



MAJ 2008

En betraktelse över läget i Centralamerika
av Pierre Frühling

Våld, rättsröta och sköra demokratier



Innehåll

Våld, rättsröta och sköra demokratier.....	5
En betraktelse över läget i Centralamerika.....	5
Mänskliga rättigheter var omstörtande.....	5
I kalla krigets centrum.....	6
Fredens tid, demokratins chans.....	7
Många mord, få dömda.....	8
Maras – ett våldsamt ungdomsfenomen med djupa rötter i samhället.....	9
Fattiga utan rättigheter.....	11
Ett system av korruption och rättsröta.....	13
Översten som försvann.....	17
Brottslingar som politiker.....	18
Demokrati utan rättstat?.....	20
Några huvudorsaker.....	22
Institutioner från en annan tid.....	23
Svaga demokratiska krafter.....	24
Fortsatt ekonomisk ojämlikhet.....	26
Penningtvätt och organiserad brottslighet.....	28
Nationella aktörer och andra.....	29
Vad kan vi göra?.....	31

Published by Sida 2008

Printed by Edita Communication, 2008

Art. no.: Sida45308sv

This publication can be downloaded/ordered from www.Sida.se/publications

Våld, rättsröta och sköra demokratier

En betraktelse över läget i Centralamerika

av Pierre Frühling

Under 1990-talet ljusnade det äntligen i Centralamerika, efter decennier av väpnade konflikter och militärt förtryck.

Först kom valen i Nicaragua 1990 som gjorde slut på kriget. Två år senare blev det fred i El Salvador och 1996 i Guatemala. Militära regeringar avgick, allmänna val utlystes och en period av demokratisk öppning inleddes. Också i Honduras, som nu fick slippa den militära dominansen.

Många länder skyndade till med stora resurser för återuppbyggnad och för en ekonomisk utveckling som skulle gynna de fattiga. Demokratin föreföll både möjlig och nära.

Idag är regionen åter i kris. Nu är det våldet, den organiserade brottsligheten och rättsrötan som drabbar invånarna och samtidigt visar hur litet som egentligen har skapats av demokratiskt styrelseskick.

Än en gång behöver Centralamerika vårt stöd. Men det måste vara ett stöd som orkar se verkligheten. Som utgår ifrån att demokrati är något politiskt, som rör maktutövningen i samhället. Och att demokratis tillkomst och utveckling beror på styrkeförhållandena inom respektive samhälle.

Mänskliga rättigheter var omstörtande

Idag är det drygt trettio år sedan jag besökte Centralamerika för första gången. Då, i början av år 1976, styrdes nästan alla länder i Latinamerika av militärdiktaturer eller andra slags auktoritära regimer. Det kalla kriget bestämde den världspolitiska ordningen och även i länder som haft en ganska lång och stabil demokratisk tradition – som Chile och Uruguay – hade militären tagit över, i båda fallen genom blodiga statskupper med direkt eller indirekt stöd från USA.

Över i stort sett hela kontinenten betraktades folkliga krav på respekt för vanliga mänskliga rättigheter eller bättre levnadsförhållanden som omstörtande eller *subversiva* och behandlades som ett hot mot statens säkerhet. Kort sagt: de bemöttes med våld – arrestering och fängelse, därefter vanligen tortyr och ofta avrättning. De människor som ville en förändring hade tre alternativ: hålla tyst och hoppas att det snart skulle

vara över, organisera sig i hemlighet och kämpa mot regeringen eller gå i exil.

I Centralamerika var situationen likartad. Guatemala styrdes av en brutal militärdiktatur och en intern väpnad konflikt hade pågått alltsedan 1960. I El Salvador var regeringen på ytan civil men hade inte tillsatts genom demokratiska val och stödde sig därför på militären – vilket snart skulle komma att utlösa ett långt och blodigt inbördeskrig. Honduras styrdes sedan länge av en militärregering och i Nicaragua härskade fortfarande familjen Somoza som då hade styrt landet under hela fyrtio år.

Det enda undantaget var Costa Rica, där demokratin var stabil och det politiska läget lugnt. Ett viktigt skäl till denna stabilitet var säkert också att Costa Rica, samtidigt som man år 1949 införde en demokratisk grundlag, också passade på att upplösa de väpnade styrkorna och i grundlagen förbjuda att landet återigen skaffade sig en krigsmakt. Detta beslut – som tillkommit just på grund av en väpnad konflikt strax före demokratiseringen – hade inte bara antagits utan faktiskt också genomförts.

Besöket i Costa Rica 1976 var uppmuntrande och imponerande. I första hand eftersom det utgjorde en så positiv kontrast jämfört med resten av Latinamerika. Men också därför att landets demokrati verkade så levande, även för en ung och kritisk besökare från Sverige. Två minnen etsade sig särskilt fast. Landet skulle snart gå till val och utanför skolor, på torg och andra allmänna platser hade anslagstavlor med inplastade röstlängder satts upp, för att befolkningen enkelt och direkt skulle kunna kontrollera att ingen obehörig person skulle få rösta. Vid ett av de torg jag varje dag gick förbi i huvudstaden San José utkanter stod ofta människor och tittade på listorna, somliga kontrollerade kanske bara att de själva fanns med, men andra verkade faktiskt granska listan rad för rad.

Ett annat starkt minne var mötet med en grupp nationella advokater, som just hade åtagit sig att – trots kraftiga amerikanska påtryckningar – försvara chilenska flyktingar från att bli avvisade och istället ge dem politisk asyl. Deras starka engagemang för mänskliga rättigheter liksom deras stillsamma men principfasta motstånd mot utomstående som försökte påverka den institutionella processen gjorde ett djupt intryck. Liksom i förbifarten noterade jag också att brottsligheten var låg – man promenerade på gatorna även när det var mörkt – och att befolkningen inte var rädd för polisen.

Det jag såg i Costa Rica ingav hopp, trots den mörka situation som då rådde i huvuddelen av Latinamerikas länder. Kanske var det framtiden jag sett, tänkte jag och hoppades.

I kalla krigets centrum

För Sydamerika blev 1980-talet en period av svår ekonomisk nedgång men samtidigt inträffade också en rad stora och positiva förändringar. På kort tid gick de flesta av kontinentens länder från militärdiktatur till allmänna val och civila regeringar. Innan årtiondet var slut hade t.o.m. den långvariga diktaturen under general Augusto Pinochet i Chile rämnat.

För Centralamerika blev 1980-talet dock i huvudsak en dyster tid. I Nicaragua segrade visserligen ett folkligt uppror under ledning av den Sandinistiska fronten för nationell befrielse (FSLN) mot Somoza-diktaturen och en nationell revolution genomfördes, med början i juli 1979. I USA var det dock snart presidentbyte, och efter demokraten Jimmy

Carter (vars regering börjat ta mänskliga rättigheter på allvar) kom 1981 republikanen Ronald Reagan, som återgick till en aggressiv och traditionellt hård för amerikansk utrikespolitik.

Nicaraguas sandinistiska regering förklarades utgöra ett hot mot USAs nationella säkerhet, och snart var det s.k. *contras*-kriget (med aktivt amerikanskt stöd och finansiering) i full gång. Samtidigt arbetade president Reagan hårt för att isolera Nicaragua även vad gäller handel och lån, och från mitten av 1980-talet kom situationen i landet helt att präglas av kriget och av en betydande isolering. Nästan alla krafter gick nu till att försvara det egna oberoendet, och även om det fanns mer frihet än någonsin tidigare i Nicaragua så hämmade kriget givetvis uppbyggnaden av en demokratisk stat.

Basen för *contras* militära aktiviteter förlades till Honduras, vilket bidrog till att ytterligare förstärka militärens dominans i detta land och stänga dörren för en verklig demokratisering. *Contras* hade tidvis också en viss närvaro i norra Costa Rica, men trots hårda påtryckningar lyckades den costarikanska regeringen hävda landets oberoende och värja sitt territorium.

Även El Salvador präglades under hela 1980-talet av en öppen konflikt, som tidigt tog formen av ett rent inbördeskrig. Med omfattande militärt stöd från USA försökte där landets oligarki tillsammans med krigsmakten slå ned ett folkligt och revolutionärt uppror, som leddes av gerillarörelsen FMLN. I Guatemala inte bara fortsatte den tidigare väpnade konflikten utan kom att förvärras. Under 1980-talet genomfördes systematiska och storskaliga massakrer från militärens sida, främst mot fattiga bönder från landets mayabefolkning, av ett slag som uppenbart berättigade termen folkmord.

Som helhet präglades Centralamerika under 1980-talet av väpnade konflikter och av militär dominans – främst därför att regionen enligt den amerikanska regeringens uppfattning hade blivit skådeplatsen för en öppen kraftmätning mellan världens stormakter. Endast Costa Rica lyckades bevara sitt oberoende och värna sin demokrati.

Under årtiondets sista år kom dock det kalla kriget plötsligt att mattas av, med fria val i Polen och murens fall i Berlin. Dessa dramatiska förändringar i storpolitiken fick nästan omedelbart genomslag också i Centralamerika och 1989 kom äntligen ett genombrott för den fredsprocess många latinamerikanska länder (med europeiskt stöd) idogt hade drivit på under flera års tid. Den revolutionära regeringen i Nicaragua tillkännagav att internationellt övervakade fria val skulle ske i landet i början av 1990 och trots motstånd från såväl USA som *contras* lyckades man i praktiken snart uppnå vapenvila och förberedelserna för valkampanjen kunde starta.

Fredens tid, demokratins chans

Valen i Nicaragua i början av 1990 vanns av oppositionens kandidat, Violeta Barrios de Chamorro, som ledde en anti-sandinistisk koalition. Sandinisterna accepterade valresultatet och överlämnade regeringsmakten. Därmed förändrades också USAs politik gentemot Nicaragua, och en process för försoning och återuppbyggnad blev möjlig. Nu fick också arbetet med att åstadkomma moderna och demokratiska institutioner en ny chans.

Två år senare undertecknades äntligen ett fredsavtal också i El Salvador, och 12 års inbördeskrig (med ca 75.000 döda) var över. Även här hölls allmänna val, och en försoningsprocess inleddes med nära övervakning och stöd från en särskild FN-instans. För första gången

någonsin i landets historia skulle nu ett demokratiskt styrelseskick byggas upp.

1996 kom turen så till Guatemala, där man efter 36 år av väpnad konflikt (med uppskattningsvis 200.000 döda) lyckades underteckna ett mycket ambitiöst fredsavtal, vars huvudsakliga innehåll egentligen hade karaktären av en bred nationell utvecklingsplan för de kommande årtiondena. Också här skapades en särskild FN-kommission för att underlätta försoningsprocessen och följa upp genomförandet av fredsavtalet.

När Centralamerika inte längre lydde under kalla krigets logik och när de väpnade konflikterna i grannländerna hade tagit slut blev också militärens dominans i Honduras snart ohållbar. Kring 1989/1990 inleddes en tydlig demokratisk öppning i landet, en process som fortskred gradvis och som förblev fredlig – detta trots att även militärens maktposition kom att rejält försvagas.

1990-talet var kort sagt en ljus tid för Centralamerika, en tid som födde många och stora förhoppningar. Äntligen blev det fred och fria val. Ett mycket omfattande internationellt utvecklingsbistånd strömmade in i regionen, främst till de hårdast drabbade länderna – Nicaragua, El Salvador och Guatemala. Demokratin föreföll inte bara möjlig utan också nära.

Många mord, få dömda

Idag, bara åtta år in på nästa årtionde, är situationen återigen krisartad i flertalet av Centralamerikas länder. Mordfrekvensen i Guatemala, El Salvador och Honduras har stigit brant och räknas bland de högsta i världen samtidigt som proportionen uppklarade fall är så låg att det i praktiken råder straffrihet för mord.¹ Här blomstrar vapenförsäljningen, närvaron av yrkesmördare är påtaglig och de anställda hos privata säkerhetsbolag (som i praktiken varken är reglerade eller övervakade) är idag många gånger fler än antalet nationella poliser.

Överfall på landsvägarna är idag återigen vanligt förekommande i dessa länder, även på huvudleder såsom den Panamerikanska landsvägen.

