuó la penetración de los traficantes de drogas en el gobierno y la policía. En 2002, Estados Unidos revocó los visados de varios funcionarios de Guatemala por su presunta participación en el contrabando, y al año siguiente el gobierno de Guatemala disolvió la unidad especial antinarcóticos después de que dieciséis miembros fueran condenados por

participar en asesinatos extrajudiciales¹². Este problema continúa acosando al gobierno de Guatemala y a sus socios en la lucha antinarcótics, especialmente la Agencia Federal Antinarcótics y el Departamento de Estado de EE. UU. Existen muchas pruebas que muestran que los grupos de traficantes se han infiltrado en alguna medida y hasta los niveles más altos en el ejército de Guatemala y particularmente la policía.¹³

¹² Informe del Grupo Internacional de Crisis (International Crisis Group) sobre Guatemala, página 15.

¹³ Por ejemplo, se incautaron armas identificadas claramente como propiedad de los militares de Guatemala en operaciones contra los carteles de droga en marzo de 2009 y en abril de 2009, y en febrero de 2010 el director de la Comisión de la Policía Nacional y el jefe de la unidad contra narcótics del gobierno fueron arrestados por actividades vinculadas con el tráfico de drogas. Casos similares, pruebas, informes y arrestos también indican que el poder judicial, legislativo y ejecutivo de Guatemala sufren niveles similares de corrupción. Consulte Julie López, páginas 24-31.

Mapa 1: Rutas claves del narcotráfico en Guatemala



2008: Desmoronamiento del sistema

El acontecimiento reciente más importante en relación con el tráfico y sus efectos en Guatemala ha sido la ruptura de los modelos tradicionales en los que los grupos transnacionales (colombianos, mexicanos) le pagan a las redes de transportistas locales de Guatemala por el simple pasaje de productos. Desde 2008, ese sistema relativamente estable de relaciones de tipo comercial, que había generado niveles insignificantes de violencia, se desmoronó y los grupos mexicanos se metieron en Guatemala de una manera más agresiva. Uno de estos grupos, los Zetas, ha introducido un nuevo paradigma de operaciones y participación en las comunidades locales, que ha tenido un impacto potencialmente devastador.

Antes de 2008, el tráfico local de drogas, personas, armas y otro tipo de contrabando estaba controlado principalmente por *capos* locales, personas y familias con una larga tradición de propiedad e influencia dentro de sus comunidades. Además de delincuentes, eran terratenientes y empresarios, empleadores de la comunidad, benefactores y líderes de algún modo, cuyas operaciones se veían beneficiadas por la legitimidad de las que estas disfrutaban ante los ojos de los residentes locales. Construyeron caminos, clínicas, canchas de fútbol; dieron dinero a los ciudadanos locales para las fiestas de sus hijos y emergencias médicas; y, como se demuestra en los casos prácticos, garantizaron el orden y la seguridad en las calles, de manera que los residentes se sintieran seguros para llevar a cabo sus actividades diarias. Podían realizar todas estas actividades, lícitas e ilícitas, bajo la protección proporcionada por sus conexiones con los oficiales militares, el servicio de inteligencia y los funcionarios gubernamentales.

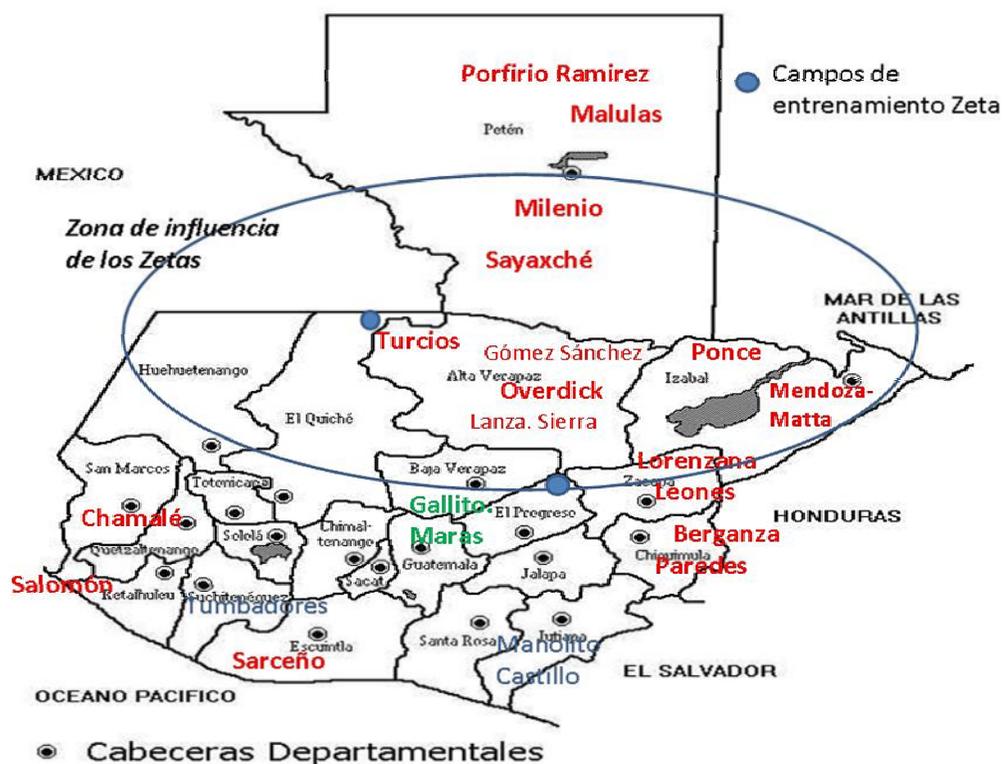
El sistema estable, controlado y relativamente pacífico del tráfico en Guatemala, en el que los grupos extranjeros pagaban a los traficantes de Guatemala por un pasaje seguro y confiable, o en general para que no se los molestara, llegó a su fin en 2008. Parte de la ruptura de este sistema se puede atribuir a los arrestos de los transportistas de Guatemala de los más altos niveles. Otto Herrera, considerado el principal contacto del cartel del Golfo Mexicano en Guatemala, fue arrestado en 2007, y Jorge Mario Paredes, vinculado con el cartel de Sinaloa, fue arrestado en 2008. Estos arrestos desencadenaron una serie de competencias entre los grupos e individuos subordinados que buscaban tener el control de determinados territorios y eliminar rivales. Esto generó turbulencia e inseguridad en varias de las rutas de tráfico clave.

También durante esa época, varios transportistas de Guatemala comenzaron a experimentar con una nueva táctica para aumentar sus ingresos, denominada *tumbe*: el robo de drogas en tránsito y su reventa. En 2008, el transportista Juan José Juancho León, jefe de la familia León, que operaba en los departamentos del sudoeste de Santa Rosa y Tiapa, había ganado cierta notoriedad como tumbador, y otros siguieron su ejemplo. En febrero de 2008, Juancho robó un cargamento que estaba bajo la administración de la familia Lorenzana y pertenecía al cartel de Sinaloa. En marzo, él y otros diez fueron acribillados en un golpe de tipo militar en Zacapa, en la frontera de Honduras. Los Zetas mexicanos llevaron a cabo el asesinato y demostraron por primera vez en Guatemala su habilidad como fuerza paramilitar de ataque rápido y su disposición para matar incluso a los rangos más altos de los capos en Guatemala. Después de ese ataque, en noviembre de 2008 los Zetas atacaron a los socios de Sinaloa en una exposición de caballos, en el pueblo del centro norte de La Democracia, que tuvo un saldo de alrededor de 60 muertos.

El surgimiento del tumbé precipitó la necesidad de una respuesta firme por parte de los carteles mexicanos. Este tipo de respuesta era la especialidad del cartel paramilitar de los Zeta, que fue originalmente organizado y entrenado en gran medida por ex soldados de operaciones especiales. Por lo tanto, el año 2008 marcó el desmoronamiento de un sistema de tráfico estable y relativamente pacífico, el surgimiento de una lucha violenta por el territorio y las rutas de Guatemala entre los carteles mexicanos y sus redes y socios locales, y el marcado ingreso de los Zetas en Guatemala.

En la actualidad, esta violencia y lucha continúa. En un período corto de tiempo, los Zetas han logrado dominar una ruta clave este-oeste, desde Izabal a Alta Verapaz y Petén, con el núcleo de operaciones en Cobán y zonas aledañas. El cartel del Golfo ha sido desplazado en gran medida fuera de su territorio tradicional en... El cartel de Sinaloa sigue siendo el dominante en las zonas de tráfico tradicionales de la costa y San Marcos. Las zonas de conflicto más importantes son Huehuetenango y Quiché, con luchas entre los Zetas y el grupo de Sinaloa, y numerosas redes locales y grupos asociados con uno de estos carteles u otro.

Mapa 2: Territorios y familias claves para el narcotráfico en Guatemala



Como lo indica este cuadro, esta lucha violenta entre los carteles genera un peligro importante para los capos tradicionales, o transportistas, quienes durante décadas han manejado la actividad criminal en determinadas regiones del país. Estos individuos y sus familias se enfrentan a decisiones respecto de si deben alinearse con un cartel u otro, y convertirse en posibles blancos para los demás, o si deben seguir trabajando desde una posición neutral para varios grupos. Al mismo tiempo, están cada vez más presionados por el gobierno de Guatemala, en asociación con la DEA, que ha arrestado a varios de los principales capos en los últimos meses. Entre ellos se encuentran Juan Chamalé Ortiz, cuyas operaciones se concentraban en la zona de San Marcos (arrestado en abril de 2011), Walter Lorenzana, jefe de la familia Lorenzana de Zacapa e Izabal (arrestado en junio de 2011), y el hijo y varios miembros del grupo y la familia Overdick (arrestado en julio 2011) de Alta Verapaz, quienes están íntimamente relacionados con los Zetas.

Los Zetas como un nuevo estilo de organización criminal

El cartel de Sinaloa y el del Golfo, como otros grupos mexicanos y colombianos que enviaban drogas a través de Guatemala antes que ellos, operaban a través de asociaciones y contratos de tipo comercial con los transportistas de Guatemala. Estos transportistas prestaban servicios de transporte seguros, dado que tenían la mejor inteligencia local respecto de las rutas, la topografía local y las posibles operaciones de orden público. Dado que los capos de estos transportistas también eran líderes y benefactores de la comunidad local, al operar a través de ellos tenían la ventaja de garantizar la legitimidad y la aceptación de estas actividades por parte de la comunidad. La legitimidad que tienen los capos locales, como Chamalé y los Lorenzanas, en las comunidades aledañas ha quedado demostrada por la protección que las comunidades le han brindado cuando los agentes del orden público han intentado arrestar a estos líderes y por las protestas que llevaron a cabo en su apoyo cuando se les sacó de allí.¹⁴ El cartel de Sinaloa, el del Golfo y otros operaban cómodamente a través de los proveedores locales de servicios de este tipo, dado que, en sus comienzos, estos carteles mexicanos surgieron igualmente de grupos criminales locales.

Los Zetas operan de manera diferente. A diferencia de otros carteles mexicanos, son una organización criminal sin raíces geográficas y están compuestos por individuos que no tienen lazos familiares o regionales sobre los que puedan basar su lealtad¹⁵. Debido a sus orígenes se

¹⁴ Rosmary González, “Manifestarán en solidaridad con la familia Lorenzana” *El Periodico*, 24 de julio 2009; Oscar Herrera, “Bloqueos de carreteras en apoyo a los Lorenzana,” *El Periodico*, 29 de julio 2009; Ronald Ochoa, “Caminata a favor de Juan Ortiz,” *La Noticia Coatepeque*, 1º de abril 2011.

¹⁵ Entre las preguntas más importantes sobre los Zetas se encuentran cómo preservan la lealtad, la obediencia y la eficacia dentro de sus rangos entre los reclutados de diferentes países y regiones. Presuntamente, esto también lo logran a través de métodos que incluyen elementos de extrema

remontan a soldados de operaciones especiales mexicanas y su hincapié en reclutar soldados de operaciones especiales de Guatemala, la estructura, el entrenamiento y la táctica de los Zetas son por naturaleza fundamentalmente militares y de operaciones especiales. No trafican con productos a través de Guatemala pagando a los proveedores locales ni llegando a acuerdos con una serie de capos regionales. Por el contrario, los Zetas se establecen en una región y asumen su control mediante inteligencia, la presentación de ofertas y amenazas a quienes actualmente trafiquen en la región, y el uso de la violencia (a menudo violencia espantosa, ya sea por el despliegue de su arsenal o su crueldad) en contra de aquellos que no subordinan sus operaciones al control de los Zeta. A diferencia de las organizaciones criminales tradicionales de Guatemala que progresan en parte gracias al apoyo de las comunidades locales y operan con un bajo riesgo de interferencia, los Zetas operan mediante la extorsión, coerción o el asesinato de grupos criminales locales hasta lograr su rendición y, cuando fuera necesario, aterrorizando a las poblaciones locales para acallarlas.

El último ejemplo de un hecho de tal naturaleza tuvo lugar en mayo de 2011, cuando asesinaron a 27 trabajadores, la mayoría decapitados, en una finca cerca de la frontera mexicana, en Petén. Los Zetas dejaron mensajes con sangre en las paredes cercanas, escritos con brazos y piernas amputados. La comunicación estratégica, mediante mensajes en los cadáveres, sábanas con mensajes colgadas en pasos a desnivel sobre las carreteras, o actos de una violencia escalofriante, es otro aspecto común de las operaciones de los Zeta.

La organización de los Zeta es interesante en el contexto de este informe porque sus tácticas difieren fundamentalmente de las de otras organizaciones criminales mexicanas más tradicionales. El impacto de sus operaciones en las comunidades locales también serán, presuntamente, totalmente diferentes. Una de las dificultades con la que se enfrenta el gobierno de Guatemala para enfrentarse a redes criminales tradicionales es que estas redes a menudo son dirigidas por capos con un alto nivel de aceptación y respaldo del público local, incluso más que el mismo gobierno. Los Zetas plantean un problema diferente, tal vez menos complicado. Según dos residentes locales, uno de un pueblo de las afueras de Malacatán, San Marcos; otro de Gualán en Zacapa:

“Después de la muerte de Juancho el temor de la gente es que vengan los Zetas. Los señores y sus gentes siempre dicen lo mismo: ‘aguántennos a nosotros porque somos buenos, porque los Zetas, esos si son malos’. Y la gente prefiere lo malo conocido...” (dueño de restaurante en aldea Mayuelas).

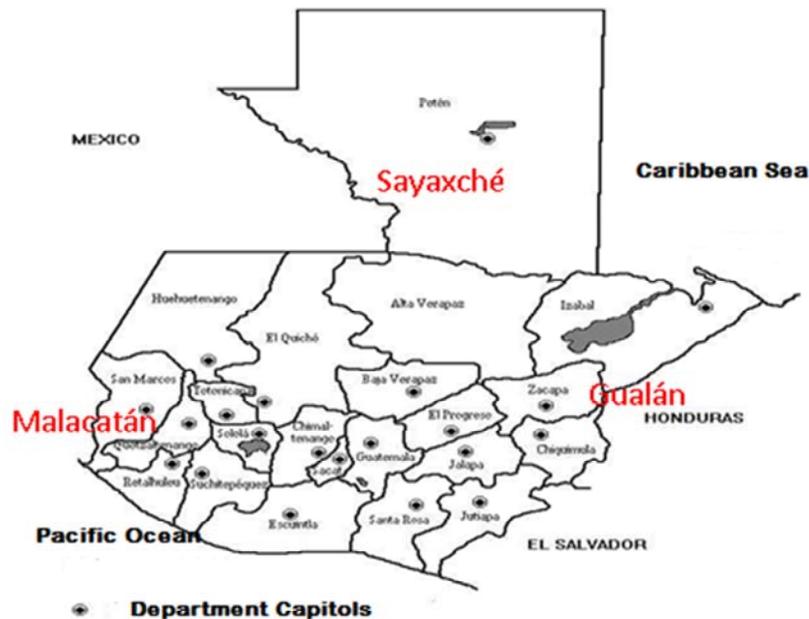
violencia. Las pruebas indican, por ejemplo, que los miembros de los Zeta suelen consumir drogas regularmente, lo que a menudo está prohibido en otros carteles y grupos.

“Pues los señores son tranquilos y no se meten con uno. Pero los Zetas, esos si son malos. Si ellos se instalan aquí, ahí si vamos a acabar como en Ciudad Juárez.” (Fuente de la municipalidad de Gualán).

Redes y Actividades Criminales en tres Comunidades Fronterizas

Cada uno de nuestros estudios de caso, representa una región geográfica y económica de Guatemala, y cada uno también se asienta en una ruta de tráfico principal. En cada uno, la presencia del gobierno federal es limitada en el mejor de los casos. Sayaxché se encuentra junto a un río que es un punto importante de cruce hacia México. Es una comunidad relativamente poco desarrollada y rural, con una importante actividad económica basada en la ganadería y grandes plantaciones de palma africana y una población que recurrentemente se desplaza y expande la frontera agrícola. Gualán se encuentra cerca de la frontera con Honduras, en una zona rural y agrícola, con una estructura política tradicional, donde unas pocas familias - es decir, los terratenientes locales- tienden de manera informal a proveer bienes públicos y de liderazgo. Malacatán es una comunidad relativamente industrializada y diversificada por la que también pasan las principales rutas de contrabando hacia México.

Mapa 3: Ubicación geográfica de los tres casos de estudio



Estas comunidades estudiadas, se diferencian significativamente en sus características políticas, económicas, y sociales. Estas diferencias dan lugar a variaciones entre los sistemas e instituciones políticas, sus relaciones con el gobierno nacional y las fuerzas de seguridad, y las interacciones entre las organizaciones criminales y la comunidad.

Sayaxché

Sayaxché presenta el caso de una comunidad de rápido cambio demográfico y pobreza de capital social. Hay pocas iglesias y organizaciones no gubernamentales que tengan capacidad de proveer oportunidades de acciones colectivas locales. El gobierno local que estuvo a cargo del municipio hasta el 2011, era impopular y percibido en gran medida como corrupto. Los grupos traficantes de drogas, especialmente los Zetas, son cada vez más activo en el tráfico local (en colaboración con el grupo guatemalteco de los Lorenzana) y su presencia se superpone a las actividades tradicionales que siempre han sido parte de la vida de la comunidad. La debilidad de las instituciones locales permite a estos grupos funcionar en la región sin tener que acomodarse o cooptar a los actores locales u organizaciones. Funcionan con relativa libertad, sin los obstáculos o los impedimentos que implica la interacción con la comunidad local.

Sin embargo, esta actividad delictiva tiene importantes efectos positivos: crecimiento económico que se manifiesta sobre todo, en las zonas más próximas a la frontera con México. Por ejemplo, hay evidencia de una pequeña clase media, pero creciente, que envía a los niños a las escuelas privadas en tasas sin precedentes. Se sabe también que Los Lorenzanas y sus socios también proporcionan cierto grado de seguridad contra la delincuencia común. A pesar de estos “positivos” efectos, la comunidad percibe con profunda preocupación la creciente presencia de traficantes de drogas, y el aumento de los residentes locales dispuestos a prestarle servicios a estos grupos.

Gualán

El caso Gualán -cerca la frontera con Honduras, en una región de Guatemala reconocida por su violenta forma de vida fronteriza- ilustra tanto los beneficios como los costos del incremento del tráfico de drogas. Gualán está creciendo económicamente, sobre todo debido a la producción de tomates para la exportación, pero es evidente que mucho de ese dinero está ligado al tráfico de drogas. No obstante la existencia de instituciones locales, el capital social en términos de una capacidad de articulación y movilización social en apoyo de los intereses colectivos, es baja. El alcalde, reelecto en las elecciones del 2011, según mucho de los residentes, es percibido menos como un proveedor efectivo de servicios o un líder, y más como un defensor de los intereses locales en contra de un gobierno depredador federal. Gualán durante décadas ha sido excepcionalmente violento, pero aún así ha experimentado un empeoramiento de su situación de seguridad debido al tráfico de drogas. los señores, una

red de terratenientes y empresarios locales vinculados con el tráfico y los grupos criminales, han proporcionado tradicionalmente seguridad contra los delincuentes y la delincuencia común, en lugar de la policía. Para muchos en la comunidad, ellos siguen representando la mejor defensa local contra una posible asunción de los carteles mexicanos, o mucho peor, de los Zetas.

Malacatán

Malacatán es una comunidad relativamente grande y próspera ubicada junto a una importante carretera cerca de la frontera con México. Durante décadas los “Malacateños” han prosperado por el cultivo del café, otros productos agrícolas y la oferta típica de las ciudades fronterizas, donde el comercio y el contrabando son constantes. Malacatán goza de un nivel relativamente alto de capital social, reflejado en numerosos grupos de interés que se organizan en las iglesias locales y una diversidad de asociaciones, muchas de las cuales están relacionadas con la industria. La oficina del alcalde también tiene una fuerte presencia, y es reconocido dentro de la comunidad por su capacidad para negociar con éxito entre los diversos grupos de intereses en la región, incluyendo a los narcotraficantes. La red creada y dirigida por Juan "Chamalé" Ortiz tipifica una organización criminal bien articulada en la sociedad y la economía local. Ortiz en parte es considerado un peligroso criminal, pero también se le ve como un benefactor de las iglesias locales y las familias de la zona. Para muchos es un "chico local que hizo el bien" Su detención en Mayo del 2011 ha creado incertidumbre y cierto temor en toda la comunidad.