Det dåliga säkerhetsläget är ett ständigt tema såväl i den politiska diskussionen som bland vanliga medborgare. Förutom det mänskliga lidandet orsakar våldet också mycket omfattande kostnader för den nationella ekonomin,² och snedvrider användningen av de redan knappa resurserna inom den offentliga sjukvården som i allt högre grad går till akutvård av (skott)skadade människor. De höga våldsnivåerna sänker också den nationella ekonomiska tillväxten och minskar intresset hos seriösa utländska investerare.³

I dessa tre länder finns sedan ett antal år tillbaka också våldsamma ungdomsgäng med en egen sub-kultur hämtad från USAs storstäder (de s.k. *maras*), som idag uppskattningsvis har mellan 70.000 och 100.000 medlemmar. Dessa gäng kontrollerar idag många fattiga bostadsområden och tar ut tvångsavgifter av invånarna för att ge dem ”skydd” mot rivaliserande grupper eller för att man ska få behålla sin bostad eller lilla

¹ Enligt en nyligen genomförd studie är uppklaringsprocenten i Guatemala för mord endast 1 till 2 procent. Insatta bedömare uppger att nivån är likartad (om än troligen något högre) i Honduras och El Salvador.

² Studier genomförda av FNs utvecklingsorgan UNDP uppskattar dessa kostnader till motsvarande 7% av BNP i Guatemala och hela 11,5% i El Salvador. Siffran för El Salvador motsvarade detta år (2005) hela 1,7 miljarder USD, vilket var lika mycket som den sammanlagda budgeten för landets utbildnings- och hälsoministerier.

³ Enligt en uppskattning av den Interamerikanska utvecklingsbanken (IADB), skulle BNP i dessa länder vara 25% högre om regionens brottnivå motsvarade det globala genomsnittet.

affär, för att barnen inte ska misshandlas eller våldtas på väg till skolan osv. Banden mellan polisen och *maras* i dessa länder är uppenbara – vilket inte hindrar att det ofta kommer till våldsamheter mellan de båda grupperna eller att det genomförs utomrättsliga avrättningar.

Maras – ett våldsamt ungdomsfenomen med djupa rötter i samhället

Under det senaste decenniet har en kvalitativt ny typ av kriminella ungdomsgäng utvecklats och slagit rot i tre länder i regionen – El Salvador, Honduras och Guatemala. Denna nya typ av gäng – som kallas *maras* – har snabbt blivit ett stort problem för dessa länders regeringar och en källa till fruktan bland den befolkning som lever i städernas ytterområden och i fattigare urbana områden.

Maras består av grupper av ungdomar mellan 8 och 35 år, vars mål är att kontrollera hela stadsdelar eller territorier. Medlemskapet i en *mara* blir deras livsstil och identitet, och brott deras levnadssätt. Det finns många olika lokala *maras*, men de två mest fruktade och välkända är *Mara 18* och *Mara Salvatrucha*, båda med ursprung i Los Angeles, USA. Uppskattningar av antalet marasmedlemmar i Centralamerika varierar stort, men siffran ligger sannolikt någonstans mellan 70 000 och 100 000.

Maras utgör en urban subkultur av en särskild typ, som inte bara ger medlemmarna en känsla av tillhörighet utan även skydd, självkänsla och makt. Deras identitet förstärks av särskilda riter, en egen terminologi och egna symboler, som exempelvis deras många och väl synliga tatueringar. Solidaritet med den egna *maran* är mycket viktigt och att svika gruppen kan straffas med döden.

Marasmedlemmar ägnar sig inte uteslutande åt brott – de deltar också i den vanliga arbetsmarknaden och delar många fritidsintressen med andra unga människor. Deras kriminella aktiviteter är emellertid omfattande och innefattar såväl utpressning, väpnat rån, överfall och kidnappning som försäljning av droger på gatan. Mord är vanligt och kan även utföras som en maktdemonstration och för att kontrollera gruppens beteende. Medlemmar av *maras* har också sammankopplats med smuggling av både människor och vapen (från Guatemala till Mexico), och i viss utsträckning verkar de även utnyttjas som professionella ”torpeder” och mördare av olika grupper inom den organiserade brottsligheten.

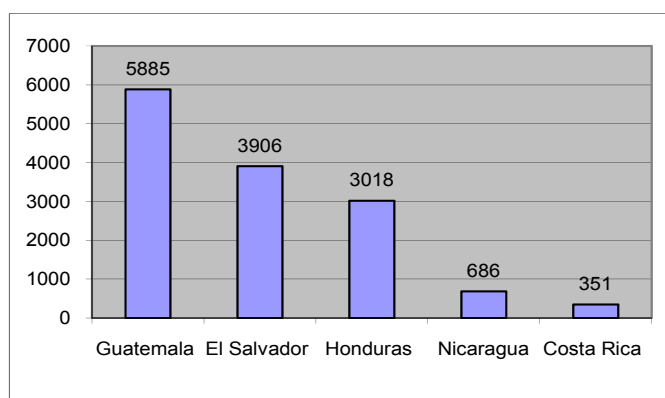
Deras främsta strid är den mot rivaliserande gäng och rör kontroll av territorier, vilka vanligtvis identifieras med hjälp av graffiti. I denna kamp kan vem som helst – oavsett ålder – som har en vän eller familjemedlem som tillhör ett rivaliserande gäng ”bli märkt” (våldtagen eller allvarligt skadad) eller till och med dödad – i syfte att föröd mjuka fienden och framföra ett budskap. I de tre centralamerikanska länder som är mest drabbade kontrolleras ett stort antal kommuner och/eller stads kvarter fullständigt av olika *maras*.

Särskilt i El Salvador och Honduras har regeringens svar gentemot *maras* varit enbart repressivt. Dvs man har trott sig kunna komma tillrätta med problemet enbart genom att göra det olagligt att tillhöra dessa gäng, genomföra massarresteringar och sätta tusentals *mareros* i fängelset. Idag står det klart att denna politik helt har misslyckats och t.o.m. har stärkt *maras* som organisation, fått dem att ta kontroll över många fängelser samt bidragit till att de blivit ännu våldsammare än tidigare.

Maras är idag väl förankrade i de lokalsamhällen de dominerar, och deras organisation ersätter enkelt medlemmar som försvinner. En stor andel av medlemmarna har numera också barn, som lever kvar i den utvidgade familjen. Att försöka isolera ledarna eller skilja maras från lokalsamhällena är därför inte möjligt på repressiv väg. Idag måste medlemmarnas ursprungsfamiljer och deras lokalsamhällen ges det stöd man länge efterfrågat för att bemöta problemen, att man skapar verkliga möjligheter för mareros att lämna gänget (inte minst genom att erbjuda dem vanligt arbete) samt att olika verksamheter med preventiv inriktning startas.⁴

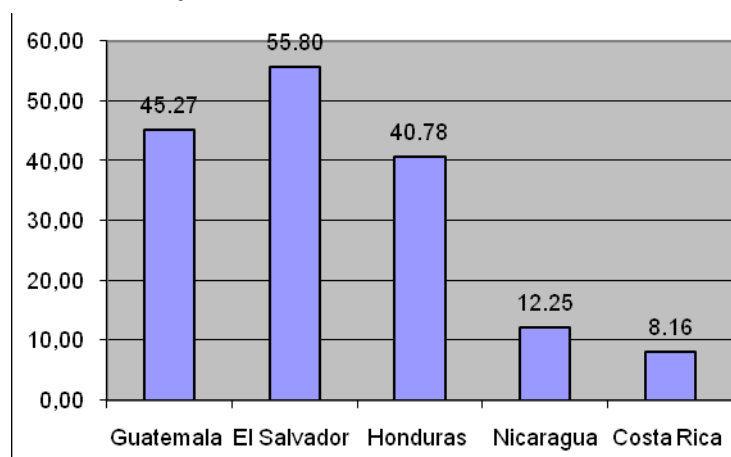
Den situation angående våld och osäkerhet som beskrivits ovan gäller tre av Centralamerikas länder – Guatemala, Honduras och El Salvador – där antalet mord har mer än fördubblats sedan år 2000 och år 2006 uppgick till nästan 13.000. Såväl i Costa Rica som i Nicaragua är våldsnivåerna fortsatt normala, mordnivån har endast ökat måttligt sedan år 2000, och uppkklaringsprocenten är god.

Antal mord per land år 2006⁵



Skillnaderna länderna emellan blir ännu mer slående, när man tittar på mordfrekvensen per 100.000 invånare.

Mordfrekvens per 100.000 invånare år 2006⁶



⁴ Se bland annat publikationen från en av Sida finansierad regional studie över maras, polisen och lokalsamhället. (Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral, Demoscopia, 2007.)

⁵ Motsvarande siffra för mord begångna i Sverige år 2006 var 91.

⁶ Motsvarande siffra för Sverige år 2006 var 1.

Medan polisen i den första gruppen länder (Guatemala, Honduras och El Salvador) vanligen betraktas som korrupt och även anses vara direkt delaktig i brottsligheten (särskilt i Guatemala) så åtnjuter polisen i Costa Rica och Nicaragua allmänhetens förtroende i tämligen hög grad. Utvidgar vi detta till att omfatta även åklagarmyndigheten och domstolarna, så är allmänhetens förtroende dock lågt i alla länder, med undantag endast för Costa Rica. I praktiken anser en mycket stor andel av medborgarna i fyra av fem centralamerikanska länder att graden av straffrihet och rättsröta i deras land är så hög att man inte kan lita på rättsväsendet.

Fattiga utan rättigheter

Läget kan inte reduceras till många mord och missnöje bland allmänheten med de nationella rättssystemen. Situationen är mycket allvarligare än så, och det som idag står på spel i flera av Centralamerikas länder är ingenting annat än det sköra demokratiska system man nyligen har uppnått. För att fördjupa beskrivningen kan vi ta Guatemala, ett av de mest drabbade länderna, som exempel.

Här kan kan staten idag inte garantera sådana grundläggande rättigheter för landets invånare som rätten att fritt och utan hot kunna arbeta, röra sig i sin omgivning och att vid behov kunna åtnjuta skydd och ha tillgång till ett fungerande rättsväsen. Här är landets poliskår den organisation som svarar för det största antalet kränkningar av de mänskliga rättigheterna (i form av hotelser och oproportionerligt våld, men även tortyr).

Detta är inte ett vågat och kontroversiellt påstående utan ett faktum som även erkänts av landets regering, som genomfört flera omfattande ”utrensningar” inom polisen för att råda bot på denna situation; dock utan att ha uppnått positiva resultat.⁷ På landsbygden har uppretade invånare i mindre städer och byar vid flera tillfällen bränt ner polisstationer och fördrivit polisen på grund av begångna övergrepp och maktmissbruk.

Särskilt utsatt är landets fattiga befolkning (en majoritet av invånarna), som inte har råd att vid behov köpa skydd från något av landets många privata säkerhetsbolag⁸ eller betala en advokat för att på riktigt få tillgång till de tjänster som landets rättsväsende officiellt ska erbjuda alla och envar utan kostnad.

I huvudstaden är det allvarligaste problemet bristen på skydd för liv och egendom. Detta gäller dels inom de fattigare bostadsområdena (som härjas svårt av *maras* och andra våldsamma grupper), dels på de vanliga stadsbussarna som 7 av 10 huvudstadsbor använder för att ta sig till och från arbetet.

Varje dag sker tiotals överfall på bussar inom storstadsområdet (huvudsakligen under dagtid), ofta med ett eller flera dödsoffer per dag till följd, och tusentals passagerare drabbas varje månad. Ett stort antal bussförare och medhjälpare mördas varje år i samband med att bussen rånas eller för att de vägrat betala den dagliga ”vägtullen” till *maras* och andra brottslingar. Proteststrejker från bussförarna förekommer med jämna mellanrum, vilket innebär att transporten för hela ytterstadsom-

⁷ Att avskeda poliser är svårt pga arbetslagstiftningen, tar lång tid och är dyrt eftersom ett stort antal löner ska betalas ut i avgångsvederlag. Många av de poliser som avskedas till följd av olagligheter fortsätter som brottslingar på heltid, med goda kontakter sedan tidigare. De nya poliser som tas in som ersättare tenderar att snart också bli indragna i korruptionen inom poliskåren, som är systemisk och inte tillåter att någon står utanför.

⁸ Antalet anställda inom de privata säkerhetsbolagen är okänt (eftersom det inte finns någon egentlig kontroll av dessa), men uppskattas till minst 80.000 personer, vilket är fyra gånger mer än det totala antalet poliser i landet.

råden lamslås. Alla invånare som inte har tillgång till bil tvingas då gå långa sträckor för att komma till arbetet, eller förlorar viktiga inkomster.

I de fattiga bostadsområden som domineras av ungdomsgäng (*maras*), är våldet dagligen förekommande och de tvångsavgifter som gängen kräver av befolkningen utgör en påtaglig ekonomisk börda. Någon hjälp från polisen är inte att räkna med – att påtala situationen innebär att utsätta sig för livsfara och i åtskilliga fall är polisen dessutom direkt inblandad i att upprätthålla dessa utpressningssystem för egen vinning.⁹ Vid de tillfällen när myndigheterna ändå blir underrättade, främst vid mord, anländer kanske både polis och åklagare, man tar bilder av brottsplatsen och hämtar de döda. Därefter händer dock vanligen föga; någon gärningsman grips sällan och blir nästan aldrig dömd. Enligt en nyligen genomförd och ovanligt omfattande studie (finansierad av Sida) går samma mönster – dvs att ytterst få gärningsmän grips och nästan ingen döms för de mord som begåtts – igen på många håll i landet.¹⁰

Ett stort antal företrädare för organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna – särskilt när det gäller brott och övergrepp begångna av militären under kriget – har vidare under senare år varit utsatta för hotelser och överfall. Många MR-organisationers kontor har också drabbats av ett speciellt slags inbrott, varvid enbart dokumentation och datorer stulits eller förstörts. En grupp som varit konstant utsatt är de rättsantropologer som oförtrutet fortsatt att arbeta med lokalisering av massgravar och utgrävningar, för att identifiera försvunna offer från de omfattande avrättningarna särskilt under 1980-talet.

På landsbygden utmärks situationen främst av bristen på tillgång till det statliga rättsväsendet och dess tjänster, samt frånvaron av stöd till ursprungsfolkens traditionella rättssystem.¹¹ Särskilt inom de många landsbygdsområdena som nästan uteslutande bebos av ursprungsfolk är förekomsten på domare och andra funktionärer från det statliga rättsväsendet mycket begränsad, och antalet som talar andra språk än enbart spanska är försvinnande litet. Tolkar till förhör och rättegångar saknas ofta, och budgetanslagen för dessa är konstant satta på undantag inom rättsapparaten.

Ursprungsfolkens traditionella rättssystem, slutligen, fungerar väl i somliga områden men i andra inte, ofta till följd av den långa konflikten och det söndertrasande av den sociala väven som kriget orsakade. Systemet har sedan fredsavtalen 1996 inte fått det stöd som behövs och inte heller har samordningen med det statliga rättsväsendet fungerat i någon större utsträckning. På flera håll i landet leder denna kombination av tilltagande våld å ena sidan och frånvaro av ett fungerande rättssystem å den andra ibland till våldsamma övergrepp mot påstådda eller konstaterade brottslingar.

Bland dessa övergrepp finns dels regelrätta lynchningar, dels våldsamma straff som utdelats med missvisande hänvisningar till ”den indianska rättvisans principer” (som traditionellt inte är av våldsamt slag). Lynchningarna – som orsakade omkring 15 döda per år såväl under 2006 som 2007 – kan vara mycket utdragna och brutala handlingar, där det även förekommer att människor bränns levande medan

⁹ Utgångspunkten är att maras vanligen kontrollerar ett territorium och är farliga att angripa, också för polisen. Eftersom den territoriella kontrollen möjliggör fasta och goda inkomster via tvångsskatter från befolkningen i området, kan i stället ett avtal ingås mellan maras och polisen – där maras (i viss utsträckning) lämnas i fred mot att polisen (på olika nivåer i hierarkin) får en kvot av de lokala inkomsterna.

¹⁰ Se vidare särskild ruta som beskriver de främsta resultaten från denna studie.

¹¹ Drygt 40 procent av Guatemalas invånare utgörs av ursprungsfolk, främst olika grupper ur mayafolket. På landsbygden (Guatemala är ett ruralt land) uppgår mayafolkens andel ofta till 70–80 procent av antalet invånare.

lokalbefolkningen ser på och hindrar eventuella poliser eller andra myndighetspersoner från att ingripa.¹² Den uppdämda vrede som sådana händelser representerar, liksom den skada de åstadkommer på många plan, kan knappast underskattas.

Ett system av korruption och rättsröta

Vid en första anblick kan det lätt förefalla som att polisen utgör huvudproblemet när det gäller korruptionen inom rättsväsendet. Detta intryck beror emellertid främst på att polisen syns mest och att dess agerande därför är lättast att kommentera. Tyvärr är läget nämligen snarlikt – om inte värre – inom de andra delarna av rättsapparaten.

Inte minst landets åklagarmyndighet utgör ett mycket allvarligt problem. Det är här den stora majoriteten av anmälningar och fall (som levererats in från polisen, låt vara ofta med dåligt underlag) blir liggande, utan att egentligen någonsin avancera. Detta förhållande bekräftas tydligt bland annat av resultaten från den tidigare nämnda studien angående mord i Guatemala och rättsväsendets agerande i samband med dessa (se särskild ruta). Andra analyser visar att det också är här som de tunga och för allmänheten symboliskt laddade fallen – fr.a. sådana som rör personer från betydelsefulla familjer, ur den gamla eliten eller från de mäktiga och nyrika inom den organiserade brottsligheten – så gott som alltid hanteras ”annorlunda”, dvs sällan professionellt och hederligt.

Orsaken är enkel: vart och ett av de ”tungta fallen” åtföljs nästan alltid av påtryckningar av olika slag, mutor eller hot – ibland från flera håll. Påtryckningarna kan komma direkt utifrån, de kan komma inifrån (från kollegor eller från ”högre ort”) och ibland från båda hållen. Lönen för anställda inom åklagarmyndigheten och vid domstolarna är generellt sett låg, och möjligheterna att få ett fungerande personskydd är små. Att gå emot påtryckningarna är omedelbart riskfyllt och premieras vanligen inte inom myndigheten, det kan dessutom skapa fiender för det fortsatta arbetet. Att se den egna ”tillgången” till fallet som en resurs är då mer logiskt; att ge efter (och ibland begära mer i utbyte) för påtryckningarna är vanligen lönsamt och ofarligt och kan dessutom ge utdelning för karriären på sikt.

Hur de tunga fallen hanteras inom åklagarmyndigheten (och senare eventuellt inom domstolarna) speglar därför vanligen inte ”bevisläget” utan står främst i relation till styrkeförhållandena mellan de intressen som är berörda. Här två exempel på hur liknande anklagelser hanteras på vitt skilda sätt. Båda fallen är (åtminstone på ytan) av politisk karaktär.

- I april 2004 arresterades Eduardo Weymann, tidigare finansminister under regeringen Portillo som hade avslutat sitt mandat i januari samma år. Anklagelsen löd på förskingring av 38 miljoner quetzales (ungefär lika mycket i svenska kronor), och arresteringen var en följd av att domaren hade fastställt borgen till samma belopp (38 miljoner), vilket Weymann inte kunde betala. Ett så högt borgensbelopp hade aldrig tidigare fastställts i landet, inte ens i fall som rört bedrägerier eller förskingring för hundratals miljoner eller mer.¹³ Inom ett år

¹² Under 2006–2007 förekom flera sådana fall där offren anklagades för att ha rövat bort och sålt barn eller för att ha deltagit i gäng som regelbundet överföll landsvägsbussarna i trakten. I samband med flera fall av lynchingar under senare år verkar vidare även lokala ledare för de f.d. civilförsvarspatrullerna (som organiserades av militären under kriget) ha haft ett påtagligt inflytande över händelserna.

¹³ Detta gällde exempelvis en av landets bankirer, tidigare nära vän till president Portillo, som genom tveklaktiga affärer tvingade staten att intervensera i två banker (som annars skulle gått i konkurs), vilket orsakade staten en förlust på omkring 1.300 miljoner kronor. Bankiren satt fängslad en kortare tid, men frigavs snart mot endast 7 miljoner i borgen.

(Weymann satt hela tiden kvar i fängelset) var målet avklarat och han dömdes till 3 års fängelse.

- Någon arresteringsorder har dock aldrig utfärdats för general Enrique Ríos Sosa, tidigare bl.a. chef för krigsmaktens finanser och som med all sannolikhet (han utpekats bl.a. av landets Riksrevision) varit inblandad i förskingringen av hundratals miljoner kronor ur arméns budget. Ríos Sosa har någon enstaka gång kallats till förhör, men fallet har inte avancerat och ingen har ställts till ansvar för de förlo-
rade pengarna.

Anledningarna till den ovanligt hårda behandlingen liksom den rekordsnabba utredningen och rättegången i fallet Weymann var tre. Dels hade den nya regeringen utlovat hårda tag mot den omfattande korruption som utan tvekan hade rått under president Portillo.¹⁴ Och dels hade Weymann under sin tid i regeringen gjort sig till fiende med en av landets främsta finansfamiljer, vilken han anklagade för skatteflykt. Därtill saknade Weymann efter sin avgång en mäktig och inflytelserik beskyddare, vilket annars troligen hade verkat avskräckande på ”rättsväsendet” och dess påtryckare.

I fallet med Enrique Ríos Sosa gällde det omvända, nämligen att han hade maximalt beskydd. Han är inte bara general utan också son till generalen och förre diktatorn Efraín Ríos Montt – och att ge sig på sådana tungviktare inom krigsmakten är fortfarande svårt i Guatemala. Dessutom är Efraín Ríos Montt portalfigur och ledare för ett av landets största partier, FRG. Under senare tid har inget enskilt parti haft egen majoritet i landets kongress, vilket gjort allianser nödvändiga. I det sammanhanget har FRG, vars ledamöter konstant utgjort det stabilaste blocket, varit attraktivt som allierade – också för en regering vars president gjort kampanj mot Ríos Montt.

Exemplen är många och listan kan lätt göras lång, särskilt om även fall med mord och övergrepp från kriget och relaterade till dagens organiserade brottslighet tas med. Påtryckningarnas karaktär varierar och kombineras på olika sätt beroende på vart och ett av fallen; här finns inga skarpa gränser mellan vad som är politiskt, vad som gäller vanliga ekonomiska intressen eller rent brottsliga sådana. Systemet är poröst och öppet för olika slags ”inflytande”, de anställda har förstått vad som gäller och lönar sig.¹⁵

Detta mönster gäller inte bara de stora eller tunga fallen, utan i princip överallt där det finns makt och/eller pengar till hands för att påverka resultatet i en viss riktning. Detta kan ske inte bara genom att påverka utredningsprocessens rytm eller förhindra att den någonsin leder fram till åtal, utan också genom att man kommer fram till helt nya resultat. Exempelvis har det framkommit att man i ett antal mordutredningar av ”lättare” karaktär med hjälp av inplanterade bevis har utpekats och häktats fel personer, antingen i syfte att (mot belöning) skydda den verkliga förövaren eller för att någon (också mot belöning) griper tillfället att slå till mot en fiende, dvs de felaktigt utpekade personerna.

¹⁴ Portillo själv tog sig snabbt till Mexico, varifrån han ännu när detta skrivs i februari 2008 inte har blivit utlämnad. En orsak är Portillos inflytelserika kontakter i Mexico, men från guatemalansk sida har processen heller inte skötts som ett verklig prioriterat ärende. (Å ena sidan skulle en återkomst för Portillo i handbojor ha varit en politisk triumf för den nya regeringen i Guatemala. Å andra sidan skulle många fortfarande politiskt aktiva eller på annat sätt inflytelserika personer då få kalla fötter – vilket utan tvekan skulle påverka möjliga allianser, exempelvis i kongressen.)

¹⁵ Gränsen mellan dessa kategorier är flytande också i det vardagliga livet, i Guatemala liksom i många andra länder. En politisk favör kan ge jobb åt en släkting nästa dag; en tjänst på det ekonomiska planet kan ge en politisk post (med intressanta ekonomiska och andra möjligheter), och en tjänst åt brottslingar kan ge beskydd och gott ekonomiskt utbyte. För att nu bara nämna några vanliga varianter.

I de fall det hela går till åtal – med rätt personer utpekade – upprepas ett liknande mönster av påtryckningar gentemot och inom domstolsväsendet. Den juridiska traditionen i Guatemala är dessutom fortfarande extremt formalistiskt och erbjuder därför som första utväg ofta en hel rad möjligheter att få bevisföringen underkänd av procedurmässiga skäl. Dessutom är bevisföringen rent tekniskt ofta undermålig (främst till följd av arbetet inom åklagerimyndigheten), vilket ger ytterligare möjligheter till en frikännande dom.