Principales hallazgos

A pesar de sus muchas diferencias, estos tres casos presentan importantes similitudes. En conjunto, revelan un retrato de las comunidades fronterizas que es muy distinto de los supuestos comunes que se tiene sobre éstas: como económicamente precarios, violentos, anárquicos, y "sin gobierno". Los siguientes, son algunos de los principales hallazgos:

- **Las comunidades fronterizas están prosperando, en parte debido al reciente aumento del tráfico de drogas.** Contrariamente a la idea de que la delincuencia y la violencia alejan las inversiones y empobrecen la región, estos casos muestran niveles excepcionales de crecimiento económico y dinamismo a pesar de los crecientes niveles de violencia. De hecho, las comunidades fronterizas, tienden a ser relativamente resistentes frente a las presiones económicas, sociales y a la guerra, en gran parte porque el contrabando fronterizo y los servicios relacionados a éste son una fuente de ventaja económica. El aumento del tráfico de drogas en y alrededor de Gualán, Malacatán, y Sayaxché han impulsado de alguna manera la inversión local, el empleo, los ingresos, el crecimiento de la población; e inclusive la matrícula escolar. El grado en que este aumento de la

actividad económica está ligado al lavado de dinero de los beneficios del contrabando no es claro, aunque los ciudadanos locales parecen asumir abiertamente que esto es al menos en parte el caso. La creciente diversidad económica de estas comunidades - inversiones en nuevos tipos de cultivos y servicios - y las crecientes tasas de asistencia escolar, sugieren el potencial crecimiento de una clase media pequeña, incluso dentro de las comunidades relativamente aisladas. Este reconocimiento de las externalidades positivas de tráfico de drogas a la economía local, y en particular a los ingresos familiares y las oportunidades, complica el reto que enfrenta el gobierno en sus esfuerzos por reducir el tráfico ilegal, principalmente de drogas, en estas áreas.¹⁶

- **Mayores niveles de capital social, mejoran la resistencia de las comunidades y reducen la probabilidad que los grupos locales traficantes causen violencia e inestabilidad.** En las fronteras de Guatemala abunda el tráfico ilegal. Sin embargo, los traficantes no funcionan de la misma manera en todos los lugares. Estos casos demuestran una variedad de niveles y tipos de capital social. En Gualán, la acción social es moderada por las redes de larga data de poderosas familias locales y particulares, conocidos como los señores, que proporcionan seguridad y otros beneficios a los miembros de la comunidad, a cambio de que no interfieran en sus actividades ilícitas. En Malacatán, grandes y diversos negocios, y una gran población con casi pleno empleo, se organiza en torno a un gobierno municipal competente. Esto limita el alcance e impacto de los grupos de narcotraficantes, que tienen fuertes lazos locales, pero en su articulación con el gobierno local y las instituciones deben funcionar como un grupo de interés entre otros muchos. Sayaxché, con la población más pobre y fluctuante de nuestros casos, compuesto en su mayoría de indígenas que no tienden a organizarse formalmente, demuestra el menor capital social. Los traficantes de drogas en esta región operan abiertamente, con pocos vínculos con la comunidad y poca necesidad de ganarse la aceptación local.
- **La independencia municipal y el liderazgo es importante para la coordinación de los grupos de la comunidad y sus intereses.** En los tres casos, las comunidades locales describen al gobierno nacional en el mejor de los casos como ausente y negligente, y en el peor de corruptos y abusivos. En ningún caso se considera que si el gobierno nacional, estuviera más presente o activo, podría resolver eficazmente sus problemas de seguridad. En Gualán el Estado es visto más como parte del problema, que parte de la solución. Esto se debe en parte a la

¹⁶ Para una perspectiva guatemalteca de este fenómeno, ver en la sección de opinión la editorial y los comentarios de: Gutiérrez E. (2011, 24 de agosto). "El 'boom' del interior". *El Periódico*. De <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110113/opinion/188439>

disposición constitucional por el cual los gobiernos municipales proporcionan la mayor parte de los servicios que la población necesita día a día, por lo que naturalmente, son vistos como centros de relevancia política. En Malacatán, un gobierno municipal considerado relativamente competente y responsable, es eficaz en mantener los índices de violencia y el crimen local bajos, a pesar de la prevalencia de las drogas y la trata de personas. Esto parece lograrse en parte por la mediación de la autoridad municipal entre los intereses de organizaciones delictivas locales y las necesidades de la comunidad. En Gualán, el gobierno central es visto como parte del problema y no de la solución, debido a la corrupción y el desvío de los recursos locales. Además, el gobierno municipal y la policía tratan de evitar conflictos con los señores que controlan el flujo de drogas, seres humanos y otros artículos de contrabando, y quienes además están involucrados en el lavado a gran escala de dinero en las industrias locales y la agricultura. En Sayaxché el gobierno municipal es ampliamente ridiculizado por la corrupción y parece tener poco o ningún papel en la dinámica entre los ciudadanos, las empresas locales y los cárteles del narcotráfico.

Las políticas de seguridad en las regiones fronterizas

Debido a las preocupaciones sobre el incremento de la violencia y el crimen organizado, y en parte también por la presión internacional, el gobierno de Guatemala ha iniciado una serie de iniciativas encaminadas para reformar el sistema policial y judicial, promover la educación, la capacitación laboral y los servicios para los jóvenes. El objetivo es combatir la delincuencia y la violencia desde sus raíces sociales y económicas. Estas son políticas importantes y prometedoras. Sin embargo, son costosas y difíciles de mantener, requieren años o décadas para dar resultados, y en la práctica se aplican más a las zonas urbanas que en comunidades rurales. Las políticas y reformas que ofrecemos para consideración están diseñadas para una aplicación a corto y mediano plazo, y más directamente en respuesta a las situaciones de las regiones fronterizas. Las visualizamos como un complemento y apoyo a estos esfuerzos a largo plazo, pero esperamos que su implementación pudieran dar resultados positivos más inmediatos en términos de seguridad.

La comparación de los estudios de caso nos lleva a destacar que las políticas públicas para mejorar la seguridad no deben ser de "una talla para todos" a nivel nacional, sino más bien sensibles y flexibles ante las condiciones y recursos locales. Cada comunidad se enfrenta a sus propios desafíos de seguridad, y tiene un set único de recursos -y en muchos casos deficiencias- que se pueden aplicar para hacer frente a sus necesidades de seguridad. Desde esta perspectiva, nuestras recomendaciones en su conjunto tienden a enfatizar las políticas, las reformas y programas que incluyen las comunidades locales en su diseño y ejecución,

mejorar la autonomía y las capacidades de los gobiernos municipales, e involucrar alinear y coordinar los esfuerzos nacionales con las iniciativas locales.

Las siguientes medidas son explicadas con más detalle en el capítulo final del informe:

- Medidas para promover el capital social a nivel comunitario. Estas incluyen incentivos fiscales y de negocios para mejorar la diversidad local, eventos y programas que promuevan la cooperación entre las diferentes asociaciones, grupos locales, y el apoyo a actividades de servicio público.
- Medidas para promover, y (desde el gobierno central) para compensar, el uso de los recursos municipales utilizados para la construcción de capital social.
- La creación de grupos de trabajo interinstitucional y público-privado para supervisar las políticas y prácticas de seguridad en las zonas de seguridad designadas. Al operar a través de fronteras departamentales y supervisar las operaciones de seguridad dentro de las regiones donde se encuentra una ruta en particular o determinados grupos activos, se puede entender mejor los problemas locales y las amenazas, y de esta manera coordinar los esfuerzos interinstitucionales para hacerles frente.
- Una redefinición de los roles y autoridad de la policía nacional y el ejército, en particular el fortalecimiento de la policía nacional como institución.
- Esfuerzos para promover el diálogo público, en el plano nacional y local, sobre seguridad, ciudadanía y Estado de Derecho. Alentando a los ciudadanos a visualizar a las instituciones públicas y las fuerzas de seguridad como instrumentos para sus propias necesidades de seguridad y sus derechos, y que requieren sensibles a esos derechos.
- A largo plazo, proponemos que los guatemaltecos consideren una forma de federalismo fiscal, para que los gobiernos municipales recauden y gasten una mayor proporción de los impuestos, bajo nuevas reglas y con instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

Las fronteras de Centro América: Una preocupación permanente

Aunque por las noticias de los diversos medios informativos pudiera percibirse que el tema de las fronteras desbordadas por la criminalidad y la violencia es de preocupación reciente, se trata en realidad de un problema que ha estado críticamente presente y de manera constante en las agendas de trabajo del actual y pasados gobiernos de este país, sin resultados alentadores.¹⁷

La información recopilada indica que los esfuerzos del estado guatemalteco, en materia de seguridad, se han centrado básicamente en su área fronteriza con México. Se trata de una franja de más de 960 kilómetros de longitud que se distribuyen en 22 municipios y 4 departamentos.

Las fronteras con El Salvador y Honduras son menos extensas, y la coordinación bilateral todavía tiene que ser mejor desarrollada. Hay una iniciativa, llamada "El Trifinio" para mejorar la cooperación transfronteriza y la integración a través de los 45 municipios a lo largo de la zona fronteriza entre Guatemala, El Salvador y Honduras, pero como la mayoría de otros acuerdos de seguridad fronteriza, no han tenido un efecto visible en la región.

De acuerdo con fuentes oficiales habrían al menos 1,200 pasos ciegos o pasos de cruce sin control a lo largo de las fronteras de Guatemala, de los cuales, en 125 hay capacidad para que transiten vehículos sin ningún tipo de control migratorio. Incluso en los puntos de tránsito oficial de las principales carreteras, la infraestructura y la dotación de los puestos fronterizos son a menudo insuficientes para proporcionar un control eficaz. Y es de conocimiento común la corrupción de los funcionarios de aduanas y migraciones. Con una

¹⁷ Por ejemplo, desde febrero del 2005 se pueden documentar diversas reuniones entre Guatemala y México, para adoptar medidas que conlleven a ordenar la situación de las fronteras entre ambos países y mejorar las condiciones de seguridad. También se han puesto en marcha diversas iniciativas que han tenido como eje el incremento de la presencia militar en ambos lados, y durante la gestión del presidente Colom, se anunciaron una diversidad de medidas relacionadas con el aumento del gasto militar, el despliegue del Ejército en la frontera norte del país, el mejoramiento de los archivos de inteligencia civil, y el impulso para mejorar la armonía y coordinación entre las diversas fuerzas de seguridad. La información obtenida en el trabajo de campo, indica que dentro de las estructuras institucionales del gobierno de Colom, no se tenía en realidad una idea clara del alcance e impacto real de estas medidas.

infraestructura deficiente, limitada y con poco personal capacitado, y las instituciones policiales corruptas y cooptadas por los grupos criminales, la permeabilidad de las fronteras se utiliza al máximo para llevar a cabo actividades ilícitas transnacionales.

En Centroamérica, diversos estudios han documentado la activa participación de las comunidades indígenas del Caribe en las operaciones de apoyo logístico como el bodegaje, transporte, comunicación y protección del traslado de drogas, armas y personas a través de esa región. enfatiza que la pobre infraestructura de comunicación y el estatus periférico de las zonas fronterizas en Guatemala, y otros países centroamericanos permiten más fácilmente a los grupos ilegales corromper a las aisladas y empobrecidas comunidades y autoridades locales¹⁸. De acuerdo a estos estudios, la pobre infraestructura de comunicación y el estatus periférico de las zonas fronterizas en Guatemala, y otros países centroamericanos permiten más fácilmente a los grupos ilegales corromper a esas aisladas y empobrecidas comunidades y autoridades locales¹⁹.

Un reporte del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) sobre esta problemática, apunta que la importancia de Centroamérica como ruta de tránsito del tráfico internacional no podría explicarse sin la asombrosa capacidad del crimen organizado de capturar, cooptar e integrar en sus operaciones a una importante diversidad de actores de las comunidades de frontera de los países centroamericanos.²⁰

Un artículo del Washington Post describe la amplia percepción culturalmente arraigada y generalizada de que no existe una frontera entre Guatemala y México.

“Llamar a esta frontera ‘porosa’ sería sugerir que hay partes de que no lo son. Para los pueblos indígenas, sus ayudantes y los contrabandistas que la atraviesan libremente, no hay frontera alguna. Se trata de una línea en un mapa. En el río Suchiate, cerca de la costa del Pacífico, los barqueros con balsas improvisadas de palo atraviesan las corrientes, como los gondoleros, transportando granos, gasolina, cerveza y pañales hacia México o Guatemala a la vista de las autoridades. El tráfico está tan bien establecido que los barqueros de México y Guatemala alternan los días de trabajo en el río.”²¹

¹⁸ Briscoe, I. (2008, julio). “*Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*”. FRIDE.

¹⁹ Briscoe, I. (2008, julio). “*Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*”. FRIDE.

²⁰ Meléndez, J., Orozco, R., Moya, S., López, M. (2010, septiembre). “*Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de Fronteras*”. IEEPP. p. 13.

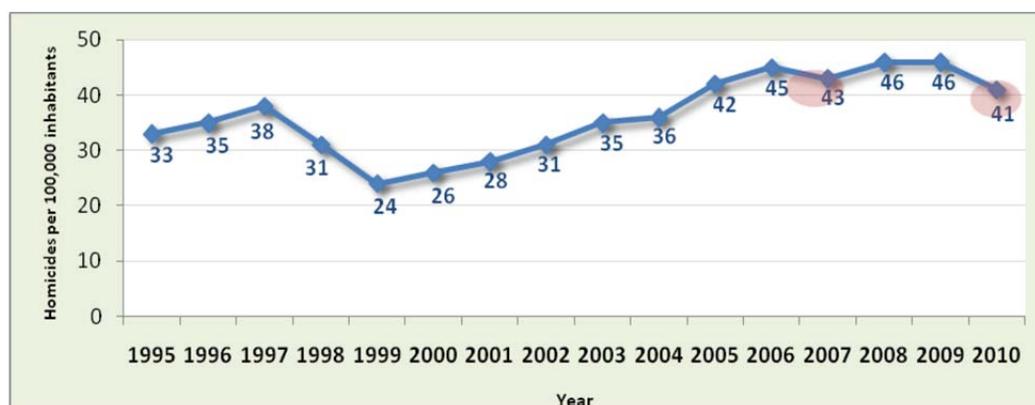
²¹ Miroff, N. & Booth, W. (2011, 21 de junio). “In southern Mexico, a neglected frontier”. The *Washington Post*. De http://www.washingtonpost.com/world/americas/in-southern-mexico-a-neglected-frontier/2011/06/20/AGt74KeH_story.html?wpisrc=emailtoafriend

La violencia en las fronteras

Guatemala junto con El Salvador y Honduras, forman lo que se denomina el triángulo norte de Centroamérica, zona conocida como una de las más violentas del mundo. Aunque Guatemala ha sido durante décadas excepcionalmente violento (con tasas de homicidios por lo general encima de 30 por cada 100.000 habitantes), en los últimos años los índices de violencia han ido en general en aumento.

Como lo demuestra el diagrama abajo, entre los años 2005 y 2010 el promedio ha sido de casi 44 homicidios por cada 100,000 habitantes. Para el año 2010 la tasa de homicidios en Guatemala fue de 41 por cada 100,000 habitantes. Esta violencia es a menudo atribuida a un débil o inexistente estado de derecho, impunidad generalizada, el legado de décadas de guerra civil que incluyó la matanza generalizada de civiles, y sobre todo recientemente, a la creciente actividad de la delincuencia organizada y las pandillas.²²

Gráfica 1. Tasa de homicidios anual por cada 100,000 habitantes a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia, en base a estadísticas de la Policía Nacional Civil y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística. Período: 1995 – 2010.

En la tabla 1 se presenta la distribución de la tasa de homicidios en Guatemala en el año 2010, se aprecia que de los 22 departamentos en que está distribuido el país, nueve sobrepasan largamente la media nacional: Guatemala (78), Escuintla (78), Chiquimula (78), Zacapa (76), Santa Rosa (66), Izabal (64), Petén (60), Jutiapa (54) y Jalapa (48).

²² Las explicaciones para el alto nivel de violencia en Guatemala presentan una gran variedad. Existe una amplia literatura que argumenta desde la violencia que siguió al golpe de estado del Presidente progresista Arbenz en 1954, hasta la violencia política e inter étnica - especialmente contra los indígenas – que ha sido un elemento cada vez más intrínseco en la cultura de la sociedad. Ver al respecto: Adams, T.M. (2011, febrero). “How Does Chronic Violence Affect Social Relations and Citizenship? A Survey of New Social Norms in Latin America” (paper).

Tabla 1. Distribución de la tasa de Homicidios en Guatemala

No.	Department	Distribution	Homicide Rate per 100,000
1	Guatemala	Very high	78
2	Escuintla	High	78
3	Zacapa	Medium high	76
4	Sacatepéquez	Medium high	21
5	Chiquimula	Medium high	78
6	Izabal	Medium high	64
7	Santa Rosa	Medium high	66
8	El Progreso	Medium high	36
9	Suchitepéquez	Medium	33
10	Petén	Medium	60
11	Quetzaltenango	Medium	23
12	Jalapa	Medium	48
13	Jutiapa	Medium	54
14	Retalhuleu	Medium	22
15	Chimaltenango	Medium	16
16	Baja Verapaz	Medium	18
17	Huehuetenango	Medium	16
18	Alta verapaz	Medium	17
19	San Marcos	Medium	17
20	El Quiché	Medium low	7
21	Sololá	Medium low	6
22	Totonicapán	Medium low	4

Fuente: Estadísticas de la Policía Nacional Civil y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística. (2010).

Estas estadísticas, no apoyan la afirmación común de que las regiones fronterizas, en países donde el tráfico de drogas está muy extendido, tienden a ser especialmente violento. En Guatemala, algunos departamentos de la frontera tienden a ser más pacífico que el promedio, como los de San Marcos, Huehuetenango y Quiché. Por otro lado, los departamentos a lo largo de las fronteras con Honduras y El Salvador, muestran niveles extremadamente altos de violencia, con departamentos como Chiquimula, Zacapa e Izabal que muestran tasas de homicidios promedio de más de 70 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, de acuerdo con las autoridades y fuerzas de seguridad guatemaltecas cada zona fronteriza incluye áreas específicas y ciudades que están en las rutas de tráfico, donde los niveles de violencia son más altos como resultado de las actividades de tráfico de drogas.

Tabla 2. Tasa promedio de homicidios por cada 100,000 habitantes en departamentos fronterizos

No.	Department	Border with	Homicide Rate per 100,000
1	Chiquimula	El Salvador	78
2	Zacapa	Honduras	76
3	Izabal	Honduras	64
4	Petén	México	60
5	Jutiapa	El Salvador	54
6	San Marcos	México	17
7	Huehuetenango	México	16
8	El Quiché	México	7

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Policía Nacional Civil y Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística. (2010).

Estas variaciones en las tasas de homicidio entre las distintas regiones fronterizas, reflejan la complejidad de las relaciones sociales y económicas en las comunidades fronterizas, y las diferencias entre dichas comunidades en sus relaciones con los grupos criminales locales e internacionales. La exploración de estas complejidades, y la identificación de los factores clave que dan forma a esas dinámicas, son los objetivos de este informe.

La selección de casos

Este estudio examina las variaciones en las operaciones de las organizaciones criminales y su relación con comunidades locales limítrofes. En mucha de la literatura sobre seguridad en las fronteras, se trata a las zonas fronterizas como una sola unidad. Aunque en efecto estas comunidades comparten algunas características, como las del trasiego, relativa falta del orden formal y flexibilidad económica, ya que los residentes pueden aprovechar los cambios en los mercados y leyes, más fácilmente que otras comunidades. Por ello, resulta crítico reconocer sus diferencias, especialmente cuando se piensa en políticas e instrumentos para mejorar su seguridad. La diversidad entre las comunidades de frontera sugiere que, para que las políticas de seguridad sean eficientes deben ser consistentes con las condiciones culturales, geográficas, sus relaciones sociales y los recursos locales de que dispone la comunidad.

Para examinar la diversidad, y los efectos de las diferentes características de estas comunidades en su relación o interacción con el crimen organizado, elegimos como objeto de investigación tres casos de municipalidades fronterizas guatemaltecas. Decidimos enfocarnos en la figura del municipio como unidad de análisis, en vez de la aldea o el

caserío por ejemplo, por la superioridad, calidad y cantidad de datos disponibles para el proceso de investigación.

De esta forma fueron elegidos los municipios de Gualán en el departamento de Zacapa, Malacatán en San Marcos, y Sayaxché en Petén. Para la selección se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- Su ubicación en rutas importantes y frecuentes para el trasiego de drogas, personas y/o otros bienes. Según expertos Guatemaltecos de inteligencia y de la Policía Nacional Civil (PNC), no hay duda de que estas tres municipalidades son centros importantes de operaciones.
- Evidencia de que algunos de los efectos de la ubicación de estos municipios en las rutas de trasiego y la presencia del crimen organizado, son perceptibles y abiertos para investigar. Se hablaba de violencia con características obvias del narcotráfico: patrullas en la zona de hombres con máscaras y armas de alta potencia, construcciones nuevas y sorprendentes por su riqueza, y grandes inversiones difíciles de explicar por la lógica económica de los lugares. Las tres municipalidades elegidas han experimentado signos de prosperidad económica de origen sospechoso (equipos de fútbol que compiten a nivel nacional, negocios disonantes, infraestructuras, etc.), y también los efectos mencionados se presentan al ojo del observador sin demasiada complicación, dejando a un lado las causas y orígenes de los mismos.
- Existencia de evidencia suficientemente sólida, del poder de las estructuras criminales en los municipios señalados. Este poder se refleja en la competencia que tienen con el estado en alguna materia como seguridad, recaudación de impuestos, controles de paso, creación de trabajo así como la legitimidad que les otorgan los lugareños.
- Relacionado con lo anterior, las organizaciones criminales que actúan en cada municipalidad son consideradas por informes internacionales y nacionales, de académicos y de fuerzas de seguridad, como las más relevantes en Guatemala; tanto por el volumen que manejan, así como por su relación con las organizaciones mexicanas, especialmente Los Zetas y el Cártel de Sinaloa.
- Estas municipalidades, entre sí presentan una diversidad de características básicas en términos de: tamaño, localización en zonas rurales y urbanas, niveles de desarrollo, principales actividades económicas, y su cercanía de fronteras diferentes como México, El Salvador, y Honduras.

- Y finalmente, los integrantes del equipo de investigación tenían mucho conocimiento previo de estas municipalidades, así como acceso a buena información sobre sus dinámicas económicas, políticas, y sociales. El análisis de los casos de estudio está basado en una variedad de datos, todos obtenidos entre guatemaltecos por el equipo investigador del proyecto. Estos datos incluyen estadísticas y reportes de fuentes del gobierno municipal y nacional; información privilegiada de la inteligencia guatemalteca (un miembro del equipo de investigación pertenece a esa comunidad); y numerosas entrevistas en cada una de las municipalidades y en la capital con oficiales de seguridad, policía, empresarios locales, líderes religiosos y comunitarios.²³ Además, en la ciudad de Guatemala realizamos un taller de dos días para revisar nuestros hallazgos preliminares con expertos de la comunidad académica, periodistas, ex oficiales del ejercito, oficiales de gobierno y ONGs y para una mejor comprensión de estos casos.

Variables claves

Existe una multitud de factores que hipotéticamente contribuyen a determinar el grado y la condición en que una comunidad se ve afectada por la presencia del crimen organizado. En base a literatura sobre grupos del crimen organizado y cómo se relacionan con las comunidades y los gobiernos, especialmente en América Central, se clasificaron una combinación de factores potenciales que se abordan en cada uno de los casos de estudio, descritos a continuación:

- **Economía local.** La historia y estructura económica de un lugar a menudo sustentan sus sistemas políticos y sociales. Para cada estudio de caso se trató de explicar las principales actividades económicas de la comunidad y la manera en que estas respaldan los aspectos sociales, políticos e institucionales. En la mayoría de los casos, podemos establecer relaciones directas entre las instituciones económicas formales e informales de la comunidad, incluida la actividad del crimen organizado. Los casos difieren en cuanto al grado en que sus economías criminales penetran su economía formal.