En undersökning om mord och myndigheternas effektivitet i Guatemala

Målet med denna tillämpade studie, som finansierats av Sida och genomförts av ett oberoende forskarteam med myndigheternas stöd, var att försöka förstå vad slags situation i landet som de många morderna speglade, samt att få fram kunskap till nytta för institutionella reformer och förbättringar, särskilt vad gällde den låga procenten upplösta fall.

I detta syfte analyserades alla akter hos polisen och åklagarmyndigheten rörande mord i tre av landets mest utsatta provinser (däribland huvudstaden) under två sammanhållna 30-dagarsperioder. Den första perioden (från andra hälften av 2005) studerades i efterhand, när nio månader hade gått sedan morderna. Den andra perioden (okt-nov 2006) genomfördes i realtid, dvs hanteringen av alla mordfall följdes upp från det ögonblick de hade inrapporterats. Sammanlagt studerades 480 fall med totalt 553 mordoffer – vilket motsvarar omkring 10 procent av det årliga antalet mord i landet.

I sammanhanget ska nämnas att det i Guatemala är landets åklagarmyndighet som har huvudansvaret för brottsutredningar, inklusive mord – polisen gör ett inledande arbete och ska därefter stå till åklagarmyndighetens tjänst i det fortsatta arbetet.

Bland resultaten är följande av särskilt intresse:

- Morderna i Guatemala präglas av en mycket påtaglig geografisk koncentration. Tre provinser (som utgör 25 procent av befolkningen) står för över 55 procent av alla mord. Inom dessa tre provinser svarar i sin tur 12 av totalt 48 kommuner för huvuddelen av alla mord.
- Nära 80 procent av morderna begås med skjutvapen.
- Över 90 procent av offren är unga män (15–29 år gamla), och nästan 20% var bara tonåringar (15–19 år). Den stora majoriteten kommer från enkla sociala förhållanden.
- En fjärdedel av offren uppgavs vara kända som brottslingar (enligt polisregistret eller vittnesuppgifter). För en mycket stor andel av dessa fall konstaterades en rad speciella omständigheter, såsom att deras kroppar vanligen hade återfunnits på övergivna platser, att det ofta fanns tecken på tortyr och plågsam strypning, samt att kropparna vanligen var nakna.
- I åtminstone 40 procent av samtliga fall fanns underlag för att hävda att mordet hade varit planerat, och att offret hade identifierats i förväg. (Endast i 10 procent av fallen var det uppenbart att det inte funnits någon planering alls.)
- Vad gäller motiven är materialet svagt, men omkring 60 procent klassificerades som beroende av ”stridigheter, hämnd eller överfall”.
- I huvuddelen av fallen fanns vittnen men deras utsagor följdes vanligen inte upp, och även de materiella bevis som fanns på mordplatsen hanterades illa.

- ❑ Obduktionsprotokollen begränsade sig till det mest elementära och var av föga värde för utredningarna.
- ❑ För de 553 morderna fanns enligt vittnesuppgifter initialt omkring 650 inblandade personer. Av dessa hade myndigheterna dock lyckats identifiera endast 20 misstänkta gärningsmän. Inte ens för denna grupp om troliga gärningsmän var emellertid identiteten helt säkerställd.
- ❑ Vad gäller resultaten från utredningarna (i antal identifierade gärningsmän) kunde inga skillnader konstateras i relation till hur mordplatsen hade besiktigats (av experter, endast av vanlig personal eller bara av lekmän). Inte heller fanns här någon tydlig skillnad relaterad till var mordet ägt rum (i ett distrikt med gott eller ont om resurser för myndigheterna).
- ❑ Sammanlagt hade endast tre fall nått till åtal, av vilka ett hade resulterat i en friande dom medan övriga två processer fortfarande pågick när uppföljningen avslutades.
- ❑ Även om båda dessa pågående rättegångar (som bägge hänför sig till fall från den första 30-dagarsperioden) skulle leda till fällande domar så skulle antalet uppklarade fall för denna period uppgå till mindre än en (1) procent. Föga talar för att slutresultaten från den andra 30-dagarsperioden dramatiskt kommer att avvika från denna nivå.

När det gäller institutionernas arbete kunde en stor mängd aktiviteter rapporteras – från inspektionen av mordplatsen (där man ofta fotograferade rikligt, i digitalt format), över obduktionen till katalogiserande av bevis av olika slag samt begäran om analys av dessa. Dessa aktiviteter utfördes dock isolerat, helt utan samordning och särskilt mellan polisen och åklagarmyndigheten var kontakterna dåliga och präglades av bristande förtroende. Polisens inledande arbete förkastades ofta av åklagarmyndigheten, som dock därefter sällan vare sig ledde eller själv genomförde något fältarbete för att driva utredningen vidare. Vanligen utgick den ansvarige åklagaren inte från någon arbetshypotes, varför utredningarna bedrevs tämligen mekaniskt.

Någon mekanism för att övervaka resultatnivån jämfört med anmälda fall och genomförda utredningar fanns inte, vare sig inom polisen eller inom åklagarväsendet.

Sammanfattningsvis ger studien underlag för följande övergripande slutsatser:

1. nivån när det gäller antalet uppklarade fall motsvarar i stort sett total straffrihet, dvs det förefaller idag vara nästan helt riskfritt att begå mord i Guatemala.
2. den stora bristen på samordning inom respektive mellan polisen och åklagarmyndigheten innebär i praktiken att man endast genomför isolerade och punktmässiga aktiviteter som inte knyts samman, dvs någon verklig process utgör brottsutredningen inte.
3. de näst intill obefintliga resultaten beror i huvudsak inte på bristande resurser. De förefaller i allt väsentligt spegla systemets idag normala sätt att fungera. *Ett sätt att fungera som i praktiken innebär att systemet bytt logik och inte längre har till uppgift att klara upp mord.*

Översten som försvann

Fallet med översten Raúl Cerna belyser hur smidigt och konsekvent rättsrötan kan fungera när tillräckligt mäktiga och välorganiserade intressen känner sig utsatta. Det är som hämtat ur en action-film, men rör nutidens Guatemala.

Överste Raúl Cerna var en trotjänare inom krigsmaktens högsta kretsar och en mycket betrodd sådan. Efter en karriär inom arméns specialstyrkor kom han under lång tid att inneha poster som gav honom detaljerad information om krigsmaktens finanser. Under president Portillos regering blev Cerna under en tid dessutom direkt ansvarig för medelshandlingen inom den militära staben inom presidentämbetet (EMP), vars konton av tradition användes av landets presidenter för att utan insyn (det var ju ett militärt konto) slussa pengar vidare för en lång rad olika syften.¹⁶

Särskilt under 2003, när alltfler detaljerade uppgifter började komma fram angående den omfattande korruptionen under Portillos regering, kom EMP snart att stå i centrum, och en första granskning fann att omkring 2,5 miljarder quetzales (ungefär samma belopp i kronor) hade hanterats ”bristfälligt”, dvs saknade ordentligt underlag eller troligen hade gått till oegentliga ändamål. Av dessa medel hade 250 miljoner till synes helt försvunnit, och uppgifter förekom att bara under år 2003 nästan en hel miljard hade fördelats mellan president Portillo och hans närmsta förtrogna, däribland ett antal militärer med mörkt förflutet såväl under som efter den väpnade konflikten i Guatemala.¹⁷

En utredning inleddes i början av 2004 inom åklagerimyndighetens enhet för korruptionsbrott och olika nyckelpersoner kallades till förhör, däribland överste Raúl Cerna. Denne bekräftade att han hade detaljerad kunskap om en lång rad stora transaktioner. Därefter kom förhören med Cerna mycket snart att få ett abrupt slut.

Söndagen den 11 april 2004 tog överste Cerna avsked av sin familj i södra delen av landet, för att bege sig till huvudstaden, där han på måndagen skulle tillträda en ny tjänst som rektor för landets militära musikakademi. Han infann sig dock inte på arbetet under måndagen, och en vecka senare anklagades han av krigsmakten för att ha deserterat och sades troligen ha flytt (med ett stort antal miljoner i bagaget) till Mexico, där den förre presidenten Portillo redan befann sig. Även hans familj föreföll till en början tro på – eller finna sig i – dessa uppgifter.¹⁸ Ännu i början av maj 2004 vidhöll krigsmakten sina anklagelser mot Cerna, och källor inom krigsmakten uppgav för landets medier att den ”militära åklagaren inom 48 timmar kommer att begära en arresteringsorder mot Cerna för desertering”.¹⁹ Därefter blev det alldeles tyst om fallet.

Mer än ett halvår senare, på ett av åklagerimyndighetens lokala kontor, fick anhöriga av en slump syn på bilder som visade överstens döda kropp. Det framkom att liket hade begravts på en kyrkogård för icke identifierade döda, där det nu lokaliserades och grävdes upp för identifikation med hjälp av DNA-test och dentala igenkänningstecken. Resultaten var positiva, den funna kroppen tillhörde Raúl Cerna.

När väl kroppen var identifierad, hittades även en del akter i fallet och åtminstone en del av historien kunde rullas upp. I gryningen måndagen den 12 april hade således överste Cerna i medtaget skick infunnit sig

¹⁶ För att fylla på stabens konto – den ordinarie budgeten förslog inte på långa vägar – gjordes emellanåt överföringar via försvarsministeriet från andra myndigheter, vilka genom ett enkelt dekret från regeringens sida beordrades överföra medel till staben.

¹⁷ Här fanns också kopplingar till det förskingningsfall som nämnts ovan, relaterat till generalen Enrique Ríos Sosa.

¹⁸ Först efter tio dagar anmälde familjen hans försvinnande till myndigheterna.

¹⁹ Prensa Libre, Guatemala, 4 maj 2004.

på ett välkänt civilt sjukhus i huvudstaden, med allvarliga förgiftnings-symtom.²⁰ Några timmar senare var han död. Trots att han själv identifierat sig på sjukhuset under sitt rätta namn, och trots att han bar tre identitetshandlingar underrättades inte familjen, och inte heller hans arbetsgivare, krigsmakten (åtminstone inte officiellt). Kroppen fördes till bårhuset av en av huvudstadens enheter inom åklagarmyndigheten (som har detta till sin uppgift), och begravdes på en kyrkogård för anonyma dödsoffer i Guatemala City.

Den enhet inom åklagarmyndigheten som transporterat kroppen från sjukhuset sände handlingarna i fallet vidare inom myndigheten, men där stannade de. Enheten för korruptionsbrott – som hade kallat Cerna till förhör – underrättades dock inte, inte heller familjen. Och någon utredning om överstens död sattes inte igång. Alltsammans ”till följd av en alltför stor arbetsbörda”, sade landets riksåklagare när det hela – för en kort tid – togs upp av media. Och han tillade: ”Vi har inga skäl att dölja något och ska arbeta för att sådant inte ska upprepas”.²¹

Utredningen om den troliga förskingringen av miljardbelopp av medel från EMP och försvarsministeriet fick dock ingen nystart, och övergavs nästan helt i mars året därpå (2005) när överstelöjtnant Juan José de León Pineda – en annan militär med detaljerad kunskap om de största transaktionerna – sköts ihjäl av fyra yrkesmördare.²²

Brottslingar som politiker

Den omfattande korruptionen inom den offentliga sektorn²³ utgör en traditionell och nog så tydlig koppling mellan politik och brottslighet. Under senare år har också ett annat och mer direkt samband blivit allt mer uppenbart i Guatemala. Nämligen förekomsten av brottslingar av rang på politiskt valda poster, som ledamot av kommunfullmäktige eller borgmästare och som kongressledamöter. Syftet är dels att skaffa sig legitimitet, dels att direkt kunna påverka viktiga politiska beslut som rör den egna verksamheten. På kommunal nivå har i några fall även framkommit en ambition att kunna utöva territoriell kontroll och därmed förbättra både ”affärsverksamheten” och skyddet för den egna personen

Denna situation speglas direkt i kongressens hantering av vissa teman. Ett tydligt exempel är kongressens ständiga fördröjande av en lagstiftning som skulle kunna reglera adoptioner av barn; vilket beror på att adoption hittills i huvudsak utgjort försäljning av barn (till par från USA) med grova pengar att tjäna.²⁴ Dessa pengar har i huvudsak gått till en liten grupp advokater, vilka både direkt och indirekt varit (och är) representerade i kongressen.²⁵

²⁰ Detta trots att stadens militära sjukhus har mycket bättre anseende och mer avancerade resurser.

²¹ Uttalandena enligt tidningen *El Periódico*, 25 nov 2004.

²² Även mordet på Wanda Payeras i augusti 2004 – som sköts ihjäl av okända män (som det heter i polisrapporten) – har troligen med ett systematiskt utplånande av eventuella vittnen att göra. Hon körde vid mordtillfället en bil som ännu var registrerad i överste Cernas namn. Den kongressledamot som kom med de första uppgifterna angående förskingringen inom EMP, Nineth Montenegro, blev vidare mordhotad.

²³ Denna traditionella korruption omfattar inte bara att ge de egna anhängarna (och den egna familjen) arbete inom den offentliga administrationen, på alltifrån chaufförs- till chefsnivå. Här ingår också rutinmässigt att man gynnar vissa intressen i stora upphandlingar – av läkemedel och sjukvårdsutrustning, av skolmaterial, till offentliga konstruktionsarbeten (byggnader och vägar), mm.

²⁴ Under perioden 2002–2007 uppgick antalet guatemalanska barn som adopterats av amerikanska par varje år till mellan 3 och 4 tusen. Endast från Kina, Sydkorea och Ryssland adopterades fler barn av amerikanska medborgare. Varje par betalade uppskattningsvis 25.000 dollar direkt till den ansvarige advokaten, vilket innebär att verksamheten omsatte mellan 750 och 1000 miljoner dollar per år.

²⁵ Efter en lång tids internationella påtryckningar (på senare tid även från USA) antogs nyligen en i sig lovande adoptionslag av kongressen. För att denna ska kunna tillämpas såsom avsett saknas dock fortfarande bl.a. tillskapandet av en ny nationell myndighet som ska hantera alla adoptioner, med professionalism och integritet.

Ett annat nästan tragikomiskt exempel utgör kongressens behandling häromåret av en särskild lag mot organiserad brottslighet, där man i den sista redigeringen av lagtexten (som i Guatemala sker vid den tredje och slutliga omröstningen) i stället för att dubblera straffsatsen för brott som haft organiserad karaktär ”råkade” sänka den till hälften. Även efter det att detta hade korrigerats (genom ett veto från landets president), kvarstod andra ”underligheter” i lagtexten – vilka är förknippade med straffmässiga fördelar för somliga slags brott.

Den omfattande trafiken av narkotika, främst kokain, från Colombia som går via Centralamerika genererar astronomiska belopp. Guatemala är ett av smugglarnas favoritländer pga det geografiska läget, förekomsten av stora områden utan egentlig statlig närvaro²⁶ och rättsapparaten både porösa och samarbetsvilliga karaktär.²⁷ Under senare år har intressen knutna till narkotikahandeln utan tvekan varit direkt representerade på politisk nivå, såväl kommunalt som i landets kongress. Narkotikapengar har också flutit in i valkampanjerna, givetvis inte utan krav på ”återbetalning” eller gentjänster.

Det är troligen i detta sammanhang de senaste årens ökande mord på politiker (och deras anhöriga) ska ses. Detta fenomen, som kunde skönjas redan under åren 2004–2005, tilltog påtagligt i styrka före och under den senaste valkampanjen – med omkring 45 ”politiskt relaterade” mord mellan mars 2006 och november 2007 (då valen ägde rum). Huvuddelen av dessa mord kan troligen hänföras till två olika kategorier, som dock båda är inbördes förenade genom sin relation till kriminella intressen.

Dels finns här mord på partipolitiker som förefaller ha utförts för att tvinga fram ombyte för att själv kunna erövra en viss attraktiv post (vilken sedan i sin tur ger eller antas ge ekonomisk utdelning genom möjligheter till korruption av olika slag). Dels finns här mord som är direkt relaterade till grupper inom den organiserade brottsligheten och som har till syfte antingen att röja undan en person som ses som principfast motståndare eller att placera de egna kandidaterna på rätt platser (och ibland även bli av med konkurrenter). Enligt insatta bedömare dominerar troligen de rent kriminella skälen, vilket därmed skulle ge termen ”politiska mord” i dagens Guatemala en ny innebörd.

Bara sedan år 2002 har landets särskilda narkotikapolis genomgått två stora omorganisationer, bägge gångerna till följd av avslöjanden om att organisationen direkt och systematiskt deltagit i narkotikahandeln. Bland annat har polisen hjälpt till med beskydd av transitering av stora drogparter, garanterat säkerheten i områden där detaljhandel av narkotika till befolkningen pågick samt även anhållit, torterat och mördat konkurrenter. Den senaste omorganisationen, som inleddes i slutet av 2005, var en följd av att också den nya narkotikapolisens högsta chefer visat sig vara direkt inblandade i att ge stöd till stora droghandlare.²⁸

Trots dessa omorganiseringar har beslagen av kokain i Guatemala under de senaste åren sjunkit till en mycket låg nivå, också jämfört med grannländerna (där volymen genomfartsnarkotika enligt sakkunniga är väsentligt lägre). Under perioden 2001 till idag har vidare ansenliga

²⁶ Främst i trakter som erbjuder goda sjöförbindelser och privata landningsbanor för flyg samt – ibland – även obebakade gränspassager. Särskilt i provinsen Petén (i norr, mot Mexico) men också i Izabal och Escuintla finns idag stora områden med endast nominell statlig kontroll. (Eller med kontroll av den typ som innebär direkt samarbete med smugglarna.)

²⁷ Omkring 75–80 procent av all narkotika som når USA uppskattas för närvarande (av DEA) passera genom Guatemala, främst sjövägen men även via land och flyg.

²⁸ Gripandet skedde i USA, efter det att cheferna av amerikanska Drug Enforcement Authority (DEA) hade inbjudits att delta i en viktig kurs på chefsnivå som dock organiserats endast för att säkerställa deras gripande.

mängder beslagtagna narkotika ”försvunnit” eller stulits ur polisens förråd, där narkotikan ”blivit liggande” i väntan på domstolens beslut om bränning samt på att ansvarig domare varit tillgänglig för att övervaka denna. Dessa stölder har dock för det mesta inte lett vare sig till en ordentlig brottsutredning eller till rättegång.

Ett dramatiskt exempel på hur institutioner inom rättsapparaten idag tjänar andra intressen utgör kidnappningen av fyra salvadoranska medborgare i Guatemala City i februari 2007, som omedelbart därefter torterades och mördades nära huvudstaden. Eftersom tre av offren kom från välkända familjer i El Salvador och även var ledamöter av det centralamerikanska parlamentet (PARLACEN), orsakade dådet mycket starka (även internationella) reaktioner samt krav på en effektiv brottsutredning. Inom loppet av några dagar arresterades fyra guatemalanska polismän för brottet, med övertygande bevisning.²⁹ Vid anhållandet uppgav samtliga att de nu fruktade för sina liv. Kort därefter – innan polismännen hade kunnat förhöras av åklagarmyndigheten (denna gång med stöd av FBI) – blev samtliga fyra mördade under oklara omständigheter när de satt i förvar på ett av landets säkerhetsfängelser. (Till vilket de hade flyttats trots kännedom om fängelsets brister och via en uppenbart märklig ordregång.)

”*Här har flutit mycket pengar*”, var den lakoniska kommentaren från landets inrikesminister, som några veckor därpå tvingades avgå. Innan dess hade även chefen för fängelseväsendet i landet och rikspolischefen samt dennes närmaste män avgått.

Polischefernas avgång var en följd inte bara av de spektakulära morderna, utan också därför att det samtidigt framkom trovärdiga uppgifter om ”parallella strukturer” inom polisen för smutsiga arbeten (däribland troligen mord på maras och annan slags social rensning), som hade lytt direkt under ledningen. Polischefens rådgivare lämnade omedelbart landet, och blev aldrig förhörd. Också polischefen försvann snart från Guatemala och försågs med immunitet såsom medföljande till sin hustru, vilken utnämndes till en diplomatisk post i Europa.

Under återstoden av 2007 tillkännagavs inga konkreta resultat från brottsutredningen, men i början av 2008 utfärdades arresteringsorder för kongressledamoten Manuel Castillo och ett par av hans troliga medbrottslingar greps. Castillo själv, som hade förvarnats ordentligt, är sedan dess på flykt. Med tanke på Castillos kända deltagande i drogrelaterade aktiviteter har därigenom troligen bekräftats att brottet rörde narkotika, och att sannolikt även någon eller flera av de mördade salvadoranerna (som tillhörde kända familjer i El Salvador, med omfattande politisk och ekonomisk verksamhet) hade en sådan anknytning.

Demokrati utan rättstat?

Situationen i Guatemala är visserligen extrem, men på många sätt är läget ändå snarlikt i de flesta av Centralamerikas länder (med tydligt undantag endast för Costa Rica). Särskilt i grannländerna är likheterna slående. I såväl Honduras som El Salvador är mordfrekvensen således lika hög eller högre, och andelen uppklarade mordfall uppskattas till betydligt under 10 procent, troligen inte ens hälften.³⁰

Mycket talar vidare för att läget kan komma att ytterligare försämrats,

²⁹ Bland de häktade fanns chefen för polisens specialenhet för bekämpning av den organiserade brottsligheten.

³⁰ Någon tillförlitlig nationell statistik finns inte angående detta, endast uppskattningar. I en studie finansierad av FN-organet UNDP som presenterades i mitten av 2007, fann man att av samtliga mord (totalt 1.020) som under år 2005 hade begåtts i tre av landets mest våldsamma provinser (däribland huvudstaden San Salvador) hade endast 4 procent blivit uppklarade och förövarna dömda.

om inte väl samordnade och effektiva åtgärder vidtas på regional nivå vad gäller genomfartstrafiken av narkotika. Bakgrunden till detta är den dramatiska utvecklingen i Mexico, där öppet krig råder mellan två av de främsta droggkartellerna,³¹ vilket bara sedan år 2006 har orsakat omkring 5.000 döda och betydande avfolkning av vissa områden. Samtidigt har den nya mexikanska regeringen med USA:s stöd försökt intensifiera kampen mot drogsyndikaten.

Det ökade trycket på dessa grupper har bland annat medfört en upptrappning vad gäller bruket av tunga vapen och antalet avrättningar.³² Samtidigt har man också alltmer tagit sin tillflykt till Guatemala och andra länder i regionen, och somliga transportleder (som tidigare kontrollerades av inhemska familjer och klaner) förefaller idag lyda under de mexikanska kartellerna, genom allianser och underkontraktering av olika nationella aktörer. Det mexikanska drogkriget riskerar därmed att sprida sig till andra delar av Centralamerika. Den intensiva skottlossningen vid en turistanläggning i Zacapa (Guatemala) mitt på dagen i slutet av mars 2008, då 11 personer dog (varav flera mexikaner), måste ses i detta sammanhang, och ger troligen en föraning om vad som kan följa om inte regionalt samordnade åtgärder vidtas.

Alla tre länderna är dessutom hårt drabbade av de våldsamma ungdomsgängen *maras*, som främst återfinns i fattiga förortsområden och liknande urbana områden och som (i relation till befolkningen i respektive land) har proportionellt sett flest medlemmar i El Salvador. Även om polisen i Nicaragua, som tidigare nämnts, åtnjuter en hög grad av förtroende (och därmed också samarbete) från allmänhetens sida, så gäller detsamma tyvärr inte för landets rättsväsende, där särskilt domstolarna anses korrupta.

Befolkningens förtroende för rättsväsendet och att befintliga lagar tillämpas som de ska ("rule of law") i dessa fyra länder är mycket begränsat, och enligt en omfattande studie från Världsbanken är situationen allra värst i Guatemala, följt av Honduras, Nicaragua och El Salvador. Vad gäller ett relaterat tema som korruption, i undersökningen studerat som invånarnas bedömning av graden av kontroll över försök till korruption, hamnar Honduras sist, följt av Nicaragua och Guatemala på nästan samma nivå, medan El Salvador får mindre dåliga värden – men fortfarande ligger på minusnivå.³³ I båda fallen hamnar Costa Rica i en helt annan kategori, dels på plussidan och dels en bit upp på denna.

Bägge dessa indikatorer relaterar till ett vidare begrepp vad gäller "rättsläget" än enbart polis, åklagare och domstolar och inkluderar även (om än indirekt) en bedömning av andra institutioner med central betydelse för styrelseskicket och dess anseende, såsom den nationella riksrevisionsmyndigheten, landets valdomstol och konstitutionsdomstolen. Indikatorn angående korruption speglar också förtroendet för den offentliga förvaltningen som sådan, dvs i hur hög grad man anser att offentliga poster utövas som avsett eller för privat vinning.