²³ No contamos con un registro completo del número de entrevistas realizadas, temas o su extensión. La muestra no fue aleatoria, pero sí en base a la habilidad de los investigadores para acceder a funcionarios y solicitar las opiniones de individuos, dueños de negocios y personas en las calles. El hecho de que la investigación considera los efectos económicos, sociales y políticos del narcotráfico y el crimen organizado en las comunidades; y no los nombres o las operaciones de los grupos criminales, facilitó el trabajo de los investigadores para entablar una conversación franca. Además se aseguró a los entrevistados que no se daría información sobre su identidad.

- **Las instituciones políticas locales.** Entre los aspectos más fascinantes e inquietantes del crimen organizado está su capacidad para prosperar en una amplia gama de posiciones “vis-a-vis” con el Estado. Las organizaciones criminales pueden tratar de evitar los gobiernos locales, si los gobiernos tienen los medios de perturbarlos o perjudicarlos. En muchos casos y especialmente cuando el Estado no es eficaz, las organizaciones criminales pueden acomodarse a un gobierno independiente, cooptar a que sirva a sus intereses, o lograr su control a través de amenazas y/o corrupción. Para cada estudio de caso, se trata de explicar el equilibrio de poder entre el gobierno municipal y las redes criminales. También se trata de evaluar cómo las dos entidades manejan sus relaciones, dependiendo del caso. Estos resultados son especialmente relevantes para el posterior examen de las políticas públicas y reformas que podrían fortalecer a los gobiernos locales y mejorar sus habilidades para operar de manera independiente, y contra las organizaciones criminales locales.
- **Características sociales.** Las normas, instituciones y cultura de una sociedad local moldea el comportamiento individual y colectivo de sus miembros. Estas determinan la posición de la comunidad hacia la violencia, el crimen organizado y los deberes de los individuos para poner resistencia a esta situación. Para cada caso tratamos de identificar sus instituciones sociales más importantes (iglesias, asociaciones civiles, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales por ejemplo) y el papel que desempeñan en la movilización social. Nosotros evaluamos, lo mejor que pudimos a partir de los registros de la comunidad y los acontecimientos recientes, el nivel de “capital social” de cada comunidad, y en este sentido no referimos a capital social como la capacidad colectiva de sus miembros para la auto-organización en la búsqueda de beneficios colectivos.²⁴ Instituciones como las iglesias y los clubes son a menudo los canales útiles para el ejercicio de capital. Pero el capital social, más específicamente se refiere a los resultados intangibles que resultan de su ejercicio: la confianza mutua y la confianza entre los miembros de la comunidad, que fundamenta su capacidad de acción cooperativa.

Desde nuestro punto de vista y como los estudios de caso muestran, el capital social de una comunidad, en gran parte explica su poder y resistencia ante las organizaciones criminales locales. En los casos en que las comunidades tienen alto capital social, las organizaciones criminales por lo general debe tratar de buscar la aceptación o al menos no injerencia de la comunidad, por ejemplo: la

²⁴ De acuerdo a Robert Putnam, quien ha escrito extensamente sobre el capital social en sociedades post-industriales, el término se refiere a "... las características de la organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo. Putnam, R. “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*.

prestación de servicios, dar regalos, hacer fiestas, o la cooptación de líderes comunitarios y políticos. En los casos en que las comunidades tienen bajo capital social, no representan una amenaza de acción colectiva contra de los criminales y pueden ser explotados o simplemente ignorados con relativa facilidad.²⁵ Como los casos muestran también, este tipo de reserva de capital social, es más productivo y más disuasión en términos de reducción de la violencia y la explotación por parte de grupos criminales, cuando se combina con un gobierno local que es experto en trabajar con la comunidad.

Este conjunto de factores - económicos, políticos y sociales - proporcionan una estructura para los estudios de caso. Tras una revisión de cada caso, comparamos las similitudes y las diferencias para buscar patrones que podrían sugerir las posibles áreas de políticas o acciones más eficaces por parte del Estado.

²⁵ Incluso las organizaciones criminales exhiben capital social, ya que requieren cierta capacidad para generar confianza y cooperación entre las personas que roban, asesinan, extorsionan y participan en otros delitos. Es por esta razón por la que tan a menudo son definidas en base a una región de origen o etnia específica. Nuestro objetivo para este estudio es utilizar el concepto de capital social para describir las cualidades de las comunidades estudiadas, no para explorar las dimensiones múltiples del concepto mismo.

Sayaxché

“Vamos a terminar como en Ciudad Juárez, con los narcos apoderándose de todos los negocios. Si eso pasa allá, donde el gobierno mexicano es fuerte, imagínese por acá...El Estado no tiene presencia y la gente consigue trabajo donde sea. El negocio va a seguir y la violencia también. Pero bueno, lo mismo se da en todo el país”.

Residente de Sayaxché.

Sayaxché presenta el caso de una comunidad de rápido cambio demográfico y pobreza de capital social. Hay pocas iglesias y organizaciones no gubernamentales que tengan capacidad de proveer oportunidades de acciones colectivas locales. El gobierno local que estuvo a cargo del municipio hasta el 2011, era impopular y percibido en gran medida como corrupto. Los grupos traficantes de drogas, especialmente los Zetas, son cada vez más activo en el tráfico local (en colaboración con el grupo guatemalteco de los Lorenzana) y su presencia se superpone a las actividades tradicionales que siempre han sido parte de la vida de la comunidad. La debilidad de las instituciones locales permite a estos grupos funcionar en la región sin tener que acomodarse o cooptar a los actores locales u organizaciones. Funcionan con relativa libertad, sin los obstáculos o los impedimentos que implica la interacción con la comunidad local.

Sin embargo, esta actividad delictiva tiene importantes efectos positivos: crecimiento económico que se manifiesta sobre todo, en las zonas más próximas a la frontera con México. Por ejemplo, hay evidencia de una pequeña clase media, pero creciente, que envía a los niños a las escuelas privadas en tasas sin precedentes. Se sabe también que Los Lorenzanas y sus socios también proporcionan cierto grado de seguridad contra la delincuencia común. A pesar de estos “positivos” efectos, la comunidad percibe con profunda preocupación la creciente presencia de traficantes de drogas, y el aumento de los residentes locales dispuestos a prestarle servicios a estos grupos.

Geografía y economía

Petén, es el departamento más extenso de Guatemala, siendo mayor que Belice y El Salvador. Sus carreteras que corren de Belice a México, sus extensos ríos y lagos prácticamente sin vigilancia, que conectan las fronteras entre numerosas comunidades, sus grandes extensiones de territoriales sin control y la incapacidad de las autoridades de controlar efectivamente el espacio aéreo, han convertido al Petén, en un punto estratégico

para cometer delitos transnacionales. En los municipios fronterizos con México de este departamento, se han identificado 18 pasos vehiculares informales; 16 en San Andrés y 2 en la Libertad. Además, los ríos La Pasión y Usumacinta son rutas rápidas que son aprovechados para el tráfico de drogas y la trata de personas.

Sayaxché en particular, es un lugar que históricamente ha tenido fuertes vínculos con el lado mexicano. Es una zona que ha tenido un flujo constante de migrantes que llegan de todo el país, especialmente de la etnia Q'eqchí. Este grupo étnico, convive con grupos de ladinos llevados de departamentos orientales como Zacapa y Chiquimula, y ha logrado establecerse como un grupo importante de influencia al punto que en las elecciones de septiembre del 2011, fue electo alcalde por los ciudadanos de Sayaxché Rodrigo Pop, convirtiéndose así en el primer alcalde indígena de origen Q'eqchí. Su principal desafío tendría que ver con la reconstrucción técnica y administrativa de un gobierno local en malas condiciones, derivado de la corrupción señalada a la gestión municipal anterior. En estas circunstancias el narcotráfico podría haber perdido un buen aliado, pero es todavía prematuro estimar la relación que pueda establecerse en el futuro.

En los últimos años se ha dado una importante actividad económica en el sur del municipio a partir del cultivo de la palma africana y en la parte norte la ganadería. Hoy en día, las poblaciones se dedican a actividades más diversificadas, tales como empleados a tiempo completo o parcial en el cultivo de palma, productores independientes de maíz, ganaderos en pequeña escala o prestadores de servicios (reparación de vehículos, comerciantes locales, transportistas o trasegadores de bienes en la zona fronteriza con México). La principal – y casi única - fuente de empleo formal son cuatro empresas productoras de palma africana que, en conjunto, utilizarían cerca de 30,000 hectáreas, y a su alrededor se han estructurado caseríos diversos, que son especie de núcleos de comercialización. En términos generales, ninguna de las nuevas actividades económicas del municipio ha permitido mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población de Sayaxché y sus alrededores, a como tampoco lo lograron los cultivos tradicionales de maíz, ganadería, y el contrabando.

Migración, propiedad de la tierra y débil economía basada en un sistema productivo extractivo

Sayaxché es una zona con un pasado histórico y reciente de aislamiento del resto del Petén y de Guatemala en general. También tiene altos flujos migratorios que se generan por la dinámica de un sistema productivo básicamente extractivo, y antes por las aspiraciones de colonización del vasto territorio del Petén. Es un municipio integrado por comunidades con origen, historia, población y costumbres poco relacionadas entre sí, las cuales conviven con nuevas generaciones nacidas localmente. Esta diversidad tiene un factor en común: llegaron allí con el deseo de poseer tierra propia y superar la pobreza que les aquejaba.

Petén en general y Sayaxché en particular, son ejemplos de la presión que el tema de la propiedad de la tierra tiene en Guatemala. El proceso de ubicación, otorgamiento y legalización de tierras ha pasado por diversas etapas, diferentes énfasis y desiguales resultados. Numerosas instituciones nacionales han tratado de resolver esta situación, incluyendo la empresa de Fomento y Desarrollo de Petén, (FYDEP), el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), el Ejército de Guatemala, el Programa de Protección del Bosque Tropical de Petén (PROSELVA), el Ministerio de Agricultura (MAGA), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRA). Sus esfuerzos sin embargo se complicaron por la falta de criterios comunes para acometer la selección de beneficiarios, de asistencia técnica o de distribución de tierra. A manera de ejemplo, El FYDEP trasladó un flujo importante de personas desde la costa sur, mientras que FONAPAZ incentivó la movilización de poblaciones completas provenientes de Alta Verapaz, principalmente de Raxruhá, Fray Bartolomé de las Casas y Chisec. Por su lado, el Ejército, organizó a la mayoría de comunidades actuales, a partir de criterios que tenían que ver con su perspectiva de seguridad nacional, ya que obligó a los pobladores que vivían dispersos a agruparse, para tener controlados sus movimientos y evitar que le proporcionaran apoyo logístico a la guerrilla.

El proceso de distribución y adquisición de tierras nunca fue ordenado ni controlado, sino más bien anárquico e improvisado. En la parte sur del municipio, la mayor parte de habitantes relata que llegaron por su propia cuenta y que la distribución de tierra se hizo mediante acuerdos entre los mismos invasores; luego aparecieron las instituciones para ajustar las propiedades y, sobretudo, para legalizar. Por tal motivo, cuando aparece el cultivo de la palma africana ofreciendo comprar tierras, el sentimiento de pertenencia a la zona nunca se había desarrollado y más bien prevalecía el criterio de que era imposible hacer esa tierra rentable y resultaba mejor venderlas. A diferencia de lo que indican informantes institucionales, respecto a que los propietarios fueron forzados a vender, los habitantes del área hablan de “una fiebre” por deshacerse de las tierras, recibir dinero, establecer comercios o invadir otras partes de Petén. Por ejemplo, a pesar de que no existen datos confirmados, todos los dirigentes comunitarios coinciden en que los actuales invasores de la reserva de la laguna del Tigre, provienen del sur de Saxayché y que en no pocos casos serían alentados por los grupos criminales para facilitar la logística del trasiego de drogas mediante la quema y limpieza de las áreas selváticas. Un agricultor de Cruz Blanca y comerciante de la aldea El Pato expresa lo siguiente:

“La tierra ya no producía, se probó con diversos productos pero no era apta y se perdió lo invertido; unos pocos obtenían buena cosecha pero no había mercado; llegada la oportunidad de vender la tierra recién legalizada muchos hicieron negocio...Yo no tenía tierra, pero vi como la vendieron otros...se ilusionaron, nunca habían visto tanta cantidad de dinero y pensaron que no se acabaría; unos se fueron y otros se quedaron

malgastando; ahora siguen trabajando en sus tierras, sólo que en realidad ya no son de ellos, son de la palma”.

Un artículo de prensa, citando la Oficina Técnica de Biodiversidad, del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) de Guatemala, señalaba que en esta reserva del Petén, de unas 336,000 hectáreas, el mayor problema es la extracción ilegal de madera, pues “los narcotraficantes podan amplias zonas de terreno en la selva, para crear pistas de aterrizaje clandestinas utilizadas por aviones que transportan drogas”. Se cita también que las autoridades guatemaltecas habrían encontrado unas 50 pistas clandestinas de aterrizaje, para pequeñas aeronaves que transportan la droga, y que líderes comunitarios, supuestamente pagados por los cárteles de la droga, exhortan a comunidades de campesinos a invadir o quemar grandes extensiones de selva. Para vigilar la reserva ecológica Parque Laguna del Tigre, en Petén, el Ejército creó en noviembre del año pasado el Batallón de Infantería de Selva, también conocido como “Batallón verde”, que agrupa a 250 soldados.²⁶

Con el tiempo, el tema agrario seguiría vigente al momento de poner en perspectiva la situación y formas de operar del narcotráfico en la región. Las operaciones de tráfico de drogas han penetrado Petén a través de compras masivas de propiedades. Las organizaciones criminales y sus socios o redes, ejercen presión sobre los propietarios de tierras de Petén y otros departamentos fronterizos con el fin de adquirir las propiedades. Idealmente, los narcotraficantes ofrecen un buen precio por la tierra, y al mismo tiempo, sugieren que una respuesta negativa para vender probablemente significaría la muerte. Una vez adquiridas, estas propiedades se utilizan para el lavado de dinero a través de "frente" de actividades como la ganadería, para la construcción de almacenes y pistas de aterrizaje, y como lugares de refugio para los cabecillas de las bandas criminales. Según un informe de prensa:

"Los Mendoza, que tienen numerosas propiedades en Petén e Izabal, obligan, educadamente, a los terratenientes a que les dejen su finca para darles paso. Asimismo, es preciso pedirles permiso si se quiere comprar un terreno cercano a los suyos, para no importunarlos. Un terrateniente de Petén tuvo que ir a negociar con el difunto Juancho León para poder ampliar su finca. León le dijo directamente que no le convenía comprar ese terreno, porque de una u otra forma iba a ser de él, ya que estaba pegado a su lugar de paso de droga. En otros casos, los propietarios han tenido menos suerte, porque cuando llegan a sus terrenos, ya han sido tomados por esas mafias, que fuertemente armados y a veces protegidos por la propia Policía, les impiden el paso a su terreno".²⁷

²⁶ Ordoñez, M. (2011, 3 de mayo). “El narcotráfico y la deforestación amenazan la biodiversidad”. *InfoSurHoy*. De <http://www.infosurhoy.com/cocoon/saai/xhtml/es/features/saai/features/society/2011/05/03/feature-01>

²⁷ Prensalibre.com (December 12, 2007). “Narcos obligan a finqueros a venderles sus propiedades”. http://www.prensalibre.com/noticias/Narcos-obligan-finqueros-venderles-propiedades_0_169783972.html

Ciudadanía y capital social

El tema del capital social en Sayaxché debe verse a partir de la precariedad de la institucionalidad local y nacional para habilitar espacios de convergencia ciudadana que procuren canalizar y poner en perspectiva los déficits sociales, económicos, ambientales y de seguridad del municipio y sus alrededores. Su aislamiento respecto al resto del país, además de las condiciones históricas y económicas descritas en los párrafos precedentes incidió en que la identidad comunitaria y el capital social sean escasos. La autoridad local, es percibida como corrupta e ineficiente, y se conoce que el ex alcalde Avi Maguin Cifuentes, garantizaba continuidad, amparo e impunidad desde el poder municipal al negocio de la narco actividad.²⁸

Como contraparte a la débil institucionalidad y desconfianza entre la población y el gobierno municipal, el gobierno central es débil en su representación institucional y las opiniones expresadas por la gente de la comunidad dejan ver que tampoco cuenta con una mínima confianza ciudadana. La presencia gubernamental se reduce principalmente a los maestros de las escuelas públicas. El sector salud tiene poco personal y los centros de convergencia comunitarios no tienen personal permanente ni equipo adecuado. En los últimos años la entidad más importante y activa ha sido el Programa Mi Familia Progresista,²⁹ que al igual que en otras regiones, se le valora positivamente ya que los testimonios de los comunitarios indican que se trata de la primera vez que el gobierno les da algo. Pero también se critica que hay injusticias muy marcadas en las familias beneficiadas, ya que no lo reciben las que realmente la necesitarían y que algunos promotores cobran comisión por la entrega de la remesa o de los víveres.

En Sayaxché, no es visible un agente específico que movilice o construya agendas ciudadanas para cambios positivos en el municipio y sus alrededores. La organización comunitaria es pequeña y los liderazgos no se renuevan a pesar de la llegada de nuevos habitantes. Por ejemplo, en algunas comunidades el alcalde auxiliar o el presidente de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), han realizado esa clase de funciones por más de veinte años. El individualismo y la desconfianza, son dominantes en las relaciones entre las familias de una misma comunidad y respecto a cualquier actor externo que se presente. El Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES) se estructuró en el año 2005, pero también ha perdido vigencia debido a la falta de relación con la municipalidad.

Las iglesias, católica y evangélica, tienen presencia pero poca incidencia y no son vistas como agentes de cambio o de ayuda a las comunidades. No hay datos precisos respecto a su

²⁸ InSight Crime. (2011, julio). *Grupos de poder en Petén: Territorio, política y negocios*. De <http://isla.igc.org/GuatemalaElctns/the-peten-report.pdf>

²⁹ El objetivo primario planteado para este programa es mejorar la calidad de vida de los niños menores de 15 años tanto en salud, educación y nutrición.

feligresía, pero tanto sacerdotes como pastores establecen una relación de 60 – 40 respectivamente. Para la iglesia católica se observa la debilidad de contar con pocos sacerdotes, ya que el párroco de Sayaxché es quien se moviliza a todas las aldeas, algunas de las cuales se encuentran a más de 100 kilómetros de su sede en caminos mayormente de terracería. Son pocas las organizaciones externas que proveen algún tipo de asistencia a las comunidades de Sayaxché, y el caso más relevante es la comunidad de San Fernando, donde hay un proyecto permanente de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), que provee de semillas de maíz a cada productor que se comprometa a devolver un quintal de su cosecha. También han realizado acciones de capacitación al COCODES local y los dirigentes más destacados han viajado a conocer experiencias campesinas en El Salvador y Nicaragua. Sin tener un área específica de operación, hay presencia ocasional del proyecto “Pasión” de Christian Children Fund en tareas de apadrinamiento de niños desde Estados Unidos.

Más activas son las ONGs ambientales y agrarias aunque la mayoría tiene sede en la zona central del departamento. Destacándose la Pastoral Social del Vicariato Apostólico de Petén, que trabaja en diversificación de la producción agrícola para exportación a mercados alternativos y en asesoría legal a personas y comunidades con problemas de tierra. Asimismo la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), también presta este tipo de servicios legales a familias.

El contrabando y el tráfico ilegal en Sayaxché y sus comunidades

En Sayaxché y sus alrededores, el contrabando que surte de bienes ambos lados de las fronteras se ha dado desde siempre. Y siendo el contrabando un asunto básicamente “natural” en la zona, gradualmente se descubren las características más específicas del trasiego. El trasiego depende de lo que necesiten los clientes. Los testimonios recogidos de parte de los comunitarios dejan claro que por allí “pasa de todo no solo granos”, y que principalmente por las noches es común observar una intensa actividad de vehículos de doble tracción con gente armada que traen y llevan los costales de drogas. Las opciones para los comunitarios son reducidas; o se apuntan a trabajar con los grupos criminales o simplemente callan y se hacen los que no ven nada. Un poblador describe así la dinámica del proceso de transito de la droga.

“La pasada es rápida porque los suben a grandes lanchas de doble motor que se van para arriba; recuerde que por [el río] La Pasión se llega al Usumacinta y a México. A los que se han metido a eso les va bien pero es arriesgado no porque la policía les pueda caer ya que hace tiempo que no vemos a un agente de la PNC, sino porque cuando otro grupo quiere

hacer el ‘tumbe’ de un cargamento son los primeros que buscan y aunque ‘canten’ de todos modos los matan”.³⁰



Cruce informal en el río La Pasión cerca de Sayaxché

En el Petén, hay una compleja trama de intereses que acumula influencia y poder para el control de todo tipo de negocios lícitos e ilícitos en la región. Son definidos como grupos que están unidos por redes de parentesco y/o territoriales con una fuerte pertenencia y ascendencia a nivel local. Y en este sentido, el municipio de Sayaxché es emblemático en términos de la articulación o alianzas entre la autoridad municipal, el narcotráfico y otros tipos de negocios ilícitos. Todo en el contexto de un territorio que ejemplifica las disputas y transiciones de diferentes grupos del crimen organizado.³¹

Aunque comúnmente se habla de infiltración del crimen organizado en las estructuras de gobierno, evidencia recopilada por artículos de prensa e investigaciones recientes dan espacio para plantear en realidad un escenario de infiltración a través de arreglos y acuerdos entre familias y operadores locales e internacionales para mantener y proteger el dinamismo de la narco actividad. Desde luego, los incentivos son de doble vía pues además de los beneficios económicos que les trae a todos el trasiego de drogas, los grupos criminales reciben a su vez protección, permitiéndoles mantenerse libres de cualquier acción judicial o de la policía. En la práctica esto implica que en realidad no existe una situación única en que las redes criminales mantienen relación de colaboración con grupos políticos para

³⁰ Sin autor. (2011, julio). "Grupos de poder en Petén: Territorio, política y negocios". De <http://isla.igc.org/GuatemalaElctns/the-peten-report.pdf>. Pags 55 - 60

³¹ *Ibíd.* Pags 55 - 60

protegerse, sino que se ha producido una simbiosis manifiesta, pública y asumida entre la política y la narco actividad.³²

Los grupos criminales se establecieron y prosperaron bajo el amparo de un poder político local y tradicional. A su vez, los grupos políticos han asegurado que ese amparo signifique dinero y “participación accionaria” en las empresas ilegales de la narco actividad; y que se garantice de alguna manera, un estado de impunidad institucional, que facilite las operaciones económicas derivadas de la narco actividad.

La evidencia encontrada indicaría que para el caso de Sayaxché y sus alrededores, la relación entre los comunitarios y las actividades de los grupos criminales es marginal, debido fundamentalmente a que la relación y control directo de los grupos criminales sobre las instituciones estatales y de representación local, les ha generado capacidad de operación, sin necesidad de intermediación con liderazgos o agentes locales. Los grupos criminales no necesitan la protección ni el apoyo ciudadano en sus actividades ilegales. De allí, que tampoco haya un interés particular por conformar estructuras paralelas al gobierno central o local que provea de bienes y servicios para ganar el apoyo de la población en sus actividades. Las operaciones de la narco actividad son básicamente enclaves empresariales, que funcionan sin vínculos con la comunidad y con todas las ventajas de un entorno social y geográfico con lógica de frontera.

Como contrapartida, los pobladores de Sayaxché y sus alrededores es poco lo que esperan de la autoridad legalmente constituida. La relación de complicidad, y en el menor de los casos, de tolerancia de la Policía Nacional con y hacia los grupos criminales, ha generado resistencias y desconfianza de los pobladores hacia las agencias del gobierno central y las instituciones del gobierno local. De hecho, los testimonios dan cuenta de una percepción generalizada en el imaginario colectivo que quienes detentan el poder fáctico y real en el lugar son los grupos criminales, asociados desde siempre a la autoridad política e institucional.

Impacto económico y social de la delincuencia organizada en Sayaxché

Como se planteó en los párrafos precedentes, la actividad económica y productiva de Sayaxché no ha permitido mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población. No obstante, se logra identificar algún patrón de mejora de la situación social en algunos grupos y zonas, que no sería consistente explicarlo solo a partir de la dinámica económica generada del cultivo de la palma, del azúcar o el contrabando de otros bienes que no sean las drogas.

³² *Ibíd.* Pags 55 - 60

Esto tendría que ver por ejemplo, con el auge relativo de los colegios privados y la demanda creciente de éstos. Ver tabla 2.

Tabla 2. Cobertura escolar en Sayaxché

Level	1994	2002	2009
Bilingual Preschool	457	556	584
Preschool	88	1,057	2,727
Primary	5,436	11,969	18,291
Primary for Adults	25	87	67
Middle School	174	819	2455
High School	0	381	841
TOTAL	6180	14869	24,965

Fuente: Ministerio de Educación de Guatemala.

Como se observa en la tabla, el incremento de la matrícula escolar ha sido muy rápido con predominio de escuelas públicas en el nivel primario y pre primario, así como de colegios privados en los niveles básico y diversificado. La matrícula en el nivel primario muestra un crecimiento brusco en 1998 y luego sostenido en los años siguientes. Entre las posibles razones se plantea que en esa fecha se inició, en Sayaxché, el cultivo en gran escala de la palma africana que habría permitido absorber una parte importante de la población, que al contar con ingreso permanente, pudo pagar la incorporación de sus hijos e hijas a la escuela. Pero la evidencia recogida y analizada, y los testimonios de la gente del lugar, indican que no se trataría en realidad de una situación que se podría esperar de un contexto y una dinámica de desarrollo planificado entre el Estado y la sociedad; sino más bien de los beneficios colaterales asociados a la narco actividad. Sobre todo en aquellas comunidades inmediatamente vecinas a la frontera con México.

Cuando se busca la explicación de cómo se da este asunto en Sayaxché, se van conociendo esos nuevos factores que generan buena parte de los ingresos en algunos sectores de la comunidad. Un lancharo de San José Caribe lo describe así:

“Antes, solo los hijos de grandes ganaderos podían atravesar el río [Usumacinta] e ir a Benemérito a estudiar, porque acá no había nada; ahora son muchos más los que van a la telesecundaria o pasan el río. ¿La razón? Hay más dinero, sin duda...De repente han aparecido otros con las bolsas llenas de pisto pero nosotros no nos metemos con ellos porque se dedican a pasar otras cosas. ¡Le juro! No todos estamos en eso porque tarde o temprano terminan mal. Allí sí que más vale pobre pero honrado”.

En Sayaxché es una creencia generalizada que la proliferación de colegios privados y extensiones universitarias tendría que ver primero, con el dinero disponible producto de la

narco actividad y luego, con la posible emergencia de una frágil pero creciente clase media, que vinculada directamente a esas operaciones, estaría demandando bienes que el Estado guatemalteco no ha estado en capacidad de proveer.³³ El testimonio de un educador expresa lo siguiente:

“En la cabecera municipal la educación ha crecido en los últimos años a un ritmo increíble; hay hasta un colegio que tiene casi mil alumnos; ¿Cómo se explica? Pues lo cierto es que la gente, especialmente de las aldeas fronterizas, tiene más dinero y pueden darles motos y carros a sus hijos para venir; en otros casos los mandan como pensionistas durante la semana. En El Pato ahora se tienen dos escuelas, una grande y una chiquita, pero es que ya no cabían ni con dos jornadas. No tardarán en poner un colegio porque ya hay gente que lo puede pagar. Como usted vio ya tenemos dos café internet y pasan llenos todo el día”.

Y sostienen además que ese derrame y prosperidad se ve fundamentalmente en las aldeas que están “al ladito” del lado mexicano. La explicación que subyace de esta creencia generalizada sobre el bienestar derivado de la narco actividad en el sistema educativo de Sayaxché, está relacionada con el hecho que el contrabando (granos, azúcar, etc.) es considerado por los comunitarios como una actividad económica de subsistencia. Además sostienen que esta prosperidad se ve fundamentalmente en las aldeas que están “al ladito” del lado mexicano. Es una situación que según los comunitarios, ha llevado a los comerciantes a movilizarse a lugares como “El Pato” o “Tierra Blanca” donde hay una importante circulación de dinero y demanda de todo tipo de productos.



³³ Brodzinsky, S. (2011, mayo). “Latin America's middle class grows, but with a tenuous grasp on status”. *The Christian Science Monitor*. De <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2011/0520/Latin-America-s-middle-class-grows-but-with-a-tenuous-grasp-on-status>

Nuevos desarrollos (techos, antenas parabólicas, nuevos edificios)
en una ciudad nueva en la frontera con México.

Pero el impacto de la narco actividad en esta zona no es solo económico. Hay una dimensión que es innegable y que se reproduce rápidamente en el imaginario colectivo, y es lo que se refiere a otros beneficios colaterales que acarrea la presencia de esas redes en las comunidades. Además de constatarse las situaciones en que la narco actividad genera islas de prosperidades locales, hay casos en que subsidian servicios que el Estado no está en capacidad de brindar como es el tema de la seguridad. En Sayaxché, los testimonios confirman acciones de limpieza social cuando la situación lo requiere de parte de los grupos criminales. Particularmente cuando de jóvenes mareros se trata. Es una situación que al final de cuentas es percibida por la sociedad como de alguna manera beneficiosa al entorno social, aunque al final quede el remanente de la violencia ejercida entre los grupos de la criminalidad organizada. Un comerciante del lugar ve el asunto de esta forma:

“La presencia de esa gente contiene a la delincuencia. Usted ve que hay muy pocos policías y ellos se mantiene en la cabecera. Si no fuera por los guardaespaldas, en las aldeas la delincuencia haría averías”.

En la actualidad, el arraigo de la narco actividad, la violencia que se deriva de su presencia, la incapacidad del estado para enfrentar el problema y la presencia constante de los zetas, hace que al final de cuentas el futuro no sea percibido con tranquilidad por los sayaxeños.

Gualán

“...el temor de la gente es que vengan los Zetas. Los señores y sus gentes siempre dicen lo mismo: ‘aguántenos a nosotros porque somos buenos, porque los Zetas, esos si son malos’. Y la gente prefiere lo malo conocido...”.
Testimonio de comerciante de la aldea Mayuelas.

El caso de Gualán ilustra los beneficios y costos del aumento de tráfico de drogas. Gualán, sin duda está en desarrollo, especialmente a través de la producción de tomates para exportación, pero es evidente que mucho de este dinero está ligado al narcotráfico también. A pesar de la existencia de instituciones locales, el capital social es bajo. El alcalde es percibido como un defensor de los intereses locales en contra de un gobierno nacional o central predatorio, más que como un proveedor de servicios locales y liderazgo. Durante décadas Gualán ha sido excepcionalmente violento, pero ahora inclusive está experimentando un declive en su seguridad debido al tráfico de drogas, aún cuando su clase media se expande. Los señores vinculados a organizaciones criminales locales, tradicionalmente han proporcionado seguridad, alejando la delincuencia común, en lugar de la policía. Para muchos en la comunidad, ellos representan la mejor defensa local contra los mucho peores cárteles mexicanos, sobre todo de Los Zetas.

Geografía y economía

Gualán es un municipio del Departamento de Zacapa, ubicado en el oriente de Guatemala. A inicios de los años este municipio fue escenario de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y el Ejército de Guatemala, instalado en la cabecera municipal de Zacapa y en Morales, Izabal. Después de 1966 muchos “gualantecos”, acusados de ser simpatizantes de la guerrilla pero en realidad militantes del Partido Revolucionario y de la Democracia Cristiana, fueron asesinados y desaparecidos por los escuadrones de la muerte, organizados en la denominada Mano Blanca, presuntamente dirigida por el diputado de ese entonces Oliverio Castañeda, quien es originario del municipio.

En los últimos años se ha dado un proceso de urbanización acelerado, que dio lugar al surgimiento de nuevos actores sociales que ya no están ligados a la agricultura de subsistencia. El municipio contaba para el censo de 2002 con un total de 39,871 habitantes y según el recuento hecho para el Plan de Desarrollo Municipal, en la actualidad serían un poco más de 50,000 personas, lo cual implica un crecimiento poblacional del 30 por ciento, que estaría motivado por la demanda de puestos de trabajo en el cultivo de tomate, el

comercio y la construcción. El tráfico de drogas y de otros bienes y actividades criminales, también son percibidos como de amplio crecimiento.

Gualán y Zacapa están entre las ciudades y Departamentos más violentos del todo el país. Para el año 2010 el departamento de Zacapa tuvo un índice de 76 homicidios por cada 100,000 habitantes. El tercero más alto de los veintidós Departamentos, y Gualán registró 85 homicidios por cada 100,000 habitantes.³⁴. En un contexto en que la tenencia y posesión de armas, la violencia y disputas intrafamiliares, están altamente arraigadas en la cultura local.

Hasta inicios de la década del 2000 los mayores empleadores de la zona eran las fincas de café, ubicadas especialmente en el municipio vecino de La Unión. Pero la crisis de precios del grano de ese año provocó la quiebra y cierre de gran parte de las fincas, por lo que algunas familias migraron a Estados Unidos. Antes de esto, en los años ochenta, la apertura comercial llevó a muchos productores de maíz a la quiebra y la falta de créditos hizo que mucha gente no pudiera iniciar nuevos cultivos. Esta situación, incentivó un importante proceso migratorio que, aunque no fue tan significativo como en otras zonas de Guatemala, sostuvo en buena forma la economía local. De lo que da testimonio el director de planificación municipal de la alcaldía de Gualán:

“Con la crisis que había, la gente se comenzó a ir a los Estados. La gente se fue a Los Ángeles, Nueva York y Filadelfia. En esos años, la fiesta del pueblo se pagó con las remesas”.

La remesa comienza a ser el disparador de cierta prosperidad económica que incentiva la actividad financiera y redundante por ejemplo en el impulso a la producción de tomate en terrenos que antes se utilizaban para la producción de maíz. Con el tiempo, el tomate llegaría a ser el principal rubro de producción de la zona. Además del auge del tomate, en Gualán, ha sido enorme el crecimiento en la construcción de nuevas colonias, e incluso de condominios en las afueras de la cabecera y en aldeas como Mayuelas, Shin Shin, Juan Ponce y Guaranjá.

El tomate generó una dinámica de compra y venta de propiedades, de hecho se dice que casi todas las tierras cambiaron de dueño y es sabido que buena parte estaría ahora en manos de personas vinculadas al narcotráfico, quienes poseían los recursos para realizar compras a precios que ellos mismo ponían. Poco después se inició un proceso de reconversión productiva que tuvo como eje la reactivación del sistema de riego Oaxaca, y la mayor disponibilidad de dinero para cultivar tomate.³⁵

³⁴ Según datos de la Policía Nacional Civil y la proyección de población del Instituto Nacional de Estadística para el año 2010.

³⁵ Al momento de realizarse esta investigación, no se dispuso de denuncias sobre lavado de dinero en agencias bancarias del municipio, aunque los informantes consideran que debe darse.



Nuevos servicios financieros y otros negocios en Gualán

La política y el capital social en la comunidad

Para el año 2001, el municipio estaba a cargo del alcalde Juan José Mejía Rodríguez,³⁶ quien había sido electo en el 2004 por el partido GANA, y posteriormente re elegido para un tercer período en las elecciones del 2011. Los testimonios recopilados señalan que para los pobladores de Gualán, la gestión municipal de Mejía ha sido regular, pues en opinión de los comunitarios si bien no había realizado obras importantes, tampoco ha estado envuelto en actos de corrupción, tal como ha sido constante en municipios vecinos. No obstante, su gestión debe explicarse en el contexto de una zona en que por lo general los operadores políticos locales buscan algún tipo de “aval” de parte de los grupos narcotraficantes dominantes. Esto puede traducirse por ejemplo, en un apoyo directo de los grupos criminales en el financiamiento de las campañas. Pero también se busca el aval de ellos proyectando manifiestamente que desde ningún punto de vista las operaciones de trasiego serán afectadas por la autoridad municipal. Es así como en la política local de Gualán se asume como un error grave, mostrar oposición hacia los grupos criminales encargados del trasiego de drogas. En realidad se trata de una situación análoga, a las tradicionales relaciones que se dan entre los gobiernos locales y las élites económicas del café o el ganado en Centroamérica, y en esta zona mantenerse en el gobierno de la corporación municipal

³⁶ Su hijo, Luis Fernando Mejía Monterrosa de 26 años, fue asesinado en la calzada San Juan, en las cercanías de la Colonia El Rodeo, por individuos que intentaban robarle el auto. Pero como suele suceder, muchos informantes creen que el asesinato tiene otras razones y acusan al alcalde de estar ligado a los Lorenzana. Cfr. http://www.prensalibre.com/noticias/Dan-muerte-hijo-alcalde-Gualan_0_390560982.html

implica entender que debe mantenerse una actitud de cooperación o neutralidad hacia esos grupos dominantes.

En Gualán, el dinamismo económico no ha implicado que se haya superado la tradicional falta de organización que caracteriza al municipio. Es una zona donde es raro encontrar procesos ciudadanos de formación de consensos para aspirar a la formación de agendas que busquen el bien común. Menos cuando se trata de poner en agenda las implicancias que tiene para su comunidad el trasiego de drogas, los señores y lo que se deriva de sus actividades.

Los empresarios locales están integrados en la sub-filial de la Cámara de Comercio y no existen organizaciones de trabajadores. No hay presencia de ninguna entidad de cooperación internacional y están presente solamente tres entidades de gobierno dedicadas a los temas de salud, educación y programas de cohesión social. Es igual el número de organizaciones no gubernamentales: Siglo XXI, Asociación Guatemala y Corazones en Movimiento, que realizan programas de apadrinamiento para niños y niñas en situación de pobreza. También existe la Asociación para la Protección de la Sub-cuenca del Rio Los Achiotes (APCRA).

Las organizaciones del municipio, por excelencia, siguen siendo las derivadas del Sistema de Consejo de Desarrollo: los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en las aldeas, y recientemente, el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES).

El antecedente de los COCODES en el municipio fueron los Comités Pro-Mejoramiento, que tuvieron un papel importante como intermediarios entre las comunidades y el Estado. Como ha sucedido en otros municipios, el alcalde y la corporación municipal de Gualán fueron renuentes y retrasaron todo lo posible la organización del COMUDES por temor a que el mismo se convirtiera en una fuente de poder independiente a la estructura de gobierno local. La necesidad de acceso a proyectos y recursos de cooperación internacional - que siempre lo plantea como requisito - obligó a su organización. Hasta ahora, el COMUDES no se ha convertido en esa fuerza independiente y su relación con la corporación municipal es cordial, principalmente porque las comunidades encuentran que es preferible llevarse bien con la municipalidad antes que arriesgarse a perder proyectos y recursos. El tema es visto así por la propietaria de una tienda en el Barrio la Estación:

“Aunque no estamos libres de problemas, la gente, especialmente en las aldeas, siguen viendo al alcalde como la máxima autoridad y como el defensor del municipio frente al gobierno central. Por ello, la gente le apoya en sus gestiones externas. Pero la contraparte es que el alcalde debe ser capaz de traer beneficios desde afuera; si no es así, no sirve”.

La única organización agrícola está ligada al sistema de riego que existe en el municipio, pero no tienen interés en participar de otro tipo de actividades, ni en incidir en las decisiones locales a pesar de ser los principales beneficiarios del crecimiento económico del municipio.

La comunidad y el contrabando: “¿Tomates del oro?”

Como se ha abordado en las páginas precedentes, Gualán tiene una base productiva esencialmente agrícola, y ha sido históricamente activa en el contrabando de todo tipo de bienes. Las ventajas comparativas que ofrece la debilidad de los controles de uno y otro lado son utilizadas desde tiempos de la independencia de España para alimentar una economía de contrabando, pero tradicionalmente de sobrevivencia que en diversas etapas ha ayudado a compensar las frecuentes etapas de crisis de las actividades agrícolas.³⁷

Por estar en zona fronteriza con Honduras, en Gualán el contrabando es asumido localmente dentro de la lógica de un simple intercambio comercial que abastece las demandas y las lógicas del mercado de uno y otro lado de la frontera. Por ejemplo, debido a los subsidios que el gobierno hondureño da a sus productores locales para incentivar la exportación de este producto, se ha alentado el contrabando del café guatemalteco de baja calidad, que luego es exportado nuevamente desde Honduras, lógicamente como producto hondureño. Así, cuando el mercado es limitado o excesivamente regulado para abastecer cualquier otro producto que se necesite de un lado y otro, el contrabando activa sus redes e inicia un proceso fluido e ilegal de intercambio de bienes, siempre en un contexto de débiles controles y corrupción generalizada.

Por eso, la inserción de la actividad criminal relacionada con el trasiego de drogas hacia México y su sostenibilidad fue un asunto casi natural. En este municipio y sus alrededores se ha aprendido a convivir con la actividad de las redes criminales, y existe un conocimiento muy sofisticado y generalizado sobre la dimensión del trasiego de drogas y su impacto en la comunidad. Se sabe, por ejemplo, que el dinero narco está presente en la producción del tomate, en la infraestructura urbana, en las gasolineras, en el sistema financiero; donde sea, pero también los comunitarios en sus testimonios insisten que nadie está interesado en resolver el problema. Es una opinión común que en ciudad de Guatemala las autoridades tienen conocimientos de lo que sucede con la narco actividad y con el dinero que se genera a partir de esto, pero no recuerdan o al menos no tienen información de que en algún momento se haya dado una acción estatal decidida y consistente para intervenir el problema más allá de la captura de los capos o los señores. Como comenta un comerciante:

³⁷ Una anécdota referida por uno de los informantes dice que durante el golpe de estado contra Zelaya en Honduras y ante la decisión de la administración Colom de cerrar la frontera a los comerciantes locales - previendo que el cierre pudiera durar mucho tiempo - mandaron tanto producto que literalmente dejaron vacío al pueblo.

“Por ejemplo, mi hermana trabajaba como cajera en la Mazatlán, pero tuvo que salir corriendo porque una vez pidió más datos de la cuenta a un supuesto cliente y éste le amenazó de muerte por preguntona; hasta después nos dimos cuenta que ese era el nombre de un pueblo que queda en Sinaloa y entendimos de qué se trata la cosa; con el tiempo ella nos dijo que no todas las transacciones quedan registradas... ¿Dígame usted si esto no lo saben las autoridades en Guate?”.

Y así, los testimonios recopilados para este informe dejan ver que en Gualán, separar qué parte de la actividad vinculada a la producción del tomate, del desarrollo urbanístico e inclusive de la proliferación de colegios privados no está asociada o derivada del dinero narco es complicado. El tema del tomate en particular es puesto por un poblador de Gualán en esta perspectiva:

“...se ha desarrollado mucho el cultivo del tomate. Posiblemente, algo de esto viene de dinero del lavado, pero también en algo ayudan los bancos. Es difícil, en esos casos, distinguir el dinero legal del dinero negro. Pero yo le puedo decir que la mayoría de los tomateros son personas honradas aunque el dinero que les sirve no lo sea y no necesariamente sean los verdaderos propietarios de la tierra”.

Un comisario de la PNC comenta sobre el relativo boom urbanístico del municipio:

“Pues si hay mucha casa nueva que si usted ve el estilo, se ve que no es dinero bueno. Aquí mucha gente que se dedica a cosas dudosas, hace unas casotas que Dios guarde. Pero sin denuncias, no podemos hacer nada”.



Ejemplo de una estación de gas en Gualán. Estas estaciones serían un medio común de lavado de ganancias ilícitas

La proliferación de colegios privados, es explicada no solo a partir de la actividad y prosperidad generada por el tomate, ni por el impacto a partir de iniciativas como PRONADE y *Mi Familia Progresas*. Un profesor de la zona comenta:

“Antes todo terminaba en la primaria y muy pocos se interesaban en los básicos; los realmente ricos iban a Zacapa o a Puerto Barrios para estudiar el diversificado y – eventualmente – a la universidad; hoy día las cosas han cambiado y casi todos tienen la aspiración de terminarlo. Eso cuesta dinero y de algún lado está saliendo”. Antes casi nadie venía de las aldeas a estudiar al instituto o a los colegios; hoy vienen en sus propias motos y pazolas; los meros meros... vienen en pick up; eso es lo que provoca el tráfico de la tarde y la gran cantidad de cafeterías.”

En efecto, en Gualán y sus alrededores el crecimiento de la matrícula educativa en todos los niveles ha sido constante. En diecisiete años, la matrícula escolar pasó de menos de 6,500 alumnos a casi 25,000 en el 2009, según datos del Ministerio de Educación.³⁸ Programas como PRONADE y *Mi Familia Progresas* llevaron a que casi la totalidad de estudiantes en edad de estudiar acudan a la escuela; sin embargo, sobresale en esta dinámica el crecimiento de los colegios privados para hijos de personas que ya no consideran a las escuelas públicas adecuadas para sus aspiraciones.

Por otro lado, el personal de las agencias bancarias se niega a emitir una opinión precisa y formal respecto a la posibilidad de que “las cuentas no cuadren” al momento de relacionar el volumen de la actividad del sistema financiero con el narcotráfico y la relativa prosperidad de la zona, pero sí hay una certidumbre meridiana del peso del dinero narco en Gualán. Situación que es descrita por el gerente de una agencia bancaria de la siguiente manera:

“Sólo que estuvieran cultivando tomates de oro se podría explicar el movimiento de dinero que hay en Gualán; tampoco es el contrabando porque las familias que se dedican a eso lo hacen desde siempre y el impacto ya está dado.”