Vad såväl relevant statistik som bedömningar gjorda av ländernas egna medborgare och kvalificerade internationella analyser egentligen säger om läget är kort sagt att dessa fyra länder i Centralamerika – El

³¹ El Cartel del Golfo respektive el Cartel de Sinaloa.

³² Inte minst i somliga av gränsområdena i norr (mot USA) är situationen idag krigsliknande. För den lokalt stationerade polisen är läget ofta kritiskt, och ett stort antal mexikanska poliser har under senare tid flytt över gränsen och ansökt om asyl i USA, för att försöka undkomma narkotikasyndikaten. (Många andra polismän har också lämnat kåren – men då för att direkt arbeta med narkotikakartellerna.)

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

Salvador, Honduras, Guatemala och Nicaragua – inte kan betecknas som rättsstater. Till namnet finns alla de centrala institutionerna på plats – men kvaliteten och karaktären av deras faktiska verksamhet svarar inte mot de funktioner som man ”brukar ta för givet” att de ska uppfylla. Även om det exempelvis står *Högsta Domstolen* på skylten, så behöver det ju inte vara sant. Och i dessa fyra länder i Centralamerika är det uppenbarligen så ställt att det inte är sant.

Att detta uttrycks rakt på sak är (ännu) kanske inte så vanligt. Men det bygger på solid grund och behöver sägas, eftersom det bör få konsekvenser för vår analys och vårt agerande, exempelvis inom det internationella utvecklingssamarbetet.³⁴ Utmaningen stannar dock inte där. I ärlighetens namn bör vi också gå ett steg längre och konstatera att om inte rättsstaten råder i dessa länder då kan styrelseskicket knappast vara demokratiskt, åtminstone inte i någon djupare innebörd av begreppet – eller en sådan innebörd av begreppet som vi själva skulle acceptera att leva under. Först när vi tillstått detta kan vi gå vidare och genomföra en konkret analys som inte begränsar sig det politiskt korrekta eller ytligt formalistiska (typ: ”genomförs det allmänna och fria val så är landet en demokrati”).³⁵ Bara så kan vi försöka utforma ett meningsfullt och – kanske – effektivt demokratibistånd.

Några huvudorsaker

Hur kunde det då bli på detta viset, och vad kan Sverige och andra internationella aktörer göra för att bidra till att få in utvecklingen på ett demokratiskt spår igen? Korta frågor, som kräver utförliga svar – åtminstone om de ska vara användbara.

På frågan hur det kunde bli så här tycker jag att det är på sin plats att först formulera två motfrågor. *För det första*: hur kom det sig egentligen att vi på allvar trodde att dessa fyra centralamerikanska länder på kort tid och tämligen smidigt skulle kunna klara övergången till ett verkligt demokratiskt styre? Det här var ju inte länder som tidigare haft en demokratisk tradition, som nu skulle återupprättas efter en period av militärdiktatur (som var fallet med Chile eller Uruguay). Tvärtom, här gällde det fyra länder – El Salvador, Honduras, Guatemala och Nicaragua – som aldrig tidigare hade haft någon erfarenhet av demokratiskt styre, som alltsedan spanjorernas kolonialvälde alltid hade lytt under hårdföra och auktoritära regimer.

Och, *för det andra*: varför har vi hittills inte velat se vad som faktiskt sker i dessa länder och vad detta är symptom på när det gäller styrelseskicket?

Medan läsaren eventuellt funderar över dessa två teman övergår jag till att försöka besvara de två ursprungliga frågorna. Angående hur det kunde bli så här anser jag att det främst beror på fyra faktorer. *För det första*, den karaktär som de för styrelseskicket centrala nationella institutionerna hade i respektive land när övergången i riktning mot ett demokratiskt styre inleddes. *För det andra*, det slags utveckling som de politiska aktörerna i dessa länder uppvisat under samma period, dvs de senaste 10–15 åren. *För det tredje*, det slags ekonomisk utveckling som i huvudsak karaktäriserat länderna under samma tid. Och, *för det fjärde*, den mycket stora volym av narkotika från Colombia som under samma period

³⁴ En första ansats till detta finns delvis i en färsk rapport från FN:s särskilda organ för brotts- och narkotika-bekämpning (UNODC), *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire* (May 2007).

³⁵ En mycket intressant diskussion i sammanhanget (om analytiska begrepp för olika nivåer vad gäller demokratisk utveckling) finns bl.a. hos den argentinske statsvetaren Guillermo O'Donnell. En annan nyskapande ansats har presenterats av demokratiforskaren Marina Ottaway, som i en tillämpad studie utvecklat och använt begreppet *semi-auktoritära regimer* i stället för de traditionella termerna *övergångsländer* eller *länder där demokratin ännu inte konsoliderats*.

utnyttjat Centralamerika som genomfartsregion på vägen till USA.

Dessa faktorer har samverkat och sinsemellan förstärkt varandra – och därmed åstadkommit den situation som tidigare beskrivits i denna text. Därutöver har även andra förhållanden underlättat och bidragit till denna utveckling. Hit hör inte minst den fortsatt mycket ojämlika inkomstfördelningen i dessa länder, vilket gör samhällena sårbara i en rad olika dimensioner. Latinamerika är världens mest ojämlika kontinent och länder som Guatemala, Honduras och El Salvador hör i sin tur till de mest ojämlika inom denna världsdel.³⁶ I detta sammanhang har även den ymniga förekomsten av skjutvapen i alla länderna (numera delvis med undantag för Nicaragua) spelat en bidragande roll, även om det knappast utgjort en orsak i sig.³⁷

Institutioner från en annan tid

I ett historiskt perspektiv har vare sig ”den offentliga sektorn” (med tjänster såsom polisväsende, sjukvård, utbildning, dricksvatten och sanitet) eller ”den offentliga förvaltningen” (ministerier och andra myndigheter) knappast någonsin varit *offentliga* i Centralamerika, åtminstone inte i ordets egentliga bemärkelse.³⁸ Det vill säga, tjänster och förvaltningar som är till för medborgarna, som administreras av tjänstemän i enlighet med klara och allmänt kända regler, i överensstämmelse med landets lagar och ställda under medborgarnas kontroll (via parlament och regeringar som tillsatts efter fria val).

I Centralamerika har dessa strukturer tvärtom varit direkt länkade till makthavarna och tenderat att utgöra deras exklusiva egendom. Egendom som rutinmässigt har använts inom ramen för det system av patron-klient relationer som nästan alltid har utmärkt ländernas inrikespolitik – dvs för att kunna belöna trogna anhängare och för att stärka basen för den egna privata makten.

Att bli anställd inom ”den offentliga sektorn” var exempelvis inte gratis – lydnad och politiskt stöd till välgöraren var oftast en förutsättning eller åtminstone något som förväntades. Detta gällde givetvis när det gällde tillsättandet av generaldirektörer och andra chefer, men kunde även tillämpas ned till lägsta städartjänst. Även tillgången till ”offentlig service” har i Centralamerika ofta varit föremål för en direkt instrumentalisering (och diskriminering) av detta slag.

Institutioner såsom polisen, åklagarmyndigheten, högsta domstolen, högsta valrådet eller riksrevisionen har historiskt sett inte utgjort några undantag – tvärtom var det i dessa fall extra angeläget för de makthavande inte bara att kunna utöva kontroll utan också att kunna räkna med institutionernas ”spontana” lojalitet och följsamhet. Att verksamhetens faktiska innehåll inte skulle svara mot institutionernas officiella namn var självklart – liksom att de alls inte var offentliga utan egendom som kontrollerades av mindre grupper.

Det var således i huvudsak detta slags institutioner som fortfarande utmärkte de fyra länder i Centralamerika som under 1990-talet (vanligen efter långa inbördeskrig) äntligen hade nått fram till en öppning mot ett demokratiskt styrelseskick. Eller, med andra ord: Färden genom övergångsfasen i riktning mot demokratin inleddes med statsbärande

³⁶ Dvs det är inte fattigdomen i sig som gör samhällena sårbara utan den höga graden av ojämlikhet i inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

³⁷ Antalet handeldvapen i Centralamerika uppskattas idag till omkring 1,6 miljoner, varav ca. 600.000 är legalt registrerade.

³⁸ Costa Rica utgör här ett undantag och den fortsatta texten syftar uteslutande på de fyra länderna El Salvador, Guatemala, Honduras och Nicaragua.

institutioner som representerade en annan tid och ett annat styrelse-skick.³⁹ För att uppbyggnaden av nationella demokratier i dessa länder skulle lyckas krävdes att också dessa institutioner ersattes med andra eller förändrades, ofta i grunden.

Idag kan vi konstatera att en sådan förändring i huvudsak har uteblivit. Det slags reformer och modernisering som genomförts har vanligen styrts av ytliga mått på effektivitet och därmed lett endast till datorisering och ett minskat antal anställda – med ett bibehållande av institutionernas otidsenliga och odemokratiska karaktär. Tillsättandet av nyckelposter vid de statsbärande institutionerna i dessa fyra länder – såsom Riksåklagarämbetet, Högsta domstolen, Högsta valrådet, Riksrevisionen mfl – är än idag i mycket stor utsträckning ett resultat av (parti)politisk fördelning av tjänsterna och endast undantagsvis knuten till en rekrytering som bestäms av professionella meriter.

I fallet Nicaragua – där nyckelposterna vid samtliga centrala institutioner sedan många år tillbaka har delats upp mellan Daniel Ortegas och Arnoldo Alemáns politiska organisationer (sandinister respektive liberaler) – har det gått så långt att domarna såväl i HD som i Högsta valrådet rutinmässigt i media definieras (och även definierar sig själva) som ”den liberala domaren X” respektive den sandinistiska domaren Y”. Poängen här är inte att det vore fel att vara både domare och även medborgare med politisk tillhörighet, utan att man idag kan vara domare på denna nivå *endast* om man direkt och omedelbart även har ett partipolitiskt efternamn och direkt representerar denna gruppering.

I Guatemala, Honduras och El Salvador fungerar det hela på liknande sätt, om än något mindre öppet och med fler aktörer inblandade. Till skillnad från Nicaragua är samtidigt kontinuiteten stor inte bara vad gäller institutionernas odemokratiska karaktär som sådan, utan också i relation till vilka personer och familjer som nästan konstant återkommer på nyckelposter inom de institutioner som är centrala för styrelseskicket.

Färden genom ”övergångsfasen” i riktning mot demokrati i dessa fyra länder i Centralamerika har således i huvudsak hittills inte resulterat i tillskapandet av moderna, professionella och demokratiska institutioner. Medan länderna tidigare utmärktes av starka regeringar inom ramen för ett auktoritärt styrelseskick kan den nuvarande situationen kanske bäst beskrivas som relativt svaga regeringar i stater av ej avgjord eller ”skört demokratisk” karaktär. Många centrala institutioner är relativt sett svaga, representerar fortfarande auktoritära strukturer och har lyckats behålla sin ställning såsom undandragna demokratisk kontroll.⁴⁰ Denna situation har gynnat tillväxten av den organiserade brottsligheten samt (i somliga länder) dess utnyttjande av och delvisa sammanflätning med staten.

Svaga demokratiska krafter

Den ”fördemokratiska” karaktär som således fortsatt att prägla de centrala statsbärande institutionerna i dessa länder har under den

³⁹ Nicaragua år 1990 avvek på flera sätt från denna generaliserande beskrivning. I några fall hade den sandinistiska revolutionen helt avvecklat Somozas institutioner och därefter byggt upp nya (främst polisen och krigsmakten). Övriga befintliga institutioner hade genomgått kraftiga förändringar, samtidigt som ytterligare några hade tillkommit. De stora förändringarna till trots kvarstod dock många auktoritära och även klientelistiska drag. (Såsom att använda den offentliga sektorn för belöna småbönder som bildade kooperativ och missgynna andra, exempelvis.)

⁴⁰ En ställning som ibland (felaktigt) benämns oberoende och då presenteras som något positivt, exempelvis när det gäller domstolsväsendet. Domstolar som i grunden styrs av andra intressen än de som utgår från – myndighetens officiella mandat, som står utanför all normal demokratisk kontroll och som systematiskt försvarar denna situation med att detta speglar dess oberoende karaktär – utgör idag ett allvarligt och svårbemästrat problem i de flesta länder i Centralamerika.

gångna perioden (sedan fredsavtalen) heller inte utmanats av några starka, nationella politiska krafter med tydlig demokratisk inriktning. Även om de politiska aktörernas utveckling har varit annorlunda i vart och ett av de fyra länderna sedan 1990-talet och fram till idag, så återfinns vi samtidigt ett par gemensamma och i detta sammanhang helt avgörande drag.