Los señores y la seguridad en Gualán

La emergencia del trasiego de drogas como un asunto neurálgico en la vida social y económica de Gualán ha implicado también la emergencia de los “señores”, con quienes nadie quiere meterse, y de quienes prefieren no hablar, al menos públicamente. Los “señores” son esencialmente personajes de la comunidad con origen diverso, que por su ascendencia económica, prestigio político o activismo comunitario, lograron cultivar importantes lealtades en su entorno. Su conocimiento de la comunidad, su liderazgo sobre

³⁸ Ministerio de Educación de Guatemala. (2007). “Anuario Estadístico de la Educación 1994–2007”. De <http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2007/anuario/main.html>

éstas y eventualmente su capacidad de haber sido actores relevantes en la gestión de la seguridad en esas zonas durante el conflicto armado, les abrió las puertas para convertirse en el punto de contacto fundamental para los grupos que necesitaban asegurar la logística para el transporte de la droga a través de Guatemala. La relación entre los señores, sus actividades ilícitas y la comunidad, es descrita así por un oficial de la Policía Nacional Civil desplegado en el lugar:

“Pues qué le puedo decir... hay mucho tráfico de droga en la localidad y nosotros no podemos hacer mucho. Si uno no se mete con los señores y su gente, ellos no se meten con uno. Por eso, cuando hay operativos nosotros nos preocupamos, porque los señores se enojan y la toman contra nosotros. Le vienen a balear la estación o la radio patrulla. Hasta ahora no pasa de eso pero uno nunca sabe... Por eso, no hacemos operativos si no viene la orden directamente de la capital. No sólo no se hace nada con esos operativos, sino que además, uno se mete en problemas...”³⁹

La percepción de bonanza económica, acentuada exponencialmente por la narco actividad cimentó el imaginario colectivo que en Gualán “hay dinero”. Situación que al final de cuentas ayuda a explicar desde la perspectiva de los comunitarios, el incremento de los hechos violentos que se expresan en asaltos, secuestros, pasadas de cuenta, linchamientos, etc. En este contexto, la responsabilidad de las redes criminales es dual. Por un lado, se tiene la violencia generada por los grupos que se disputan el control de las rutas por el que se trasiegan las drogas. Pero también los señores y su gente regulan la actividad de la comunidad pues ejercen la “limpieza social” contra bandas delincuenciales comunes o de pandilleros. Un comisario de la PNC lo comenta de esta forma:

“Lo que se dice es que lo de las extorsiones eran mareros de Zacapa. Y se dice que los señores mataron tres o cuatro y que los demás se fueron, pero uno no sabe la verdad. Se hablaba mucho de extorsiones, pero a nosotros no nos llegó denuncia. Luego aparecieron varios patojos muertos. Se dice que los señores de la droga los mataron para limpiar la zona, pero nosotros mejor ni nos metimos...”

Mientras que un comerciante del barrio “La Estación” expresa:

³⁹ En este sentido, la zona estaba dominada por el grupo de la familia Lorenzana. Algunas versiones dieron cuenta que – especialmente tras la captura del “patriarca” Waldemar Lorenzana - el resto de integrantes se movilizaron a las montañas del municipio vecino de La Unión y a propiedades en Jocotán, Camotán y Olopa (Chiquimula). Aprovechando su proximidad a Honduras y porque sus carreteras están en muy mal estado, siendo casi impenetrables. Para el caso de Gualán, tanto la familia Lorenzana como colaboradores o testaferros tendrían fuertes inversiones en agricultura y comercio. Se sabe que también son particularmente activos en la compra de propiedades cercanas a las fronteras y sobre las rutas de tráfico.

“Los robos aumentaron y la policía no hacía nada. Los ladrones venían de Zacapa o de Morales. Por eso, la gente ya no salía a la calle, porque no sabía que le podía pasar. El año pasado se dijo que ‘los señores’ habían puesto un toque de queda a las nueve, pero en realidad fue para poner orden y desaparecer a los responsables.”

Esta labor de limpieza social ejercida por los señores ha extendido y reforzado la creencia que tenerlos a ellos –a los señores- es mejor que no tener nada. Y el hecho que casi todos sepan que el dinero narco alimenta buena parte de la vida económica de Gualán y sus alrededores, no significa que haya un desasosiego generalizado sobre el tema, más allá del que produce el sentimiento de vivir en un lugar de violencia generalizada. La precariedad de la acción estatal en la comunidad, y la desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas alimenta la percepción ciudadana de que al final de cuentas se puede convivir con una entidad ilícita pero justa, y que además puede tener la capacidad de proteger a la comunidad de la delincuencia común. Por eso no es un asunto extraño percibir un sentimiento generalizado de apoyo, o al menos de aceptación hacia los señores, pues se trata de gente que, nacidos y criados en la misma comunidad, representan incluso una especie de orgullo regional por el éxito logrado por sus actividades económicas ilícitas. Un empleado municipal lo expresa así:

“Los señores son buenos y se encargan de poner orden. Hay complicaciones que soportar pero los señores son tranquilos y no se meten con uno. Pero los Zetas, esos si son malos. Si ellos se instalan aquí, ahí si vamos a acabar como en Ciudad Juárez. El problema es cuando los guaruras chupan. Como andan armados, disparan al aire y hacen relajo. Nosotros, con nuestras pistolitas tenemos las de perder. Tenemos que hablar con ellos y convencerlos de que se calmen.”

En Gualán, la actitud generalizada es la de ignorar el tema hasta donde se pueda. Saben que el gobierno central lleva años de no intervenir en el municipio con planteamientos claros de desarrollo social y económico, y es así como la dinámica de la narco actividad es vista como un asunto de necesidades donde lo que importa es quien proporciona respuestas. Según el testimonio de un abogado de la zona:

“Aquí ha habido contrabando desde siempre y el apego hacia el cumplimiento de la ley es débil. Por tanto, si el gobierno no viene es preferible soportar a los narcotraficantes, siempre y cuando, estos aseguren el orden y la tranquilidad de todos.”

Malacatán

“Podía ser narco y lo que sea, pero por lo menos con [Juan “Chamalé”] Ortiz la delincuencia se controlaba. No porque él se dedicaba a combatir el crimen, sino porque los ladrones no se animaban a actuar con los guardaespaldas enfrente. Pero ahora, todo se va a descontrolar”.

Testimonio de un piloto de microbús de la ruta la Virgen – Malacatán

Malacatán es una comunidad relativamente próspera y floreciente debido a la variedad de su sistema productivo, un sistema financiero dinámico y una actividad comercial importante. Es un municipio con riqueza tradicional, derivada de la producción de café, del contrabando – en ambas direcciones – y del “coyotaje” para movilizar centroamericanos en ruta a Estados Unidos; además de ser el centro comercial de la parte sur del departamento de San Marcos. Es fácil observar un relativo alto capital social, que por ejemplo se demuestra en la movilización de sus ciudadanos para reclamar una diversidad de reivindicaciones de su entorno, y una variedad de grupos de interés como clubes y asociaciones locales. La figura del alcalde también tiene una fuerte presencia, y es reconocido públicamente por su capacidad para negociar con éxito entre los múltiples intereses de la región, incluyendo a los traficantes. La red criminal creada y dirigida por Juan Ortiz desde la década del 2000, es típica de una organización criminal enraizada en la sociedad y la economía local. Ortiz era considerado no sólo un peligroso criminal, sino también un astuto hombre de negocios además de un benefactor de las iglesias locales y las familias necesitadas de apoyo. Para muchos se trataba de un "chico de la zona que hacía el bien." Su arresto en marzo del 2011 ha generado incertidumbre, y los testimonios de los habitantes dejan ver cierto temor sobre el futuro de la comunidad, pero hasta el momento no parece haberse desestabilizado la red de trasiego de drogas que el mismo Ortiz creó y supervisó.

Geografía y economía

Malacatán está ubicado en la parte sur del departamento de San Marcos, colinda entre otros, con la República de México. La cabecera se encuentra a 390 metros sobre el nivel del mar, lo que provoca un clima muy caluroso y lluvioso, propicio para los cultivos tropicales. El censo de población del año 2002 daba cuenta de 70,834 habitantes y un estimado de 86,000 para el año 2010, resultado de una tasa de crecimiento del 2.5 por ciento anual. La población indígena es solamente el 20 por ciento del total de la población y en su mayoría son de origen Mam, proveniente del altiplano del mismo departamento. Es una zona hacia donde la

migración se ha acelerado por el gran crecimiento económico que se observa en los últimos cinco años.

De manera tradicional, los productores de café han sido el sector fundamental en la economía local por la generación de empleos permanentes y temporales. Aunque se superó la crisis de precios del año 2001, éste no se ha logrado reposicionarse como la principal actividad del lugar, pues la cantidad de empleos que genera no volvió a ser la misma de antes. La riqueza del suelo, microclimas, flora, fauna, cuencas de ríos caudalosos y sistemas de riego, han hecho de Malacatán un municipio tradicionalmente próspero. El cultivo de palma africana ha ido ganando espacio en extensión sembrada y en empleos permanentes, aunque el área sembrada es menor en el propio Malacatán, respecto a municipios vecinos como Ocos, Pajapita y Tecún Umán. No obstante, los beneficios son más evidentes en el primero, por ser el “centro comercial” de la costa marquense. Sin que existan estadísticas al respecto, se observa que se trata de un municipio prácticamente de “pleno empleo”, especialmente por los altos requerimientos de mano de obra no calificada que demanda el corte de café y las plantaciones de palma africana. A ello se suma una infraestructura de primer nivel –tomando como referencia los estándares guatemaltecos- construida durante más de un siglo debido a las necesidades de la actividad cafetalera.



Comercio y servicios avanzados en Malacatán

La política local y el capital social comunitario

Malacatán es un municipio que siempre se ha caracterizado por el número elevado de candidatos a la alcaldía, lo cual es atribuido a su gran actividad económica. En la elección del año 2007, participaron 15 candidatos, y el alcalde Héctor Rubén Chávez Pérez fue reelecto por segunda vez con un amplio apoyo ciudadano para un nuevo período en las pasadas elecciones del 2011. Los comentarios escuchados durante el trabajo de campo, dan cuenta que sin duda alguna el alcalde es el referente principal de la zona. La prosperidad del lugar le

permite dedicarse a un papel más político y no solo poner atención a asuntos que tienen que ver con las necesidades específicas de infraestructura del municipio. Es conocido como el “componedor” (conciliador) entre los diversos grupos de interés existentes en la comunidad, como los ganaderos, caficultores, comerciantes y hasta narcotraficantes.

A diferencia de los municipios de Sayaxché y Gualán, Malacatán es una municipalidad muy activa en materia de prestación de servicios y en obtener apoyo para los principales temas de la población: Ejemplo de esto son los reinados de belleza departamental, de los últimos cinco, el municipio ha ganado tres; y el fútbol, actividad deportiva que es abordada regularmente en las agendas de trabajo del gobierno local. Lejos de ser marginal o irrelevante, se tratan de actividades a las que los pobladores prestan mucha atención, y realza la relevancia del gobierno municipal ante los ojos de la comunidad.



El impresionante edificio del gobierno municipal de Malacatán.

En Malacatán existen 91 comunidades, de las cuales todas cuentan con COCODES, el COMUDES trabaja normalmente y cuenta con su propio espacio físico para reuniones y actividades. Estas instancias son la contraparte de las actividades del gobierno local.

A pesar de la importancia económica del café, y aunque varios propietarios de fincas cafetaleras han sido alcaldes, los productores como grupo económico no tienen incidencia directa en las decisiones del municipio por su escaso nivel organizativo. Igualmente, sucede con el rubro de la palma africana, si bien es un actor económico relevante en la zona al igual que los cafetaleros, no tienen rostro y nadie conoce quiénes son sus propietarios y desde luego no participan en ninguna instancia municipal de diálogo.

El crecimiento económico ha dado lugar al surgimiento de instancias nuevas como clubes deportivos y pequeñas organizaciones gremiales (existe una filial de la Cámara de Comercio),

pero especialmente asociaciones campesinas, las cuales han desempeñado un papel importante en las movilizaciones contra la Distribuidora de Energía de Occidente (DEOCSA), por el tema de la distribución de electricidad que se inició en el año 2008.

El Frente Nacional en Defensa de los Servicios Públicos y de los Recursos Naturales (FRENA), los sindicatos de salud, el Frente Nacional Magisterial y entidades agrarias como el Comité de Unidad Campesina (CUC), Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y CNOC tienen presencia en el municipio mediante grupos de campesinos a quienes fueron otorgadas fincas como parte de los programas de resarcimiento a las víctimas del conflicto armado. Esto ha convertido a la parte sur del departamento de San Marcos en una zona con alta movilización ciudadana con agendas reivindicativas, lo que genera en ocasiones situaciones de alta conflictividad social y ambiental.

La iglesia Católica tiene una gran influencia especialmente debido al liderazgo del obispo de San Marcos, Monseñor Álvaro Ramazzini y a la extensa red de pastorales que trabajan en temas que van desde jóvenes, hasta la propiedad de la tierra o la oposición a proyectos de minería. Sin embargo, en los últimos años las iglesias evangélicas han cobrado relevancia debido a la gran cantidad de recursos con que cuentan, lo que se ha traducido en mayor feligresía y en un remozamiento casi total de sus instalaciones. Se ha planteado insistentemente por los propios comunitarios, que el auge de estas iglesias estaría relacionado a los recursos que les proporcionó Juan Ortiz López “Chamalé”, el principal narcotraficante de la zona; quien además se presentaba como pastor de una de estas iglesias. Se dice que las “narcoiglesias”, como se les denomina localmente, habrían tenido no solo la función de limpiar y calmar las almas, sino también de lavar el dinero ilícito de la actividad criminal de “Chamalé”. Sin embargo, encontrar evidencia o más bien investigaciones concretas de la autoridad sobre este asunto no es un asunto fácil, así como tampoco lo es en el caso del vínculo del tomate con el lavado de dinero en Gualán.

El tráfico local y la actividad criminal

Como en los demás casos analizados, existen otros actores de gran relevancia en el municipio, que desde hace muchos años son parte importante de la vida económica pero que no son visibles. Se trata quienes se dedican al contrabando de productos en ambas direcciones de la frontera, y los que trasladan a personas indocumentadas hacia México en dirección a Estados Unidos. Si bien no tienen una estructura visible, sí operan de manera organizada en materia de rutas, tarifas y tipo de productos.

En este contrabando de bienes y personas, participan básicamente familias pobres que combinan dichas actividades de contrabando con diversas labores, incluyendo las agrícolas. En el caso del tráfico de personas o “coyotaje”, el impacto visible en el municipio son la gran cantidad de hoteles y comedores existentes en la zona urbana y en la aldea El Carmen que es

la frontera formal. Entre los principales productos de trasiego hacia México están el azúcar y la ropa, mientras que en sentido contrario lo más requerido es carne de pollo y huevos. Un “tricicletero” de la ciudad del Carmen Frontera comenta el asunto así:

“Por la cercanía con México y por los aranceles tan altos que siempre se cobran dizque para proteger la ‘industria nacional’, Malacatán siempre se ha dedicado, como dicen los charros, a la ‘fayuca’. Ahora se contrabandea - como usted puede ver en la carretera - la gasolina mexicana de PEMEX que está subsidiada, pero también hay mucho contrabando de pollo y huevos mexicanos - como lo puede ver usted con tanto negocio de venta de pollo que también hay en las carreteras - además de jabón Camey y productos de Herdez. Y el aceite ni hablar... por el contrario, mucho maíz y ropa salen también de fayuca para Tapachula, Tuxtla y el resto de México”.

En general, estas actividades de contrabando y de coyotaje no parecen relacionarse con el narcotráfico pues la evidencia recogida a través de los testimonios indicaría que en realidad estos asuntos se tratan de manera separada. Un profesor jubilado comenta:

“Don Chamalé se dedica a las drogas y al lavado. El pollo y la gasolina es otra la gente. De hecho, el contrabando reparte más dinero, porque usted puede ver en la carretera, los que venden los galones son gente pobre. En cambio la droga, por la misma necesidad de seguridad, es negocio de unos pocos”.

Es así como el contrabando de gasolina, huevo, pollo y productos manufacturados mexicanos se han desarrollado considerablemente en la economía de esta frontera, y para el denominador común de estas personas, estas actividades son económicamente más significativas y democráticas que el narcotráfico.⁴⁰ Existe una convicción generalizada de que el contrabando es un asunto de todos y algo normal, en cambio el narcotráfico es un asunto de pocos, que les trae dinero a pocos.

“El contrabando, la fayuca, siempre ha sido más significativa que el narcotráfico en la región. La diferencia es que las ganancias del contrabando se reparten entre más gente, y por tanto, tienen más influencia en la economía regional”.

Testimonios de los comunitarios refuerzan el concepto de que en Malacatán y sus alrededores, el contrabando es un asunto arraigado en la idiosincrasia de las comunidades. Como lo dice un empleado municipal, “es un asunto que está allí desde que la frontera se

⁴⁰ Prensalibre. (2005, mayo). “Expendedores denuncian aumento de ventas ilícitas de combustible”, de http://www.prensalibre.com/noticias/Expendedores-denuncian-aumento-ilicitas-combustible_0_479352103.html y “Denuncian incremento de ventas de combustible de contrabando”, de http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Denuncian-incremento-ventas-combustible-contrabando_0_478752388.html

definió”. Y a diferencia de que lo que entienden podría estar ocurriendo en México con los Zetas, no tienen evidencia de que las redes narcotraficantes de la región estén metiéndose en eso. Un párroco católico comenta lo siguiente:

“No sé si el contrabando y el narco se relacionan. Pero el dinero del contrabando se reparte entre más gente. Usted puede ver que los que venden gasolina son gente pobre. Si no fuera por la gasolina, estarían trabajando por sueldos de hambre en las fincas. Vendiendo gasolina, ganan más, aunque no lo parezca, que recogiendo café. Por eso es que `Malaca` tiene tanto negocio”.

El narcotráfico en la comunidad

Los testimonios recopilados insisten que respecto a Malacatán en realidad hay una percepción errada en la que se asocia la prosperidad de la ciudad con las drogas. Y la califican de errada pues la base de esa prosperidad la constituiría el dinamismo de la actividad económica, a partir de su sistema productivo y del relativo bienestar que para las familias pobres significa su participación en el contrabando. No obstante, diversos reportes insisten que en realidad el narcotráfico sostiene más la economía del lugar de lo que creen los malacatecos; sobre todo cuando se trata de explicar buena parte del cultivo de la palma africana y el dinamismo de la compra y venta de tierras.

Además de esa arraigada tradición de contrabando que favorece que de uno y otro lado de la frontera circulen todo tipo de bienes, los comunitarios son escépticos sobre el rol del Estado; que es visto usualmente como un agente depredador que aprovecha su escasa presencia para también sacar ventaja de lo que puede. Así, el contrabando y el tráfico ilegal se vuelven un asunto que pareciera no tener salida en la realidad de frontera. Es fluido porque el Estado no está presente con sus regulaciones, pero es también alentado por un Estado corrupto que, cuando está presente empuja a la gente a buscar la forma de cruzar los bienes por donde sea; menos por donde se debería. Un residente lo plantea así:

“Pues sí, hay mucho contrabando. Las fronteras son extensas y tienen muchos pasos, además de ser montañosas. Además el gobierno apenas tiene el puesto de El Carmen e incluso por allí pasa cualquier cosa. Y las aduanas parecen que están más bien diseñadas para sacar ‘mordidas’ a los comerciantes, en vez de para arreglar el asunto. No hay más contrabando sólo porque la gente no quiere”.

Los actores locales: su relación y reacción frente al tema del crimen organizado

Como en los municipios de Sayaxché y Gualán, hay evidencia sobre los fuertes vínculos entre los grupos criminales y los funcionarios locales, no solo de Malacatán sino también de Tecún Uman. Un artículo de prensa citando al entonces ministro de gobernación, Carlos Menocal, indicaba que en esos municipios Juan Ortiz López, alias “Chamalé”, habría comprado las voluntades de alcaldes, jueces, fiscales y policías durante más de 10 años. Otros en cambio, habrían accedido a hacerse de la vista gorda en el trasiego de drogas, para no ser asesinados.⁴¹

En abril de 2011 el arresto de Juan Alberto Ortiz López, alias “Chamalé” o “Hermano Juanito”, reactivó la discusión sobre el narcotráfico y su papel en la economía y la sociedad de Malacatán. Esta discusión se produce, obviamente, de forma reservada. Las posiciones son bastante polarizadas: unos consideran a “Chamalé” la mayor de las desgracias de la que se derivan todas las desdichas, desde la basura en las calles - resultado de la pérdida de valores que el narco genera - hasta la alta tasa de delincuencia que afecta a Malacatán. Para otros el “Hermano Juanito”, no es más que un empresario exitoso - que además tiene doctorados en Filosofía y Teología de universidades norteamericanas no explicitadas - que ayuda a los pobres y que tuvo la mala suerte de encontrarse con los prejuicios consumistas gringos y su necesidad de justificar las intervenciones y su complejo militar-industrial, prohibiendo el consumo de productos que por sí mismos no son malos.⁴²

Aunque la intimidación y la amenaza están en el centro de las operaciones de los grupos criminales que operan en las rutas del trasiego de drogas a lo largo y ancho de Guatemala, la habilidad de Ortiz fue construir redes de aliados en una zona que le era conocida. Ejemplificando el hecho de que, para el caso guatemalteco, el narcotráfico requiere de una importante base social, tal como evidencian las donaciones a todas las iglesias que operan en Malacatán y Catarina—donde están localizadas sus fincas y su turicentro—lo que les permitió a estas construir nuevos y amplios edificios. Según estos informantes, ninguna iglesia se ha librado de aceptar estos “donativos.” Un catequista católico expresa:

“Pues aquí todas las iglesias han comido de las manos de Chamalé. Mire usted cada edificio, con los ingresos locales usted no se explica cómo los construyeron. A cambio de eso, ninguna iglesia dijo nada de él. Hasta la católica, que con monseñor Ramazzini se la dé muy machita, se quedó callada con don Chamalé...”