Inte i något fall har de tidigare gerillarörelserna (FSLN i Nicaragua, FMLN i El Salvador och URNG i Guatemala) lyckats skapa ett kraftfullt parti som varit konsekvent demokratiskt, dvs vad gäller såväl den inre strukturen som den förda politiken. Den tidigare frånvaron av demokratisk tradition har vilat som en tung hand över utvecklingen av dessa rörelser, som aldrig lyckats frigöra sig från det traditionella ledarväldet (*caudillismo*, på spanska).⁴¹ Periodvis har dessa tendenser troligen förstärkts av det omfattande, men okritiska, stödet från externa aktörer – bland annat via biståndet.

De få organisationer av folkrörelsekaraktär som funnits (fackföreningar och bonderörelser, med en lång tradition främst i Honduras) har antingen försvunnit eller inte lyckats ta steget till att utgöra en demokratisk rörelse av nationell betydelse. De tämligen begränsade demokratiska strömningar som tidigare spelat viss roll inom de nationella eliterna har inte breddat sin förankring och utgör idag ingen viktig organiserad kraft.

Vad gäller de politiska partierna i dessa länder så har de föga med partier i vanlig demokratisk mening att göra, och borde kanske helst kallas något annat. De representerar endast sällan någon politisk ideologi, partiprogrammet är vanligen mycket tunt, allmänt och föränderligt och organisationerna är oftast mer valmaskiner än något annat. Några är tämligen stabila, andra mycket kortlivade (en mandatperiod) – men nästan samtliga präglas av en uppbyggnad och ett ledarskap som är slutet eller mycket slutet till sin karaktär. Denna slutenhet förstärks också av att finansieringen av partierna är höljd i dunkel; inte heller bidragen till valkampanjerna redovisas öppet eller kontrolleras. Såväl i Nicaragua som i Guatemala är det vidare gott om parlamentsledamöter som inte bara har suttit flera mandatperioder utan också har tillhört flera olika ”partier”. Särskilt perioden innan en ny valkampanj inleds är det vanligt att ledamöterna byter tillhörighet – något som tydligt speglar dessa partiers karaktär.

I samtliga dessa länder är antalet enskilda organisationer inom civilsamhället stort eller mycket stort. Men huvuddelen utgörs av ett slags stiftelser (organiserade kring en liten krets personer) eller av olika slags enmansrörelser. Antalet faktiskt medlemsbaserade organisationer är litet, och av dessa är det mycket få som har en demokratisk uppbyggnad – med årsstämma, verksamhetsberättelse och redovisning av föreningens inkomster och utgifter. Det finns således många enskilda organisationer eller NGOs, men deras representativitet är begränsad och det demokratiska underskottet är för det mesta påtagligt.

Kort sagt präglas det politiska aktörsfältet i El Salvador, Guatemala, Honduras och Nicaragua idag – ett decennium eller mer efter det att de väpnade konflikterna upphört – av frånvaron av starka och konsekvent demokratiska organisationer. Detta har bidragit till att hämma utvecklingen av ländernas statsbärande institutioner i demokratisk riktning, och har även inneburit att styrkeförhållandena i samhället i många avseenden har förblivit oförändrade.

⁴¹ FSLN under Daniel Ortega (som idag öppet kvoterar makten med den erkänt korrupte Arnoldo Alemán från högerpartiet PLC) framstår vanligen som ett särskilt tragiskt fall i sammanhanget. I princip samma handlingsmönster präglar dock många viktiga politiska aktörer i regionens länder.

Fortsatt ekonomisk ojämlikhet

Den ekonomiska utvecklingen i dessa fyra länder i Centralamerika har sedan början av 1990-talet präglats av bland annat följande drag.

För det första har tillväxten generellt sett varit tämligen låg, samtidigt som befolkningsökningen fortsatt att vara kraftig. Proportionen fattiga i respektive land har visserligen minskat något under perioden men är fortsatt mycket hög – omfattande nära 75% av befolkningen i Honduras, 70% i Nicaragua, 60% i Guatemala och strax under 50% i El Salvador.⁴²

Minskningen av andelen fattiga har vidare varit lägre än befolkningstillväxten, varför det absoluta antalet människor som lever under fattigdom i dessa fyra länder har ökat. Detta beror även på att den ekonomiska tillväxten inte varit brett baserad och skett där den behövs som mest. Enligt tillgängliga data ökade t.o.m. ojämlikheten under perioden 1990-2004 när det gäller inkomstfördelningen i dessa länder.⁴³ Allra mest extremt är läget i Guatemala, där år 2000 den rikaste tiondelen av befolkningen stod för nära hälften av landets totala inkomster, medan den fattigaste tiondelen sammanlagt representerade mindre än en procent av de nationella inkomsterna.⁴⁴ Huvuddelen av de som klassas som ”fattiga” i respektive land hör slutligen till gruppen ”extremt fattiga”, och den överväldigande majoriteten av såväl de fattiga som de extremt fattiga bor på landsbygden, där situationen på många sätt har försämrats.

För det andra har de nationella ekonomierna uppvisat ett konstant och mycket kraftigt underskott i handelsbalansen, dvs man importerar väsentligt mer än man lyckas exportera.⁴⁵ Detta underskott – som finansieras genom en kombination av lån, internationellt bistånd och penningförsändelser från medborgare som arbetar utomlands – gör ländernas ekonomier mycket sårbara och känsliga även för små förändringar i den internationella situationen.

För det tredje ligger de utländska investeringarna i dessa fyra länder nästan konstant på en låg nivå, och avser vanligen verksamhet av enklare karaktär. Nationellt sett är andelen produktiva investeringar liten, med en stor övervikt för handel- och finanssektorn. I samtliga fyra länder fortsätter den s.k. informella sektorn att helt dominera när det gäller andelen jobb, mycket få nya arbeten tillskapas i den formella sektorn. I en beräkning av den informella sektorns andel av de nationella ekonomierna som helhet blev resultatet för dessa länder att ”skuggekonomin” står för omkring hälften av respektive lands bruttonationalprodukt.⁴⁶

I detta sammanhang bör också nämnas den ekonomiska tillbakagången på landsbygden. Den rurala ekonomin och jordbruket spelar en allt mindre roll såväl för exporten som för den formella ekonomin i respektive land. Landsbygden är visserligen oerhört viktig för ländernas sysselsättning och självförsörjning, men någon satsning på rural utveckling finns knappast.

För det fjärde har dessa fyra länder blivit alltmer beroende av penningförsändelser från medborgare som arbetar utomlands (fr.a. i USA), och som var eller varannan månad sänder pengar (s.k. remissor) till sina

⁴² Motsvarande siffra för Costa Rica är 20 procent.

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

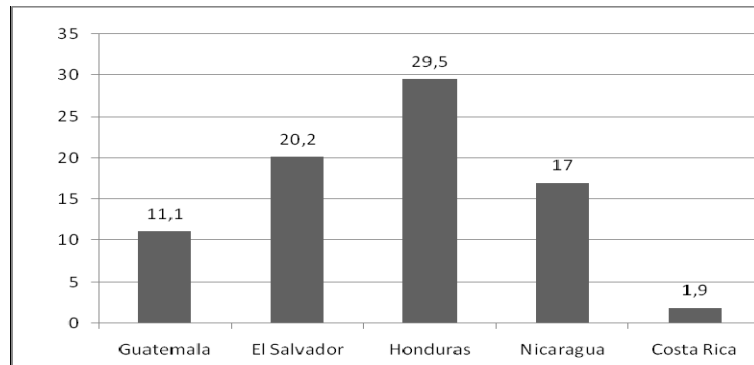
⁴⁴ Situationen är snarlik i de övriga centralamerikanska länderna, med undantag för Costa Rica. Se bland annat Världsbankens studie, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (2004).

⁴⁵ Huvuddelen av de centralamerikanska länderna (återigen med undantag för Costa Rica) har idag en export som sammanlagt uppgår endast till omkring hälften (eller mindre) av importen.

⁴⁶ Nicaragua och El Salvador: 48%; Honduras och Guatemala: 52%. Motsvarande siffra för Costa Rica var 28%. (Schneider, 2005: *Shadow Economies of 145 Countries all over the World*).

anhöriga i hemlandet. Tabellen nedan visar vilken oerhörd betydelse dessa remissor idag har för den nationella ekonomin (med undantag för Costa Rica).

Remissor i andel av ländernas bruttonationalprodukt, BNP, år 2006



Källa: Central American Bank for Economic Integration, CABEL.

Detta beroende av remissor innebär också en omfattande och konstant emigration. Särskilt höga är siffrorna för El Salvador, med uppskattningsvis 2 miljoner emigranter i USA. För Guatemala (som har dubbelt så stor befolkning) är siffran omkring 1,3 miljoner, för Honduras 1 miljon och för Nicaragua cirka 400.000.⁴⁷ För Costa Rica är situationen som vanligt annorlunda, med endast 100.000 emigranter i USA.

Denna emigration är således proportionellt sett större än den svenska Amerikautvandringen under 1800-talets andra hälft, och har tillkommit under väsentligt kortare tid. Även om emigranterna vanligen får det materiellt bättre i USA än hemmavid, så leder detta väldiga flöde av människor också till en lång rad oönskade effekter i hemlandet. Familjer splittras, konstlat höga konsumtionsnivåer bibehålls utan att det är relaterat till inhemsk produktion eller eget arbete, initiativrika (och idag alltmer välutbildade) unga människor försvinner från sina hembygder, osv.

I takt med att USAs regering infört allt fler restriktioner har olaglig gränspassering blivit allt dyrare och även alltmer riskfyllt. Varje dag riskerar många centralamerikaner sina liv i försök att passera gränsen till USA. Priset till människohandlarna har också stigit, varför allt fler emigranter skuldsätter sig kraftigt för att kunna göra ett försök att ”ta sig till landet i norr”. Samtidigt ökar utvandringen av välutbildade ungdomar, som enklare kan inkluderas i den legala invandringskvoten.

Centralamerikas befolkning är ung. Över 60 procent hör till åldersgrupper under 25 år och gruppen 15–24 år svarar för en femtedel av regionens samtliga invånare. Endast en mycket liten andel av dessa ungdomar kan idag räkna med att få en normal anställning i sitt hemland. För huvuddelen erbjuds endast den informella sektorn, arbetslöshet, kriminella gäng eller riskfylld utvandring.

Avskaffandet av diktatoriska regimer och inledandet av en övergångsfas i riktning mot demokrati har således inte åtföljts av en ekonomisk tillväxt med bred bas, som skulle kunnat ge majoriteten bättre levnadsvillkor och större ekonomisk betydelse och som därmed hade kunnat bidra till att förändra styrkeförhållandena vad gäller maktens fördelning i landet – vilket i sin tur kanske kunde ha möjliggjort genuina reformer av de statsbärande institutionerna. Ty till syvende og sidst är det makt-

⁴⁷ Till detta ska dock läggas ytterligare 400.000 nicaraguaner som arbetar i Costa Rica.

förhållandena i dessa samhällen som avgjort att några sådana reformer hittills inte ägt rum. När politiska reformer i auktoritära länder inte kopplas till en brett baserad ekonomisk utveckling – då får oftast det demokratiska projektet en ”ihållig” eller ”grund” karaktär.

Penningtvätt och organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet som omsätter mycket stora belopp har under senare tid vuxit sig allt starkare i Centralamerika och utgör idag en mycket påtaglig maktfaktor i El Salvador, Honduras och Guatemala. Också Nicaragua har dragits in i denna kriminella sfär, fastän hittills i mindre utsträckning.

Motorn bakom denna utveckling är främst det ökade användandet av regionen för transitering av narkotika (främst kokain men numera även heroin) från Colombia till USA. Den mängd kokain som idag årligen smugglas via Centralamerika till Mexico (uppskattningsvis omkring 450 ton) har på den amerikanska detaljhandeln ett värde av cirka 50 miljarder dollar. Enligt en icke-officiell studie angående Guatemala, genererar genomfartstrafiken av kokain bara i detta land en vinst på mellan 700–1.000 miljoner dollar årligen.⁴⁸

Andra omfattande och mycket lönsamma aktiviteter är storskalig varusmuggling, människohandel (barn, sexslavar, emigranter till USA, osv), stöld av märkesbilar samt av långtradare med värdefull last.