⁴¹ Noticias.com (2011, 4 de abril). “Investigan nexos de Chamalé con autoridades de San Marcos”. De <http://noticias.com.gt/nacionales/20110404-investigacion-nexos-de-chamale-con-autoridades-de-san-marcos.html>

⁴² Cfr. los comentarios en línea de http://173.204.12.108/noticias/justicia/xela-narcotrafico-operativos_0_453554789.html?commentsPage=22

Ortiz López promovió el crecimiento de su propia iglesia, que estaba localizada en una de sus fincas. Se dice que contrataba a los trabajadores de sus empresas entre los fieles y que para trabajar en cualquiera de las empresas del “hermano Juanito” había que ser miembro de la iglesia. Al final de cuentas, el exceso de confianza y en opinión de los lugareños, el hecho de haberse apartado de su forma “sencilla” de vida habría provocado la captura de Ortiz, a quien señalaban como una persona reservada y discreta. Un residente de la zona explica el asunto de la siguiente forma:

“Como cosa rara con los narcos, era una persona muy reservada y discreta. Nada de casas lujosas, nada de fiestas salvajes. Parecía un finquero cualquiera. Y por ello, no le costaba pasar desapercibido. La policía, a la que, como se dice vulgarmente, pisteaba, no lo molestaba para nada y sólo los que lo conocían bien, sospechaban de algo raro con sus ingresos. Como por entonces, ya era pastor, a mucha gente le costaba creer que anduviera por cosas raras incluso el turicentro era discreto y muy buscado por las familias, porque era uno de los pocos centros de entretenimiento de la región que no servía alcohol...Todo comenzó a cambiar cuando conoció a Salomón. El sí era tipo narco de canción grupera: mujeres por todos lados, casas con colores chilatosos, pistolonas y ametralladoras, fiestas destrabadas y carrones de lujo. Al principio, Ortiz era el jefe decente y Salomón era el subalterno relajero, pero poco a poco, Ortiz comenzó a cambiar. Primero comenzó con esa su tontera de que era Doctor en no sé qué... pero yo creo que ni la secundaria hizo completa. Después vino el resto: las casa lujosas, los carros del año, la participación del hermano Juanito en actividades mundanas como las elecciones de reinas de feria en San Marcos y Malacatán...”

Luego de Juan Ortiz, alias Chamalé, se han tejido una serie de historias que buscan explicar su “éxito” como narcotraficante, al establecer relaciones directas con los “meros meros” de México, en lugar de conformarse con ser intermediario, su contribución a la comunidad y desde luego el motivo de su arresto en el 2010. El tema es visto por un comisario de la Policía Nacional de la siguiente manera:

“Juan Ortiz comenzó sus negocios hace unos diez años. No sé si lo hizo como amapolero como muchos narcos comenzaron o se lanzó de una vez a la coca. El tema es que poco a poco comenzó a subir. Su genio fue que buscó establecer relaciones directas con los meros meros de México en lugar de conformarse sólo tratar con intermediarios”.

En la comunidad de Gualán y sus alrededores hay un sentimiento generalizado de dudas e incertidumbre. Dudas por la violencia que se puede generar a partir de la lucha por controlar el negocio, e incertidumbre porque ahora sin Chamalé se podría haber perdido la capacidad de controlar la delincuencia en la comunidad, pues consideraban que su presencia ayudaba a combatir el crimen.

Principales Conclusiones de los Estudios de Caso

La información de campo obtenida en las comunidades de Malacatán (San Marcos), Gualán (Zacapa) y Sayaxché (Petén), confirma que la dinámica y la inserción de la criminalidad organizada en efecto no puede entenderse sin:

- El antecedente histórico, cultural y geográfico, que crean una estructura de oportunidades para la interacción del tráfico ilegal y el crimen organizado con el resto de las actividades económicas, productivas y sociales de la comunidad
- Los niveles de ciudadanía y cohesión social que favorece o desfavorece la inserción de las redes criminales en la vida social y económica de las comunidades.
- El grado en que las organizaciones criminales con el fin de operar de manera eficiente eligen, o deben, establecer relaciones con las autoridades locales y actores de la comunidad, así como con los actores fuera de la comunidad que tienen influencia sobre asuntos de la comunidad.

En esta perspectiva, la violencia se podría explicar en parte a partir de la estabilidad e intensidad con que se manifiestan estos tres niveles, que define al final de cuentas la calidad de la cooperación y la colaboración entre las redes criminales y la comunidad.

La perspectiva presentada en los tres estudios de caso, retoma los planteamientos de Desmond Arias, al analizar el fenómeno de la criminalidad y la violencia en las favelas de Río de Janeiro, Brasil.⁴³ Arias argumenta que son fenómenos a los que no deben buscarse solo explicaciones a partir de la incapacidad de las instituciones públicas, sino también a partir de los contactos y relaciones que establecen los grupos criminales con los liderazgos de las comunidades (líderes cívicos, políticos y policías). Según Arias “Estos contactos protegen a los traficantes de la represión estatal y les ayuda a construir el apoyo político entre los residentes y las favelas donde operan”. Es así como sostiene que las redes criminales en vez de crear estados paralelos dentro de las favelas, forman redes que

⁴³ Enrique Desmond Arias, “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro,” *Journal of Latin American Studies*, 38, 293-325

los vinculan al sistema político y social dentro y fuera de la favela, y a través de estas conexiones con funcionarios estatales y líderes cívicos hacen que sus actividades criminales sean posibles.

Arias sostiene que, aunque es evidente que hay lugares donde el estado de derecho solo funciona parcialmente, y donde las reformas al poder judicial y policial pueden jugar un papel importante en la solución al problema de la violencia y la criminalidad, es precario centrarse en los problemas o las fallas de las instituciones si se ignora las relaciones políticas y sociales que promueven estos fenómenos y generan resistencias a las reformas en las comunidades. El estudio de como interactúan las redes criminales con otros actores del Estado y la sociedad contribuye a una mejor comprensión de los conflictos actuales.

El capital social como un recurso comunitario

La evidencia muestra que en Sayaxché y Gualán la eficiencia del trasiego de drogas puede explicarse sin dudas a partir de la relación intensa de cooperación que establecen los grupos criminales con el poder político local. Y esta relación se intensifica cuando los déficits de capital social o ciudadanía son evidentes como en estos dos municipios. En Sayaxché, las redes criminales, la política y las élites locales más representativas de la zona, han mantenido una relación de complementariedad de esfuerzos para asegurar la viabilidad de las operaciones del trasiego de drogas en un entorno de impunidad y corrupción generalizada. Eso ayuda a entender que los grupos criminales no tengan una preocupación específica por mantener relaciones y contactos con actores de la comunidad que les genere apoyo ciudadano para sus operaciones de trasiego de drogas. Tampoco se preocupan por generar dinámicas que tengan cuasi estados paralelos, que provean de bienes y servicios por la abierta y manifiesta cooperación entre ellos y las élites políticas.

En el caso de Gualán, la actividad del trasiego de drogas de los grupos criminales se entiende a partir de la relación de colaboración que establecen con la comunidad. En este sentido existe una analogía a la tradicional relación que se da entre los pobladores de las comunidades rurales de cualquier lugar de América Latina con sus élites económicas locales, relacionadas por ejemplo con el cultivo del café o la actividad ganadera. Los señores son de la comunidad y por eso es fácil percibir un sentimiento generalizado de apoyo hacia ellos e inclusive de lealtad, pues al tratarse de gente nacida y criada en la comunidad, se han preocupado de retribuir con bienes y servicios a la misma gente de la comunidad por su silencio y cooperación cuando corresponde.

A diferencia de Sayaxché, no hay una evidencia clara que estos señores estén en control directo de la política local. No obstante es difícil plantearse la posibilidad de llegar al gobierno de la corporación municipal sin una actitud de cooperación o neutralidad hacia los señores que no sólo tráfico sino también controlan directa o indirectamente, la

mayor parte de las tierras del municipio y las empresas agrícolas. Aunque con menos intensidad que en Sayaxché, Gualán es también una zona con escaso capital social, pero se diferencia en que los grupos criminales, sin la capacidad de controlar la política abierta y directamente, necesitan trabajar por el apoyo de la comunidad para asegurar la viabilidad de sus operaciones.

En Malacatán es fácil observar un capital social relativamente alto, representado en una diversidad de instituciones ciudadanas que se movilizan alrededor de demandas reivindicativas de carácter ambiental, económico y social. Y aunque en el departamento de San Marcos se han visualizado esfuerzos de diálogo para tratar el tema de la seguridad, analistas diversos indican que es improbable que se atrevan a tratar abiertamente el tema del trasiego de drogas y los efectos que se derivan de esta actividad.

La positiva densidad institucional, un ambiente de bienestar económico y una relativa dificultad para garantizar el control total de las instituciones políticas locales, diferencian a Malacatán de Sayaxché y Gualán. Esto ha motivado a los jefes de los grupos criminales a buscar formas de generar una amplia base de apoyo social que favorezca la sostenibilidad de sus actividades relacionadas con el trasiego de drogas. Por eso es común que sean reconocidos ampliamente por presentarse como benefactores de la comunidad, a la vez que tampoco se pierde la perspectiva que no dudarán en usar la fuerza y la violencia para mantener vigente sus operaciones. De la comunidad, en el menor de los casos esperan ojos y oídos, y de la política local impunidad, protección y garantía de expansión de sus actividades a otros ámbitos de la vida económica del lugar.

Se plantea por ejemplo, que la red criminal creada y dirigida por Juan Ortiz desde la década del 2000, es típica de una organización criminal enraizada en la sociedad y la economía local pues a la vez que Ortiz era considerado no sólo un peligroso criminal, también era conocido por ser un benefactor de las iglesias locales y las familias necesitadas de apoyo. El capital social en Gualán, incluye generaciones de familias locales con fuertes lazos de pertenencia en su comunidad y el Departamento. Los señores mismos, se sienten parte de la comunidad. Y sus capacidades de proveer bienes y servicios sigue en realidad una lógica normativa y funcional. Se sienten caudillos y se sienten con responsabilidad de regresar a la comunidad parte de su éxito. Esto en parte, refleja también valores tradicionales, católicos y cristianos muy presentes en la idiosincrasia guatemalteca.

En Malacatán, nuestro mejor escenario de caso, en términos del limitado impacto negativo en la comunidad de la delincuencia organizada, lo que es esencial es la combinación de una comunidad con una reserva relativamente alta de capital social con un gobierno municipal relativamente activo y autónomo. Esto sugiere que el capital social es menos un bien que por sí solo protege a las comunidades de todo daño, y más un activo o reserva que el liderazgo público responsable puede utilizar para ayudar a

proteger a la comunidad. El capital social, en el contexto de una comunidad que tiene un gobierno incompetente o corrupto, poco puede hacer para proteger a los ciudadanos de grupos delincuenciales dispuestos a usar la violencia y todo tipo de recursos con el objetivo de ejercer coacción sobre la comunidad. Solo cuando el capital social está comprometido y es movilizado por los liderazgos políticos, proveyendo apoyo y recursos del Estado, es que el capital social genera efectos observables positivos en términos de seguridad.

La dinámica de la criminalidad organizada en las zonas de frontera se asienta sobre un espacio geográfico y cultural complejo. Sin embargo, la evidencia primaria indicaría que los esfuerzos estatales en Centroamérica y Guatemala para enfrentar este fenómeno están esencialmente concentrados en enfoques relacionados a la mejora de la gestión administrativa de las líneas de frontera - aduana e inmigración - y el despliegue de fuerzas militares para recuperar la presencia del Estado.

En nuestra opinión, las estrategias y políticas para hacer frente a la inseguridad fronteriza y el crimen organizado deben ver las comunidades de fronteras en su dimensión integral, incluyendo su dinámica de larga data de colaboración e interacción entre los diversos actores locales y nacionales e instituciones comunitarias, incluidos desde luego los grupos criminales locales.

Implicaciones y recomendaciones para el orden público

Estos estudios de caso, destacan dos factores de importancia que determinan el grado en que el tráfico ilícito y las organizaciones criminales afectan a las comunidades fronterizas. Estos son el liderazgo político a nivel municipal, y el nivel de capital social de la comunidad. El análisis también destacó la dificultad de incrementar la presencia del Estado –particularmente en materia de seguridad- en comunidades donde los individuos y grupos asociados con las redes criminales ofrecen fuentes legítimas de autoridad informal sobre asuntos propios de la comunidad.

Los estudios de caso indican que donde hay mayores niveles de capital social, y la densidad institucional es alta, las organizaciones criminales están más inclinadas a buscar la manera de congraciarse con las comunidades donde operan, en particular, buscan captar el apoyo social al compartir alguna parte de los privilegios de su (ilícito) éxito y la prestación de servicios públicos, particularmente a nivel de seguridad en las calles. En cambio, en zonas con poco capital social y débil densidad institucional, los grupos criminales tienen más probabilidades de establecer relaciones de control y de alianza directa con las instituciones públicas. En este contexto, la empresa criminal es más una actividad de enclave, menos ligada a la comunidad y más centrado sólo en obtener la complicidad del gobierno local.

Las políticas que tienen como objetivo interrumpir las redes autoridad informal que detentan los señores en las comunidades, podrían empeorar la seguridad y la situación económica de dichos lugares si repentinamente el acceso a bienes y servicios, generados a partir del negocio ilícito del trasiego de drogas, se termina. En nuestra opinión, es probable que esos casos requieran de un re introducción incremental y escalonada de la presencia y los servicios del Estado, sin amenazar directamente las redes de larga data, con el fin de preparar el terreno para fortalecer los esfuerzos del Estado en materia de orden y seguridad. El objetivo fundamental es que el gobierno (en todos los niveles: municipal, departamental y nacional) logre ganar "los corazones y las mentes" de los residentes de la comunidad para que luego vean a las organizaciones criminales como actores no deseados, y a las instituciones del Estado como competentes y responsables respecto a sus necesidades. Esencialmente, la seguridad fronteriza se trata menos de mejorar las capacidades de la policía o las instituciones de control de fronteras, de lo que se trata de cambiar las actitudes y comportamientos de los residentes que viven en y cerca

de la frontera. Lo que se necesita cambiar es la opinión tradicional de que el contrabando de drogas, seres humanos, y otro tipo de contrabando es algo inevitable, debido a la incapacidad de detener a los grupos criminales que también son los causantes del incremento de la violencia.

Debido a que el crimen organizado opera dentro y a través de las estructuras sociales, políticas y económicas de las comunidades, las estrategias y políticas efectivas gubernamentales deben ser también integrales coordinadas inter-institucionalmente en su ejecución.

Lo más probable es que una estrategia efectiva tendría que ser progresiva, e implica la reintroducción, pieza por pieza de la presencia y los servicios del Estado en estas comunidades. Comenzar el ataque a la criminalidad organizada en estos lugares por ejemplo con los servicios de salud, mejoras en las escuelas, y mejores programas de saneamiento, podría ganar un amplio apoyo público y legitimidad a las intenciones del gobierno de quitar el control de las comunidades a los señores.

Las iniciativas regionales en materia de seguridad fronteriza

En los últimos años los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y México han concentrado su atención en la situación de inseguridad en sus fronteras. Y hay evidencia de su esfuerzo por llevar recursos y cooperación institucional para cambiar la situación de esos lugares frente a los grupos criminales. No obstante, en Guatemala, la tendencia predominante ha sido la de enviar unidades militares a regiones específicas en que la violencia parece estar fuera de control. Por ejemplo, en el 2009, el presidente Colom envió militares a Alta Verapaz para enfrentar la penetración de los carteles mexicanos, y creó un nuevo batallón para vigilar la zona fronteriza en Playa Grande, cerca de la frontera con México.⁴⁴ En respuesta a la masacre del 15 de mayo del 2011 en el rancho “Los Cocos” en el Petén, envió militares adicionales y declaró el departamento bajo estado de sitio por 60 días.

En realidad, es evidente que en el caso de Guatemala nadie defiende estas acciones como la respuesta ideal a los problemas de seguridad en esas regiones. Es claro que hay una convicción generalizada sobre la necesidad de proporcionar respuestas relacionadas a una mayor presencia policial, acción judicial confiable y fortalecimiento de los controles aduaneros y migratorios en las fronteras. Desafortunadamente, los procesos de reforma institucional y los recursos necesarios para llegar a este nivel, no se dieron en la medida de lo deseado en la administración del presidente Álvaro Colom. En este contexto, puede

⁴⁴ Erick Girón, “El Ejército de regreso al departamento de Quiché,” *El Periodico*, 22 March 2009 (disponible al: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090322/pais/95470>).

entenderse y asumirse que la elección política inmediata haya sido el envío de las fuerzas militares, para recuperar espacios y presencia que el estado guatemalteco ha perdido desde años atrás con el objetivo de proveer algún nivel de seguridad a los ciudadanos. De hecho, este patrón de enviar a los militares porque las instituciones de seguridad y las judiciales han fracasado, se repite en diferentes formas en Honduras, El Salvador y México.

Algunos de los modelos que parecen responder al sensible tema de la criminalidad organizada o proliferación de agentes no estatales que se adueñan y controlan la institucionalidad de amplios espacios territoriales, es el aplicado por el gobierno colombiano en territorios antes controlados por las FARC, y el del gobierno estatal de Río de Janeiro en las favelas de esa ciudad.⁴⁵ Si bien hay varias diferencias entre estos casos, ambos implican básicamente acciones de intervención integral para dar respuestas a la proliferación de bandas criminales y el control ilegal que ejercen sobre los territorios. En términos generales, se trata de acciones agresivas y abrumadoras de parte de las fuerzas de seguridad para apoderarse de los territorios ocupados y controlados, seguido inmediatamente por una acción coordinada e interinstitucional para facilitar la entrada de una diversidad de servicios públicos - tradicionalmente ausente en las comunidades - que tienen que ver con las posibilidades de desarrollo económico o el acceso a mejores servicios de educación y salud. En ambos casos se trata de que esas comunidades vuelvan a un entorno de legalidad y se inserten en el tejido político y económico del país. La lógica que subyace en estas acciones es que arrebatar el territorio a los actores no estatales y capturar a los capos de las bandas criminales no es suficiente, si el Estado no comienza a proporcionar a estas comunidades respuestas inmediatas y visibles a sus necesidades.

Guatemala tiene experiencia con una iniciativa similar, el "programa recinto modelo", que desde el año 2004 ha trabajado con la Policía Nacional Civil (PNC), para entrenar y equipar a la policía en los distritos especiales para las operaciones policiales de avanzada. Técnicas policiales avanzadas orientadas a la comunidad, combinadas con la ampliación de programas sociales para los jóvenes en situación de riesgo, con el objetivo de recuperar el control de la policía y reducir la delincuencia en los barrios plagados de violencia

⁴⁵ Ver: Peter DeShazo, Johanna Mendelson Forman, and Phillip McLean, "Countering Threats to Security and Stability in a Failing State: Lessons from Colombia," A Report of the CSIS Americas Program, The CSIS Press, September 2009; and Adam Isaacson, "Rio de Janeiro's Pacification Program" Washington Office on Latin America (available at: http://www.wola.org/rio_de_janeiro_s_pacification_program)

pandillera. El programa ha tenido éxito en la ciudad de Villa Nueva, cerca de la capital, y fue presentado recientemente en la vecina ciudad de Mixto.⁴⁶

Hay varios desafíos para la aplicación de este modelo con eficacia. En primer lugar, se requiere que el gobierno requiera de la competencia y el trabajo conjunto de diversas agencias de carácter social, económica, y desde luego de seguridad. En segundo lugar, también se requiere una enorme cantidad de recursos humanos, financieros, y de las instituciones, en especial de las fuerzas de seguridad, que deben reapropiarse y controlar el territorio. Estos recursos (por ejemplo, dinero, personas, y el enfoque burocrático) en todo caso son transferidos de otros programas y prioridades. Con el tiempo, mientras la situación de seguridad en la comunidad va mejorando, el Estado también debe encontrar la manera de generar nuevas oportunidades económicas que podrían ayudar a desalentar el contrabando o las actividades de tráfico de drogas, y establecer un nuevo sistema de relaciones políticas basadas en el imperio de la ley.

Debido a las dificultades financieras y políticas para el mantenimiento de estas medidas, usualmente tienden a ser tratadas inicialmente como si fueran temporales, como una cuestión de meses, o quizás un año o dos hasta que se restablece la normalidad. Pero el camino para el desarrollo económico y el buen gobierno a través de canales formales y una seguridad duradera sin instituciones bien establecidas y un adecuado funcionamiento del Estado de Derecho, es largo e improbable en muchos aspectos. La recuperación y control de los territorios, y el aumento de los programas gubernamentales de desarrollo social y económico, tienden a ser prolongados, incluso cuando se limita a unas pocas regiones. Tanto en Colombia y Río de Janeiro, la cantidad de recursos disponibles desde el estado (a través del gobierno y los militares) parece ni de lejos, suficiente para aplicar esta estrategia en todas las partes donde es necesario, incluso, aunque sean solo pequeñas partes del territorio. En un país como Guatemala una iniciativa de esta naturaleza demandaría recursos económicos y humanos sin precedentes, que probablemente cubriría solo parte de sus extensas fronteras.

Esto, nos lleva a creer que hay un elemento particularmente importante para hacer viable este tipo de políticas y contemplar la posibilidad de mejorar las condiciones de seguridad en las zonas fronterizas. Este elemento es la promoción de la participación ciudadana. Un enfoque de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro. Un enfoque de esta naturaleza, adecuadamente apoyado por los recursos del Estado -patrullas civiles supervisadas por la policía nacional, por ejemplo- podría utilizar las capacidades locales de manera más efectiva. En América Latina, y en este caso en Guatemala, hay una importante cantidad de programas modelos que han logrado mejorar la seguridad ciudadana con la activa

⁴⁶ Para mas detalles, vea el sitio del web de la Sección de Asuntos Narcóticos de la EEUU (U.S. Narcotics Affairs Section) de la Embajada EEUU en Guatemala:
<http://www.nasgt.com.gt/pncprogram.htm>

participación de la comunidad y la complementariedad de recursos que provienen del Estado. Esto nos lleva a destacar la importancia de movilizar recursos hacia el nivel local en forma de participación ciudadana colectiva para apoyar y promover mejores condiciones de seguridad en las zonas fronterizas. Estos enfoques de abajo hacia arriba y de adentro hacia afuera, debidamente apoyados por los recursos a nivel municipal y nacional, podría utilizar mejor las capacidades locales.

La reforma de la seguridad y políticas pertinentes a las comunidades fronterizas

Con el fin de proporcionar seguridad efectiva en una Guatemala en democracia, se requieren reformas fundamentales que tengan que ver con el fortalecimiento de la aplicación de la ley, la modernización y depuración del sistema de seguridad, el poder judicial, y su sistema penal. Aspectos críticos en que la comunidad internacional ya está invirtiendo, y con los que se ha comprometido a continuar apoyando dando tiempo, dinero y experiencia de buenas prácticas para llevar adelante de alguna manera esas reformas.⁴⁷ Estos esfuerzos son vitales. Sin embargo, dada la dificultad de aprobar las legislaciones o reformas del sector seguridad debido a la resistencia de los poderosos grupos de intereses, estas iniciativas de asistencia internacional es poco probable que conduzcan a cambios significativos de corto plazo. En esta perspectiva, nuestra intención es ofrecer ideas adicionales que podrían ayudar a revertir la tendencia al empeoramiento de la violencia, la delincuencia y el tráfico de drogas en el corto y mediano plazo, sin comprometer los esfuerzos en las reformas institucionales a largo plazo.

En cuanto a las reformas de seguridad y las políticas dirigidas a las comunidades fronterizas, hay dos retos globales que Guatemala debe abordar. El primero tiene que ver con ampliar la presencia del Estado en las comunidades, un Estado que pueda ser percibido como responsable y transparente en el corto plazo, y que enfatice en el despliegue de un cuerpo policial que la comunidad considere razonablemente eficaz y sensible a las necesidades de las comunidades de frontera. Sin embargo, un objetivo de esta naturaleza se plantea difícil en el corto y mediano plazo en tanto el liderazgo guatemalteco no dinamice la marcha del proceso de reforma su Policía Nacional.

⁴⁷ Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los donantes internacionales han dado más de EE.UU. \$ 1 mil millones desde 2009 en subvenciones o préstamos en proyectos multianuales para mejorar la seguridad en la región. En la conferencia de seguridad regional en Guatemala en julio del 2011, La Secretaria de Estado de EE.UU. comprometió \$300 millones para apoyar los esfuerzos de seguridad regional. El Banco Interamericano de Desarrollo anunció un fondo de EE.UU. \$ 500 millones para proyectos en la misma zona, y el Banco Mundial se comprometió a crear un fondo similar.

Los desafíos que el sector seguridad en Guatemala debe superar incluyen el estado actual de disfunción institucional y corrupción de la Policía en el nivel nacional; además del escepticismo y desconfianza que la mayoría de los residentes de las comunidades de frontera tienen hacia el gobierno central, que ven como corrupto, desinteresado e incapaz de resolver los problemas que les aquejan. Luego, a nivel local se tiene el problema de oficiales de la policía nacional desplegados en esas zonas que usualmente están mal entrenados, mal equipados y que son percibidos como ineficaces.

Para resolver los problemas en el sector seguridad es necesario realizar acciones de reforma y modernización. Estas a su vez deben ir acompañadas de una mayor y mejor presencia del Estado; así como de otras instituciones capaces de proveer educación, capacitación laboral, empleo y capacidad local para la mediación de conflictos, que ayuden a prevenir el delito y la situación de inseguridad y violencia. El objetivo crítico entonces, es aumentar la presencia del estado guatemalteco en las zonas de frontera y al mismo tiempo incrementar el abanico de oportunidades de la ciudadanía de las áreas rurales en todo el país.

Un segundo reto fundamental para mejorar la seguridad en las comunidades de frontera tiene que ver con resolver la desconexión entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Esto con el fin que los dos sistemas de representación y gestión de políticas públicas sean eficaces y eficientes en la comunicación y coordinación de estrategias, políticas e inclusive de planificación y ejecución del gasto en seguridad. En la actualidad, la seguridad es responsabilidad exclusiva del gobierno nacional, y como se ha abordado antes, los gobiernos municipales tienen una serie de responsabilidades y funciones que limitan sus capacidades y recursos para mejorar o habilitar intervenciones en materia de seguridad. Es un asunto problemático pues el gobierno central, al igual que los gobiernos locales, es incapaz de proveer seguridad a estas comunidades, y al final terminan siendo cooptados por los intereses de grupos criminales. Esta situación genera un escenario de corrupción generalizada en la provisión de los servicios públicos y además, los comunitarios reciben, aceptan e inclusive confían su seguridad a otras formas de autoridad no estatal que para el caso de las comunidades analizadas corresponde a los señores.

Esta división de responsabilidades en materia de seguridad pública también hace caso omiso de que la disposición efectiva de la seguridad es multidimensional, e implica no sólo el ejercicio de la ley, sino también del Estado de Derecho y el desarrollo social en general. "O más escuelas, o más cárceles", como dice el refrán. Todo esto pone en perspectiva que la posibilidad de dar seguridad efectiva, en la práctica está interrelacionada y tiene implicaciones con la capacidad estatal de articular y ofrecer otros bienes y servicios que favorezcan la transparencia de los asuntos políticos dentro de la comunidad, el imperio de la ley y el desarrollo socio económico.

La vieja falta de coordinación efectiva entre los niveles nacionales y locales de Guatemala –un problema que los COCODES / COMUDES estaba diseñado a resolver- impide la efectividad de las políticas de seguridad. Algunas de nuestras recomendaciones siguientes están destinadas a hacer frente, en parte, esta deficiencia estructural. Por eso un tema central en nuestras recomendaciones es tratar de encontrar las instituciones, los canales e instrumentos a través de los cuales los esfuerzos en seguridad desplegados desde las instituciones policiales e inclusive militares, sean mucho mejor coordinados con los esfuerzos, programas, recursos y necesidades a nivel municipal. La coordinación a nivel nacional-municipal y central-local desde ser mejorada y el proceso de toma de decisiones respecto a las necesidades prácticas de seguridad, debe comenzar tanto como sea posible desde el nivel local y con total transparencia y participación comunitaria.

Recomendaciones para la política pública

A partir de la evidencia recogida y analizada en los estudios de caso en Sayaxché, Gualán y Malacatán, se presentan a continuación algunas recomendaciones que podrían ayudar a establecer una ruta crítica, por la cual podrían operarse intervenciones de política pública para aminorar la presencia y el impacto de los grupos criminales en esas comunidades de frontera. En primer lugar es imperativo abordar la cuestión del capital social como uno de los factores claves que ayuda a entender la naturaleza y el impacto de las redes criminales en la comunidad. Y en segundo lugar, es importante poner en perspectiva la situación, capacidades y opciones de los gobiernos locales frente al asunto de la criminalidad organizada y todo lo que subyace a partir de sus operaciones en el trasiego de drogas.

En esta perspectiva, es que se propone a continuación dos grandes medidas de reforma que podrían mejorar la gestión de políticas de seguridad entre el gobierno central y el local. Una tiene que ver en la creación y habilitación de nuevas estructuras para la coordinación interinstitucional de las diversas capacidades y operaciones que demandaría el enfrentamiento de los grupos criminales que operan en las zonas de fronteras. Y la otra tendría que ver con la organización de un escenario que contribuya a elevar de manera significativa el porcentaje de ingresos fiscales que va hacia los municipios, a cambio de incrementar procesos e instancias para la transparencia y rendición de cuentas en el nivel municipal.

Medidas para promover el capital social

El estudio de caso en que las influencias negativas de la delincuencia organizada se hicieron menos evidentes, a pesar de sus conocidas operaciones locales, es la ciudad de Malacatán en San Marcos. La diversidad económica de la zona, su positiva densidad institucional expresada en una buena presencia de instituciones públicas, diversos gremios que movilizan agendas ciudadanas reivindicativas, y un sector económico diverso

y activo, genera un sistema de convivencia específico en que la criminalidad organizada es solo un actor más entre otros grupos de intereses.

El crimen Organizado florece junto a otras industrias e intereses, pero no los domina, y las actividades económicas y políticas son conducidas con poca influencia de las actividades vinculadas al narcotráfico, que no obstante utilizan la misma infraestructura social, material y financiera. Atribuimos el éxito del caso de Malacatán a una combinación de factores: la diversidad económica, el capital social que esta diversidad (y otras características de la ciudad) ayuda a mantener, y un alcalde popular que al final de cuentas le corresponde intermediar los intereses y expectativas de la diversidad de actores legales y no legales que prosperan y pululan en Malacatán y sus alrededores. Esta figura legal y formal, en realidad facilita el equilibrio entre los diferentes intereses y grupos (formales, informales, legales e ilegales) de la comunidad para controlar el impacto local de la importante actividad de trasiego de droga en el lugar. En este caso, el "capital social" se refiere a un sistema pluralista, donde muchos intereses están efectivamente articulados y coordinados por a) una red activa y diversa de asociaciones e instituciones, b) un gobierno municipal competente y accesible.

Gualán en cambio, es un municipio con escaso capital social, donde las organizaciones locales y también la autoridad municipal parecen ser relativamente débiles. Pero existe una aceptación generalizada de un sistema de convivencia, que se podría explicar a partir a partir de una red informal de relaciones y colaboración entre los terratenientes locales, los propietarios de negocios y los traficantes.

El patrón observado es que la comunidad ha terminado aceptando los beneficios y costos de la actividad ilícita realizada en sus comunidades por los señores locales. Pero además de eso, la comunidad es temerosa de la inestabilidad y mayor violencia que pudiera darse en un escenario en que los señores sean detenidos o eliminados. Primero, por los conflictos específicos que se originarían entre quienes consideran que deben asumir el lugar de los señores, y segundo porque ante la ineffectividad y corrupción de las instituciones de seguridad, los señores han puesto en marcha un sistema de control social que conlleva a la eliminación de cualquier tipo de inseguridad o violencia que no sea la derivada de la lógica de las operaciones de trasiego de drogas. Se trata de un escenario en que se ha creado toda una infraestructura de seguridad y justicia privada, paralela al ineficiente, débil y casi inexistente sistema de seguridad y justicia estatal. También en Gualán –así como en Malacatán– es generalizado que se les identifique a los señores como personas interesadas y dedicadas a la construcción de obras públicas y a la provisión de servicios sociales.

Sayaxché representa el caso de menor capital social. Las organizaciones locales son relativamente pocas, y las que hay tienen poca o nula capacidad para construir agendas ciudadanas o iniciativas de control social. Casi no hay movilización pública, el factor de

identidad es débil, y también los residentes tienen un sentido relativamente débil de participación en la comunidad. Es manifiesto encontrar un sentimiento generalizado de lo poco que puede hacerse respecto a los crecientes niveles de tráfico de drogas y violencia. El gobierno municipal además de ser débil e insignificante en la vida de la comunidad, tiene una historia de vínculos, colaboración y alianza estrecha con los grupos criminales. La íntima relación entre los grupos criminales y la política local podría explicar el deficiente funcionamiento de las instituciones públicas de Sayaxché, que generalmente trabajan con patrones de corrupción generalizados para favorecer los intereses de grupos particulares.

El caso de Sayaxché presenta una escasez vital de capital social. Las organizaciones locales son relativamente pocas, pequeñas y con poca capacidad. Casi no hay movilización pública. También los residentes de Sayaxché parecen expresar un sentido relativamente débil de la participación de la comunidad o de pertenencia, muy probablemente debido a la gran cantidad de nuevos pobladores que llegan constantemente a la zona. Hay un sentimiento generalizado de que no se puede hacer mucho acerca de los crecientes niveles de tráfico de drogas y la violencia. El gobierno municipal, además de ser débil e insignificante en la vida de la comunidad, tiene una historia de colaboración y alianzas con grupos criminales.

De los tres casos estudiados, en Sayaxché, es donde quizás más está condicionado el ejercicio del poder público formal y legal por los grupos criminales. La certeza de que los grupos criminales están en control de la administración pública debido a la impunidad con que los comunitarios ven que opera la criminalidad organizada, ha hecho que haya una profunda desconfianza hacia el ordenamiento jurídico e institucional, profundizando el sentimiento de desconfianza hacia El Estado. En Sayaxché la alianza entre las instituciones y los grupos criminales le ha arrebatado al Estado la ya débil capacidad de proveer servicios que se supone debería de dar a la comunidad y ha generado condiciones donde es difícil que se aplique la ley y las políticas públicas.

Estos hallazgos, facilitan la posibilidad de recomendar algunas medidas que podrían contribuir a mejorar las posibilidades de éxito del gobierno central y los gobiernos locales frente al arraigo de los grupos criminales en las comunidades de frontera.

Fomentar la diversificación económica local. Este estímulo puede venir a través de diversas políticas e iniciativas que fomenten la asociación o alianza entre la esfera público-privada para mejorar la situación socio económica a través de:

- Incentivos fiscales a inversionistas, que abran oportunidades de negocios y de generación de empleos en las comunidades de frontera.
- Establecimiento de acuerdos con los bancos para que ofrezcan líneas de préstamos con tasas de interés bajas a empresarios con iniciativas de inversión

en aquellas zonas de frontera afectadas históricamente por la ausencia del Estado, baja actividad económica y desempleo.

- Revisar la legislación sobre licencias, criterios y procesos burocráticos que compliquen innecesariamente la entrada de inversión en a nuevos tipos de industrias y actividades.
- Revisar la legislación y procedimientos aduaneros que contribuyen al fomento del contrabando de bienes básicos de consumo en las zonas de frontera.

Promover el crecimiento del capital social local. El capital social es un término nebuloso. Se refiere a los sentimientos de fe y confianza mutua entre los miembros de la comunidad, que surgen y se sostienen por redes de asociación formal e informal a diferentes niveles. La observación y la medición del capital social son difíciles porque es fundamentalmente una actitud. Pero no se trata de una sola forma de comportamiento, actitud o patrón, sino más bien de un conjunto de acciones interrelacionadas, que juntas forman un ambiente positivo que mejora la capacidad de la comunidad para actuar de manera colectiva. Esas acciones suelen incluir: participación voluntaria de las personas en las organizaciones locales informales (a través de iglesias, escuelas, clubes, etc.), la participación voluntaria en la política, o por ejemplo la asistencia a las fiestas locales.

Diversos estudios indican que el grado de capital social en el nivel local es difícil de cambiar, pero puede ser desarrollado a través de ciertas acciones. Algo importante, aunque difícil de medir, para mejorar el capital social parece ser la reducción de la desigualdad de ingresos en una comunidad. Aunque la relación entre los niveles más bajos de desigualdad de ingresos y mayores niveles de capital social parece intuitiva, el proceso causal es incierto.⁴⁸ Otras medidas pueden ser implementadas de manera más directa, y se recomienda a las autoridades municipales, gobiernos departamentales, e instituciones nacionales de Guatemala tomar en consideración. En realidad estas recomendaciones se derivan de proyectos internacionales y organizaciones no gubernamentales con experiencia en la construcción de capital social a nivel comunitario.⁴⁹ Estos incluyen:

- Promover la celebración de eventos locales que resalten la cultura y las tradiciones locales alentando la participación activa de las organizaciones locales. Por ejemplo: iglesias, escuelas, clubes, grupos juveniles, sindicatos, etc.

⁴⁸ Krishna A. (2007, Noviembre), "How Does Social Capital Grow? A Seven-Year Study of Villages in India". *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 4, pp. 941-956.

⁴⁹ Nelson B. J. et al. (2003). "*The Concord Handbook: How to Build Social Capital Across Communities*". UCLA School of Public Policy and Social Research, Los Angeles, California.
<http://concord.sppsr.ucla.edu>

- Instar a las organizaciones locales - por ejemplo a través de programas de costos compartidos - para a participar en actividades voluntarias de servicio público. Se puede en este sentido animar a diferentes organizaciones diferentes para planificar y poner en práctica iniciativas que tengan que ver con temas educativos, de juventud, recreativos, filantrópicos, etc.

Premiar y fomentar la gestión eficaz en el ámbito municipal. Los estudios de casos, particularmente el caso de Malacatán, demuestran la importancia del liderazgo político a nivel municipal. También sugieren que este tipo de liderazgo es poco común y difícil de crear a través de políticas orientadas. Malacatán, es una comunidad diversa, relativamente próspera y apoya a un alcalde que da muestras de trabajo eficaz a través de diversos grupos y asociaciones locales. Se le conoce por buscar soluciones negociadas a los problemas comunes, inclusive cuando se trata de las organizaciones criminales a quienes en realidad se les vería desde el poder municipal como otro grupo de interés.

Sin dudas, el tráfico ilícito de drogas y los negocios asociados a esta actividad, prosperan como en los otros dos casos, pero en Malacatán sus efectos parecerían diluirse en un entramado social que reúne a intereses de todo tipo y que son articulados en un liderazgo local con competencia y visión. Esto ha sido facilitado por la prosperidad económica del lugar y la presencia de una red relativamente rica de instituciones locales por medio de las cuales la autoridad municipal puede trabajar de forma productiva y competente.

En Gualán en cambio, la trascendencia del dinero narco parece ser fundamental en la vida económica del lugar. El gobierno municipal, aunque no es percibido tan corrupto como en otros lugares, tampoco es percibido como particularmente eficiente, y ha optado por no evitar, y ciertamente, no provocar a los grupos criminales y sus redes. De hecho se sabe que es difícil lograr el gobierno del lugar sin el aval de los grupos criminales. Es una zona donde es raro encontrar procesos ciudadanos de formación de consensos, iniciativas y vías por las que se pueda aspirar a la formación de agendas que busquen el bien común. Los comunitarios reconocen que en muchos aspectos de su vida, sobre todo cuando de proveer seguridad se trata, confían más en los señores que en el gobierno central o local.

En la comunidad de Sayaxché, los residentes perciben a su alcalde y su gobierno como corrupto e ineficaz, en términos de prestación de servicios públicos. No hay instituciones locales o personas que intermedien entre la comunidad y las organizaciones criminales. Los miembros de la comunidad, simplemente tratan de evitar involucrarse o estar fuera del camino de los grupos criminales y se siente en realidad a merced de las operaciones que se derivan del constante trasiego de drogas. Es importante remarcar que la poca densidad institucional y capital social en estos casos facilita que las redes criminales

operen como verdaderos enclaves territoriales; sin vínculos cercanos con la comunidad para ganar su confianza, adhesión o apoyo.

En realidad sería precario pretender entender la eficacia de los gobiernos municipales de frontera a partir de la relación que construyen y administran con las redes criminales, pero es claro que hay evidencia consistente para enfatizar que entre mayor densidad institucional y capital social, el control de estas redes sobre los gobiernos es menos consistente que donde ocurre lo contrario. Y cuando se dan casos de corporaciones municipales que de alguna manera hacen cosas visibles y medibles para el bienestar de la comunidad, la percepción en la comunidad hacia las redes criminales se traduce en un menor apoyo. En Malacatán, la habilidad de la autoridad local para intermediar y resolver los conflictos de intereses diluye el impacto y el peso de las redes criminales en la vida de la comunidad, aunque esto sin dudas no explica la persistencia de la violencia como patrón de conducta del lugar.

La teoría de la modernización sugiere que en Malacatán las demandas de una gestión local más eficaz se pueden explicar a partir de una economía más diversificada y moderna, y una sociedad que incluye una creciente pero aún pequeña clase media, con más recursos para la movilización en torno a sus intereses. La experiencia de Malacatán ofrece algunas lecciones para los políticos interesados en promover procesos similares de modernización en comunidades más pequeñas y tradicionales, además de políticas económicas para atraer más inversiones desde fuera de la comunidad.

En realidad la idea y la práctica de "un gobierno efectivo" es un asunto que desafía una medición objetiva. Más aún cuando nuestros términos de eficacia incluyen el éxito en la gestión de la presencia local de los traficantes de drogas, a fin de limitar sus efectos negativos. Por ejemplo, para muchos guatemaltecos, si no se resuelven los conflictos en relación con los grupos que trasiegan droga, la administración de los intereses de la comunidad podría ser más bien un fracaso. Por eso el tema de premiar o estimular a través de los programas nacionales determinadas políticas y resultados en el ámbito local, podría con seguridad politizarse, sobre todo cuando se asume que el desempeño municipal debe alinearse con las políticas nacionales del gobierno. Por eso la calificación y estímulos a la iniciativa municipal deberían venir de organizaciones no partidarias e independientes de las instituciones estatales. En este sentido, podrían servir como referencias las iniciativas de Transparencia Internacional, en que con sus socios locales califican y estimulan a municipios que han realizado esfuerzos para mejorar las rendiciones de cuentas municipales y prevenir la corrupción.⁵⁰

⁵⁰Transparencia Internacional es una red global que combate la corrupción a nivel global trayendo a todos los actores del gobierno, la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación para promover la transparencia en las elecciones, en la administración pública, en la contratación y en los negocios. http://www.transparency.org/about_us

Resumiendo, posibles enfoques para la creación de incentivos para una gestión más eficaz a nivel municipal podrían ser los siguientes:

- La promoción de normas e instrumentos que mejoren la transparencia y la rendición de cuentas, de forma que los residentes locales sean conscientes de lo que hace su gobierno.
- El reconocimiento y estímulo, de parte de iniciativas no partidistas y con credibilidad, de aquellos alcaldes y gobiernos municipales que se consideran especialmente “eficaces”, construyendo o mejorando el capital social y la seguridad ciudadana de su comunidad.

Zonas de seguridad y otras medidas para mejorar las operaciones entre agencias de seguridad

Las políticas públicas orientadas a mejorar el desempeño del Estado frente a la criminalidad organizada en las comunidades de frontera, requiere de la consistencia, coherencia y simultaneidad de los procesos de reforma institucional a nivel nacional y departamental. Por eso es difícil lograr buenos servicios policiales a nivel local, sin tener consistentemente un buen proceso de reforma policial a nivel nacional. Y tampoco es fácil lograr políticas integrales para abordar el problema del tráfico de drogas sin reformas que refuercen la coordinación y la cooperación entre agencias, aunque se entiendan las lógicas que subyacen en la dinámica de la criminalidad organizada a nivel local. Por eso es importante mantener la idea que, a pesar de la viabilidad de poner en marcha esfuerzos locales, es necesario trabajar en propuestas de política pública que modifiquen y flexibilicen la eficiencia y eficacia estatal a la hora de actuar en las zonas periféricas del país y con ello reducir el impacto de la narcoactividad en las comunidades.

Se plantea en este sentido, que debe seguirse trabajando de forma creativa en el logro de viejas y nuevas propuestas de reformas que faciliten el aumento y la presencia de un buen Estado en las zonas fronterizas del país, al menos en tres niveles:

- Pasos para definir mejor, avanzar y fortalecer el programa para la reforma de la Policía Nacional Civil.
- Aclaración de la función del ejército en la prestación de seguridad a la población y la seguridad fronteriza.
- Medidas para la aplicación conjunta de los esfuerzos interinstitucionales para enfrentar al crimen organizado, incluyendo la creación de grupos especiales de supervisión de seguridad con un marco interinstitucional flexible en las regiones donde operan las organizaciones criminales.

La Policía y la reforma institucional

Es necesario reforzar la definición clara del norte del proceso de reforma policial en Guatemala y de allí su consistencia con las problemáticas de seguridad en las comunidades fronterizas. El proceso de reforma debería indicar con claridad el rol de la policía nacional en las comunidades de frontera y definir la acción policial en perspectiva con la creciente participación militar en las zonas fronterizas. Debe tenerse en cuenta que la Policía Nacional Civil (PNC), es una institución de escasa legitimidad en las comunidades estudiadas, y aunque en la constitución guatemalteca hay referencia a una policía local, es incierto o poco visible las reformas que se han orientado en esta dirección.

Sin dudas, el tema de la reforma policial es complejo, en una realidad donde fuerzas poderosas buscan revertir constantemente los esfuerzos realizados por mejorar el desempeño del cuerpo policial. Sin embargo, estas reformas son esenciales para la seguridad nacional y ciudadana, y deben proceder sobre la base de principios fundamentales. En nuestra opinión, estas medidas deberían incluir:

- Una definición clara por parte del presidente y su encargado principal de los asuntos de seguridad de las funciones y las autoridades de la Policía Nacional Civil y su relación con la ciudadanía.⁵¹
- Indicar de forma precisa qué parte de la reforma ha demostrado ser ineficiente y qué situaciones han motivado que la reforma no se dé con consistencia.
- Una definición clara del sistema de promoción interna, de carrera, que saque provecho e incentive al recurso humano.
- El mejoramiento del proceso de capacitación, cuya ausencia es identificada por todos como uno de los problemas fundamentales de la actual policía.
- Una propuesta de reestructuración de, los mecanismos de transparencia, a nivel internos como externos.

También sería conveniente que se planteara con seriedad y apoliticidad tres situaciones: 1) una reforma al sector seguridad, que por ejemplo podría conllevar a una guardia de fronteras; 2) la redefinición del modelo y rol de ejército frente al reto del tráfico de

⁵¹ Existe una Comisión formada por la Presidencia de la República y liderada por Helen Mack, que ha presentado en agosto de 2011 un *Informe de Situación*, publicado por USAID, donde expone los problemas identificados. En este informe propone los pasos a seguir en el futuro y da cuenta del presupuesto ejecutado por la misma Comisión. A su vez, organizaciones como el Centro de Investigaciones Económicas han presentado su propia propuesta de reforma.

drogas y otras expresiones de la criminalidad organizada; y 3) la recuperación de las capacidades de la policía en el nivel local, en un contexto en que la falta de claridad de lo que afecta la capacidad de las comunidades para responder a la delincuencia local y la inseguridad, ha permitido que las organizaciones criminales introduzcan sus servicios y sustituyan el Estado.

La ausencia de este debate sin fines políticos, ha llevado a que haya una sobre exposición del uso de la fuerza militar para atender los problemas de seguridad en las comunidades de frontera, y que se torne incierto la viabilidad de continuar lo que se está haciendo con los recursos que se tienen. Hay un debate pobremente abordado sobre los costos no deseados de la paz, y esto se refiere a aquellas iniciativas que, en seguimiento a los Acuerdos de Paz, desmantelaron la fuerza militar y que al final de cuentas habría ampliado los incentivos y oportunidades para que Guatemala se convirtiera en el punto nodal para el trasiego de drogas en la región.⁵²

Guatemala requiere de un debate público serio y abierto, dirigido por su gobierno, pero con amplia participación de la sociedad civil, sobre el tipo de ejército que el país necesita. Las opiniones varían sobre este tema, y los sentimientos son intensos, dada la historia reciente de Guatemala, su guerra civil y la corrupción en las fuerzas armadas. Es un hecho que las opiniones son diversas respecto a este asunto, y hay sectores poderosos e influyentes de la sociedad guatemalteca que ven en el ejército a la institución mejor preparada para hacer frente a algunos de los desafíos relacionados con la seguridad y lucha contra el crimen organizado. Sobre todo cuando se trata de capacidades relacionadas con el control del espacio aéreo y de los territorios despoblados. Pero también hay sectores influyentes de ese país que ven con temor la expansión agresiva del ejército para enfrentar las actividades de la criminalidad organizada sin un entorno institucional de transparencia, control civil y rendición de cuentas.

Medidas para la aplicación de una acción conjunta inter-institucional

Uno de los problemas con la provisión de seguridad de parte del Estado en las comunidades fronterizas, es la débil integración de los esfuerzos entre lo nacional, regional, local, así como e intercambio de información. Cuando la presencia de las fuerzas de seguridad nacional es mínima los municipios deben hacer frente a las organizaciones criminales y otras amenazas por su propia cuenta. Se recomienda en este sentido, la consideración de un conjunto de reformas legales e institucionales que faciliten la reestructuración de las divisiones territoriales en las que las políticas nacionales de seguridad se aplican, creando lo que podría denominarse "zonas especiales de seguridad".

⁵² En la campaña presidencial del 2011, la candidata Sandra Torres responsabilizó en varias ocasiones al General Otto Pérez Molina de haber desmantelado bases del ejército, para favorecer la tranquilidad en las rutas del narcotráfico.

Se trataría de ámbitos geográficos administrados por equipos de trabajo interdisciplinarios, formados por miembros de diferentes organismos estatales (por ejemplo, policía, ejército, salud) e instituciones civiles (por ejemplo, centros de pensamiento en seguridad, organizaciones no gubernamentales con experiencia en políticas transfronterizas etc.) que se encargarían de analizar y aplicar las mejores opciones de política pública para disminuir la influencia y el arraigo de los grupos criminales en las comunidades.

Una iniciativa de esta naturaleza no podría darse desde ningún punto de vista sin la necesaria comunicación, coordinación y sobre todo, construcción de medidas de confianza mutua, a nivel nacional y de gobiernos locales. Parte de los objetivos fundamentales en crear estas zonas especiales de seguridad tendría que ver con el fomento del uso responsable de los recursos públicos.⁵³ Y sobre todo traería recursos y experiencias a las zonas de frontera con escaso capital social, débil institucionalidad y tolerancia excesiva hacia el delito y el irrespeto de la ley.

Esta iniciativa buscaría entonces mejorar el sistema de información vertical, entre gobierno nacional y gobiernos locales, y horizontal, entre los propios entes locales, para ser capaces de pensar y operar las mejores opciones de política pública, teniendo antes mejor capacidad de diagnóstico a los problemas y sus posibles soluciones. Pero también aumentaría la presencia de un mejor Estado en el territorio nacional y al mismo tiempo mejoraría los sistemas de comunicación entre los distintos niveles de la administración guatemalteca. Sin embargo, no podría pensarse en una institucionalidad de esta naturaleza, si en estas zonas especiales de seguridad no se tienen al menos dos elementos fundamentales: la integración de experiencias públicas y privadas que han abordado desde años atrás el tema fronterizo desde la perspectiva ambiental, comercial, de integración y desde luego de seguridad; y la participación de aquellas experiencias derivadas de la libre asociación de gobiernos locales, en aspectos de gerencia puntuales. Se sabe que algunas han sido eficientes en temas relacionados con la administración de aguas, basuras, asuntos forestales, etc. Las instituciones que puedan y deban integrar esta zona especial de seguridad, contribuirán a compatibilizar y articular la lógica de centralización a nivel estatal y la necesaria descentralización de los procesos de política pública a nivel local.

Hay ya experiencias diversas de participación a nivel comunitario guatemalteco que deberían tomarse en cuenta para analizar los retos de estas iniciativas frente a la lógica estatal de provisión de bienes y servicios. La naturaleza multidisciplinaria de estos grupos

⁵³ Dicho mecanismo sería un complemento que reforzaría las buenas prácticas de “descentralización” y “desconcentración” progresiva, que se han propuesto y puesto en marcha en la normativa y las prácticas ciudadanas del pasado reciente de Guatemala, para darle más relevancia al ámbito local. Un asunto que está incluido explícitamente en los acuerdos de paz de 1996 y lleva siendo una constante desde entonces con resultados dispares.

de trabajo sería un elemento clave de su valor para el gobierno y, más ampliamente, para el sistema político nacional. Se podría incluir a los funcionarios del gobierno, el ejército, la PNC, y las ramas de la policía asentadas en el nivel local, así como los actores de la sociedad civil. A través de este esfuerzo conjunto, junto a varias instituciones públicas y privadas, nacionales y locales compartirían la responsabilidad de buscar soluciones a los diversos problemas de seguridad en la frontera de las comunidades en Guatemala.

Mejorando la ciudadanía y el capital social mediante el aumento de los recursos y las autoridades de los gobiernos locales

En última instancia, lo que se requiere para controlar los impactos de las organizaciones criminales y el tráfico ilícito en las comunidades fronterizas es el aumento de la presencia activa y efectiva del Estado en esas comunidades. Pero adecuadamente integrados con y en apoyo de las instituciones comunitarias. Es claro que la expansión de la presencia legítima del Estado sería en cualquier circunstancia difícil, sobre todo cuando se tiene delante limitaciones relacionadas con por ejemplo con la escasez de recursos presupuestarios en un país como Guatemala con necesidades críticas. Pero no es menos cierto que el proceso de reformas podría racionalizar algunos recursos que podrían no estar siendo adecuadamente gastados en la perspectiva de mejorar la vulnerabilidad del país frente al crimen organizado.

En nuestra opinión, este potencial para la expansión del Estado es relativamente fácil de imaginar en casos similares a Sayaxché, donde la infraestructura social y política es mínima y las necesidades son muy altas. Sin dudas, la comunidad darían una importante bienvenida a eventuales esfuerzos del gobierno que conlleven a la provisión de servicios.

En Malacatán, el camino es relativamente claro. El gobierno local, sector privado y los actores de la sociedad civil existen en abundancia, y podrían estar eventualmente interesados en lograr acuerdos con las instituciones públicas del Estado que permita coordinar esfuerzos para aumentar la mejor presencia estatal.

Sin embargo, parece que casos como el de Gualán, plantean el mayor desafío, debido a los patrones de larga data de prestación de servicios de los grupos criminales o actores no estatales a la comunidad, particularmente "los narcos buenos" o llamados los señores. En este caso y otros similares, el apoyo popular a esos grupos y la profunda desconfianza el Estado guatemalteco generará importantes resistencias para cambiar la dinámica de las relaciones y el impacto del trasiego de drogas en la comunidad, así como para mejorar el imperio de la ley. El éxito requerirá paciencia y un enfoque estratégico cuidadoso a través de la inserción temprana de los organismos que no son de seguridad, tales como la salud, saneamiento y obras públicas. Los esfuerzos del gobierno tendrán que hacer frente al

problema de "The Devil You Know ...", y es probable que esto implique que se requiera un plazo más largo y más recursos para que las instituciones nacionales y las fuerzas de seguridad obtengan la aceptación y colaboración de dichas comunidades.

La descentralización fiscal como una consideración a largo plazo

Nuestros estudios de caso demuestran de forma consistente que la opinión pública en las comunidades fronterizas hacia gobierno nacional de Guatemala es en el mejor y peor de los casos de inútil a depredador, y hay una base común de opinión de escasa o nada confianza. Por eso se insistimos que las lógicas de actuación tienen que ser diseñadas a nivel local con una creíble y mejorada participación de las instituciones del gobierno central. El Estado debe aumentar su presencia fortaleciendo los entes locales, y el capital social de éstos para que sean efectivos coordinadores del proceso social y de la mejora de sus condiciones de seguridad.

Sin dudas, el tema de cómo fortalecer las capacidades de los gobiernos locales tiene que ver con mejorar el acceso de éstos a recursos económicos que le permitan suplir los servicios que demanda la comunidad. De allí que en Guatemala debe ser impostergable también una reflexión seria sobre la estructura fiscal y tributaria del país. No solo cuando se trata de mejorar los ingresos del gobierno central, sino también de los gobiernos locales. Y en este sentido, reformas en la línea de federalismo fiscal podrían aparecer como una propuesta realista y factible en las actuales condiciones. El federalismo fiscal corresponsabilizaría a los agentes locales en la recaudación de impuestos, y podría ayudar a aumentar la cantidad de sus recaudaciones, en un contexto en que, del 100 por ciento del presupuesto nacional, solo el 10 por ciento es transferido a las municipalidades.

Un sistema tributario más descentralizado ayudaría a aumentar la autonomía y mejoraría la capacidad institucional de los gobiernos locales. Mediante el fortalecimiento de la autonomía y eficacia de los gobiernos locales, su legitimidad a los ojos de la comunidad mejoraría también. El federalismo fiscal sería una medida para aumentar la autonomía y las capacidades institucionales de los entes locales. Con ello se esperaría fortalecer a los gobiernos municipales y convertirlos, definitivamente, en las instituciones protagónicas en el proceso político local. Al proporcionar incentivos para los ciudadanos en las comunidades fronterizas para ser más activo en su política local y en sus comunidades, en general, la descentralización o el federalismo fiscal podría mejorar la calidad de la ciudadanía guatemalteca, y el capital social. Sin embargo, dada la mezcla, y en muchos sentidos a las experiencias negativas con la descentralización en Colombia, México y otros países de América Latina (donde la penetración del sistema político de los grupos criminales ha sido un problema persistente), en Guatemala las medidas de rendición de cuentas y la transparencia en el nivel local deben ser crucial.

El federalismo fiscal es un concepto de la subdisciplina de Ciencia de la Administración/Public Administration perteneciente a la Ciencia Política. Oates lo define como la lógica de comprender “qué instrumentos del gobierno deberían ser centralizados y cuales deberían pertenecer a la esfera local y regional y ser desconcentrados y/o descentralizados”.⁵⁴ Se pretende con el federalismo fiscal analizar qué competencias y qué capacidades deben tener los diferentes niveles de gobierno a la hora de implementar una determinada política pública (en nuestro caso todo lo relacionado con la recaudación de impuestos y la gestión de recursos por parte de los distintos niveles de gobierno en Guatemala). La literatura sobre el tema señala que el federalismo fiscal no implica la pérdida de protagonismo del Gobierno Central en la ejecución de determinadas políticas públicas, tampoco la falta de solidaridad interterritorial entre los distintos niveles de gobierno y los distintos territorios.⁵⁵ Sólo es un ejercicio de racionalización de las competencias del estado para mejorar las capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno y ofrecer así un mejor servicio de parte del ente público a la ciudadanía.⁵⁶

El federalismo fiscal es, por tanto, un marco teórico que promueve la corresponsabilidad y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la política pública que se desee. En el caso guatemalteco, la traducción del federalismo fiscal sería la apertura de oficinas municipales compuesta por recursos humanos de la administración central y local con el fin de mejorar la recaudación de impuestos en la periferia del país y establecer, diseñar y mejorar censos adecuados de contribuyentes en todo el territorio nacional y no sólo en los departamentos y la Ciudad de Guatemala. Se trataría de un proceso, gradual, lento y en realidad no exento de problemas por el cual los entes periféricos comienzan a obtener capacidad institucional para gestionar asuntos propios con la aprobación y el consentimiento, la devolución de la competencia, por parte del Gobierno Central.

El federalismo fiscal sería una medida para aumentar la autonomía y las capacidades institucionales de los entes locales. Con ello se esperaría fortalecer a los gobiernos municipales y convertirlos, definitivamente, en las instituciones protagónicas en el

⁵⁴ Traducción del autor. Oates, Wallace “*An essay on fiscal federalism*” (1999). *Journal of Economic Literature*.

⁵⁵ Ver al efecto Wallace Oates “*An essay on fiscal federalism*”, Chanchal kumar Sharma “*Decentralization dilemma: measuring the degree and evaluating the outcomes*”, Carlo Lottieri “*Come il federalismo fiscale può salvare il mezzogiorno*”, y el working paper publicado por la oficina técnica de la OCDE “*Tax competition between sub-central governments*”. En español y sobre las luces y sombras que ha visto Javier respecto a México Horacio Sobarzo Fimbres “*Federalismo Fiscal en México*”, artículo en el que se señala la poca capacidad de los entes federados en cuanto a atribuciones fiscales se refiere, y María Gabriela Lagos Rodríguez “*Una revisión de la Literatura sobre el Federalismo Fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial*”.

⁵⁶ Este tipo de marcos teóricos están evolucionando y acercándose cada día más a las visiones “*institucionalistas*”. Eso es lo que son en esencia.

proceso político local. Eso no eliminaría los elementos redistributivos que existen en la actualidad para favorecer a municipios en clara situación de subdesarrollo. Fortaleciendo la autonomía de dichos entes locales aumentamos la presencia del estado a través de los actores legítimos y reconocidos por la población⁵⁷. Además el desarrollo de gobiernos locales fuertes introduciría elementos de competencia entre los propios entes municipales, que sin duda, potenciarían la capacidad de la ciudadanía a la hora de pedir cuentas a sus representantes. Es sano para el ambiente local acercar las instituciones a la ciudadanía. Municipios con recursos propios y autonomía producen dinámicas de competencia que amplían las miras y los mecanismos de evaluación de los ciudadanos sobre el rendimiento de su administración y clase política. Ver si los municipios son capaces de atraer inversiones o no, debatir sobre los distintos grados de corrupción de cada uno de los entes municipales y evaluar la provisión de servicios por parte del ente municipal. Todo ello puede servir como un mecanismo de evaluación de la ciudadanía sobre el desempeño de sus respectivos gobiernos.

Además, el federalismo fiscal y el concepto de corresponsabilidad poseen elementos de potenciación de la ciudadanía. El federalismo fiscal sería un incentivo, un mecanismo para crear o ayudar al desarrollo de una verdadera ciudadanía y un semillero de capital social.

Entendemos que experiencias como las de México o Colombia, donde la descentralización de recursos y competencias ha sido interpretada como negativa por la corrupción generada, una propuesta como ésta despierta dudas. Sin embargo creemos que lo que distingue a anteriores proyectos y éste es que la transferencia de recursos se da en la medida en que las autoridades municipales sean capaces de establecer una relación de responsabilidad y confianza con la ciudadanía. Ante autoridades que piden dinero la ciudadanía reacciona pidiendo explicaciones sobre dónde se invierte el mismo. Esto implicaría trabajo, competencia entre municipios y rendición de cuentas. Los grupos de crimen organizado no encontrarían un incentivo en inmiscuirse en la política local más de lo que ya lo están. Al contrario, la implementación del sistema podría reducir el clientelismo que a día de hoy genera el aporte constitucional, donde los alcaldes intercambian con los partidos políticos ayuda a la hora de movilizar votos en época electoral por promesas de transferencia de recursos una vez se llegue al poder central.

Es una realidad que sea a través del federalismo fiscal u otra opción, el estado guatemalteco requiere favorecer la emergencia de instituciones municipales fuertes con capacidad de prestar servicios a la ciudadanía gracias a un ingente aumento en los recursos. Esto disminuiría el impacto del narco en los ámbitos locales y al mismo tiempo aumentaría el conjunto de oportunidades para la ciudadanía.

⁵⁷ Parece claro que aunque las medidas relacionadas con el Federalismo Fiscal pretenden aumentar la capacidad de recaudación y la autonomía de los entes locales, en dicho proceso deberían participar también elementos y personal del estado central guatemalteco.

Referencias bibliográficas

ESTADÍSTICAS

Ministerio de Educación de Guatemala. (2007). “Anuario Estadístico de la Educación 1994–2007”. De <http://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2007/anuario/main.html>

ENSAYOS

- Adams, T.M. (2011, febrero). “How Does Chronic Violence Affect Social Relations and Citizenship? A Survey of New Social Norms in Latin America” (paper).
- Krishna A. (2007, Noviembre), “How Does Social Capital Grow? A Seven-Year Study of Villages in India”. *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 4, pp. 941-956.
- Nelson B. J. et al. (2003). “The Concord Handbook: How to Build Social Capital Across Communities”. UCLA School of Public Policy and Social Research, Los Angeles, California. <http://concord.spsr.ucla.edu/>
- Putnam, R. “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*.

INFORMES

- Briscoe, I. (2008, julio). “Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina”. FRIDE.
- International Crisis Group. (2010, Junio). Guatemala: Squeezed between crime and impunity. (Latin America report No 33).
- InSight Crime. (2011, julio). “Grupos de poder en Petén: Territorio, política y negocios”. De <http://isla.igc.org/GuatemalaElctns/the-peten-report.pdf>
- Meléndez, J., Orozco, R., Moya, S., López, M. (2010, septiembre). “Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de Fronteras”. IEEPP. p. 13.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Informe Mundial sobre las Drogas*.

NOTICIAS

- Anónimo. (2011, 19 de mayo). “Blake promete mayor control del flujo de personas en la frontera sur”. *CNNMéxico*. De <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/19/blake-promete-mayor-control-del-flujo-de-personas-en-la-frontera-sur>
- Brodzinsky, S. (2011, mayo). “Latin America’s middle class grows, but with a tenuous grasp on status”. *The Christian Science Monitor*. De <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2011/0520/Latin-America-s-middle-class-grows-but-with-a-tenuous-grasp-on-status>
- Estrada Dávila. (2007, 4 de mayo). “Ciudadanía”, en *El Periódico*.
- Gutiérrez, E. (2011, 24 de agosto). “El ‘boom’ del interior”. *El Periódico*. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110113/opinion/188439>
- Miroff, N. & Booth, W. (2011, 21 de junio). “In southern Mexico, a neglected frontier”. *The Washington Post*. De <http://www.washingtonpost.com/world/americas/in->

- southern-mexico-a-neglected-frontier/2011/06/20/AGt74KeH_story.html?wpisrc=emailtoafriend
- Noticias.com (2011, 4 de abril). “Investigan nexos de Chamalé con autoridades de San Marcos”. De <http://noticias.com.gt/nacionales/20110404-investigacion-nexos-de-chamale-con-autoridades-de-san-marcos.html>
- Ordoñez, M. (2011, 3 de mayo). “El narcotráfico y la deforestación amenazan la biodiversidad”. *InfoSurHoy*. De <http://www.infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/society/2011/05/03/feature-01>
- Prensalibre.com (2007, 12 de diciembre). “Narcos obligan a finqueros a venderles sus propiedades”. http://www.prensalibre.com/noticias/Narcos-obligan-finqueros-venderles-propiedades_0_169783972.html
- Prensalibre. (2005, mayo). “Expendedores denuncian aumento de ventas ilícitas de combustible”, de http://www.prensalibre.com/noticias/Expendedores-denuncian-aumento-ilicitas-combustible_0_479352103.html y “Denuncian incremento de ventas de combustible de contrabando”, de http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Denuncian-incremento-ventas-combustible-contrabando_0_478752388.html

CONFERENCIAS

- Dardón, J. (2006). “La franja fronterizas de Guatemala con México: Características, sitios de cruce, flujos migratorios y gobernabilidad”. Ponencia presentada en el “I Encuentro Internacional sobre Desarrollo e Integración Regional en el Sur de México”. FLACSO – Guatemala, 4 -6 de junio.

Glosario de Siglas

APCRA - Asociación para la Protección de la Sub-cuenca del Río Los Achiotes
CONIC - Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CONAP - Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COCODES - Consejos Comunitarios de Desarrollo
COMUDES - Consejo Municipal de Desarrollo
CNOC - Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CUC - Comité de Unidad Campesina
DEMI - Defensoría de la Mujer Indígena
DEOCSA - Distribuidora de Energía de Occidente
FRIDE - Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
FONAPAZ - Fondo Nacional para la Paz
FONTIERRA - Fondo Nacional de Tierras
FAR - Fuerzas Armadas Rebeldes
FRENA - Frente Nacional en Defensa de los Servicios Públicos y de los Recursos Naturales
FYDEP - Fomento y Desarrollo de Petén
IEEPP - Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
INTA - Instituto Nacional de Transformación Agraria
MAGA - Ministerio de Agricultura
PL - Policía Local
PNC - Policía Nacional Civil
PROSELVA - Programa de Protección del Bosque Tropical de Petén
SICA - Sistema de Integración Centroamericano

IPR 15226



4825 Mark Center Drive, Alexandria, VA 22311-1850 703-824-2000 www.cna.org