I flera centralamerikanska länder har omsättningen från detta slags (affärs)verksamhet nått en sådan volym att den åstadkommit en synbar snedvridning av den nationella ekonomin. Hit hör bland annat fenomen som

- en övervärderad nationell valuta (därför att en stor del av den olagliga verksamhetens vinster kommer in i dollar),
- en ökning av förekomsten av otillbörlig konkurrens (därför att man för penningtvätt ofta önskar producera just förluster), vilket slår mot normal affärsverksamhet och minskar intresset för hederliga investeringar,
- en tilltagande konsumtion av dyrbara lyxartiklar i stället för normal återinvestering av affärsverksamhetens vinster,⁴⁹
- ett ökat intresse för investeringar inom icke-produktiva sektorer av ekonomin.

Gemensamt för alla dessa olika aktiviteter är att de är beroende av goda möjligheter till penningtvätt – så att förtjänsterna (varav särskilt narkotikapengarna först måste smugglas tillbaka in i landet med kurir, i kontanter) kan användas öppet och utan problem. Kort sagt: det krävs att kontrollen från bankernas och statens sida är just så ytlig och ineffektiv som den idag är i Centralamerika.⁵⁰

⁴⁸ Dvs detta är priset för de tjänster (transport, lagring, bevakning, mutor och andra omkostnader) som garanterar att produkten kan överlämnas intakt vid nästa gräns (den mot Mexico). Även om viss betalning sker i kokain, så är detta inte särskilt attraktivt, eftersom förtjänsterna från gatuförsäljning är lägre per viktenhet än de avgifter man brukar kunna ta för "säker transitering" genom landet. Därtill kommer att gatuförsäljningen är förenad med omfattande risker och en helt annan grad av exponering.

⁴⁹ Det är således logiskt att Guatemala idag både är ett av de helikoptertätaste länderna i hela Latinamerika och att huvudstadens bilpark konstant utökas med marknadens nyaste och mest dyrbara modeller av sportbilar och sofistikerade stadsjeepar. (Bilar som allt oftare köps kontant och som dessutom är bepansrade.)

⁵⁰ Detta gäller även Costa Rica och Panamá. Att åstadkomma en god kontroll mot penningtvätt är inte bara tekniskt svårt utan fr.a. politiskt besvärligt. Kretsen personer som motsätter sig den typ av kontroll som skulle krävas omfattar nämligen inte alls bara vanliga kriminella utan också mycket etablerade affärsfamiljer som i lugn och ro önskar fortsätta med sin vanliga skatteflykt, affärer av så kallad "gråzonstyp" eller bara vill slippa besvärliga frågor och uppmärksamhet angående verksamheten över huvud taget.

Den informella sektorns storlek och mycket varierade karaktär är en annan fördel i sammanhanget, liksom den stora tillgången på människor som av olika skäl tappat tron på ”det goda” och som lätt kan fås att bli operatörer för olika slags kriminell verksamhet. Därtill ska läggas den omfattande korrruptionen inom polisen, de rekordhöga nivåerna av straffrihet samt rättsapparaternas vanligen porösa och samarbetsvilliga karaktär.

De förhållanden som idag präglar Centralamerika gör regionen till en mycket gynnsam plats för att bedriva organiserad brottslighet. Grundförutsättningarna för denna situation fanns redan tidigare, men har ytterligare förstärkts dels genom de nationella eliternas ovilja (eller oförmåga) att bygga demokratiska institutioner och frånvaron av starka demokratiska rörelser, dels genom brottslighetens ökande ekonomiska och politiska tyngd.

Våldet och den organiserade brottslighetens omfattning i Centralamerika, dess utnyttjande av det vanligen porösa rättsväsendet och dess inflytande över statsapparaten (eller åtminstone delar av denna) har bidragit till ett bakslag vad gäller utvecklingen i riktning mot tillskapandet av demokratiska institutioner och ett demokratiskt styrelseskick i Guatemala, Honduras och El Salvador. Inte ens medborgarnas vardagliga säkerhet och rörelsefrihet kan garanteras, och förtroendet för regeringen bland invånarna är lågt. Det är därför knappast förvånande att en majoritet eller nästan en majoritet av invånarna i dessa länder enligt olika undersökningar idag anser att man mycket väl kan tänka sig en militär eller icke-demokratisk regering.

I Nicaragua är läget bättre, med en mer normal våldsnivå och en i huvudsak välfungerande poliskår, som ofta arbetar mer förebyggande än repressivt.⁵¹ Samtidigt är dock landets centrala statsbärande institutioner (däribland domstolsväsendet) underställda odemokratisk kontroll och lånar sig till korrumpierad verksamhet. Denna rättsröta är tämligen omfattande, samtidigt som trycket från den (drogrelaterade) organiserade brottsligheten är stort. Därmed finns risk för en liknande utveckling som den i grannländerna.

Endast i Costa Rica är situationen kvalitativt annorlunda, med en stabil demokrati, låga nivåer av korrruption inom polisen och ett gott förtroende bland invånarna vad gäller de nationella myndigheterna. Korrruption bland affärsmän och politiker är visserligen relativt vanlig, men förövarna bestraffas i påtagligt högre grad än i grannländerna och tvingas sitta av sin tid i fängelset. I regionens övriga länder händer sådant vanligen inte, därför att rättssystemets utkrävande av ansvar kan neutraliseras via mutor och hot eller omintetgöras av politiska skäl.

Nationella aktörer och andra

I den här texten har jag medvetet fokuserat på den aktuella och faktiska situationen. De aktörer och omständigheter som ges förklarande värde är i huvudsak nationella sådana, med undantag endast för kalla kriget (före fredsprocessen) och narkotikahandeln (därefter). Det främsta skälet till denna infallsvinkel är min uppfattning att det till syvende og sist (nästan) alltid är de interna aktörerna som är avgörande för den samhälleliga händelseutvecklingen. Analyser som ägnar stort utrymme åt externa faktorer tenderar ofta att osynliggöra de nationella aktörerna och utfärda ett slags ”skuldfriadel” för dessa.

Den aktuella situationen i El Salvador, Honduras och Guatemala har

⁵¹ Här finns inga *maras*, men väl andra våldsamma ungdomsgäng som dock kunnat kontrolleras och fås att minska i omfattning genom ett förebyggande polisarbete och konstruktivt samarbete med lokalsamhällena.

i stor utsträckning bestämts av det faktum att man aldrig gjort upp med straffriheten från de väpnade konflikternas och de militära regeringarnas tid, vare sig när det gäller väl bestyrkta massakrer, strategiskt viktiga mord eller militärens då ”normala” inblandning i storskalig korruption och narkotikatransitering.⁵² Somliga nationella aktörer har givetvis gjort allt de kunnat för att dessa brott ska klaras ut och de ansvariga få sina straff, men maktförhållandena i dessa länder har varit till deras nackdel och några starka demokratiska rörelser har inte tillskapats. Därmed har samma styrkeförhållanden också avgjort – särskilt i Guatemala men även i El Salvador – att den offentliga sektorn (inklusive rättsväsendet) förblivit liten och förhållandevis svag. Den gamla straffriheten har ”sömlöst” förenats med den nya tidens straffrihet och har därmed förstärkt rättsröten, dvs korruptionen inom rättsapparaten.

När detta väl har sagts måste dock tilläggas att det även efter det kalla krigets slut och utöver narkotikan har funnits externa aktörer som periodvis haft betydande inflytande över utvecklingen i Centralamerika, också under åren omedelbart efter freden. Det vill säga som direkt eller indirekt kunnat påverka de inre styrkeförhållandena under en mycket viktig etapp av den demokratiska uppbyggnaden.

Hit bör räknas periodens olika amerikanska regeringar, som även efter kalla kriget fortsatt att betrakta Centralamerika som ett ”strategiskt närområde” där man haft mycket bestämda uppfattningar om vilka grupper som borde stödjas respektive motarbetas. Vidare de utvecklingsbanker och andra finansiella institutioner som givit länderna omfattande lån, vanligen med en lång rad olika villkor – bland vilka uppföljningsbara indikatorer för sådant som minskad korruption, effektivitet inom rättsväsendet, bättre skatteuppbörd (också från storföretag och höginkomsttagare), transparens och medborgerlig insyn dock helt har saknats.

Hit hör också de multilaterala och bilaterala biståndsorganisationer som tillsammans bidragit med gåvofinansierade projekt och annan verksamhet för många miljarder dollar sedan 1990 i de fyra länder som denna skrift fokuserar på. Inte minst FNs omfattande arbete i El Salvador och Guatemala – som baserades på särskilda mandat och delvis bedrevs via särskilt upprättade FN-organ – för att övervaka den känsliga fasen av övergång till fred och därefter uppfyllandet av fredsavtalen bör nämnas i detta sammanhang.⁵³

En prioriterad uppgift för båda dessa FN-organisationer (som bägge fick omfattande stöd av Sverige) rörde att främja respekten för mänskliga rättigheter och stödja uppbyggnaden av nationella institutioner som framöver skulle överta dessa uppgifter. Ett annat nyckelområde gällde att samordna uppbyggnaden av en ny civil poliskår i respektive land, samt bidra till en strategisk förbättring av rättsväsendet i övrigt. FN var emellertid långtifrån ensam på detta område; inte minst olika amerikanska företrädare och myndigheter deltog mycket aktivt exempelvis i

⁵² Ett talande exempel utgörs av general Efraín Ríos Montt, diktator i Guatemala under en kort men sällsynt brutal period på 1980-talet, då hela byar i de indianska områdena fullständigt jämnades med marken. På internationell nivå är han eftersökt för brott mot mänskligheten – men i Guatemala åtnjuter han full frihet, är en viktig politisk ledare och var fram till för bara några år sedan även kongressens ordförande. Det guatemalanska rättsväsendet har hittills avvisat alla framställningar (från Spanien) om förhör av generalen. Ett liknande symboliskt exempel från El Salvador gäller mordet på ärkebiskop Óscar Romero, en principfast försvarare av mänskliga rättigheter som 1980 sköts ihjäl under en predikan i huvudstadens katedral. Någon ordentlig utredning eller rättslig process i fallet har inte avancerat.

⁵³ Organisationen i El Salvador kallades ONUSAL, och verkade från mitten av 1991 till andra hälften av 1995. Mot-svarigheten i Guatemala döptes till MINUGUA, och dess verksamhet kom att bli både längre och mer omfattande än ONUSALs. MINUGUAs första mandat utfärdades i mars 1994, och de sista medarbetarna lämnade landet tio år senare, i slutet av 2004. I båda fallen gavs också stöd från FNs utvecklingsorgan, UNDP, som även fortsatte sin verksamhet i respektive land efter det att de särskilda fredsövervakande organen hade dragits tillbaka.

utformandet av kriterier för hur de nya poliskårerna skulle byggas upp, inklusive kriterier för hur man skulle välja bland befintliga polismän och polisbefäl.⁵⁴

Av den samlade biståndsvolymen har under åren hundratals miljoner dollar gått till ländernas rättssystem, inledningsvis främst till polisen men senare även till övriga institutioner såsom åklagarväsendet och domstolarna. Efter en lång period präglad av ”professionell optimism” är idag de flesta biståndsgivare överens om att de positiva resultaten av dessa satsningar varit magra och att systemen idag kännetecknas såväl av omfattande straffrihet som rättsröta. En betydande del av ansvaret för detta vilar givetvis på de internationella organisationerna själva.

Vad kan vi göra?

Omfattningen av våldet och rättsrötan i regionen har idag nått en sådan nivå att det utgör ett av de främsta hindren mot en sund ekonomisk utveckling och mot en fortsatt – eller snarare: återupptagen – demokratiseringsprocess. Situationen särskilt i Guatemala och Honduras (men också i El Salvador), är idag så dramatisk att somliga bedömare menar att såväl dessa länder som hela regionen står vid en korsväg.

Problemet är delvis polisiärt, men kan inte begränsas till polisen. Det är direkt relaterat till rättsväsendet i dess helhet, men går långt utöver detta. Situationen belyser demokratins beroende av en fungerande rättsstat, men också att en rättsstat av idag måste vara förankrad i ett demokratiskt sammanhang och på djupet måste spegla grundläggande demokratiska värderingar. Läget speglar också en tidigare bekräftad slutsats inom forskningen kring demokratiutveckling, nämligen att om de politiska reformerna inte kombineras med en bred ekonomisk tillväxt – då vilar det ”demokratiska” på en skör grund. Särskilt bevarandet av stora ojämlikheter är i detta sammanhang av stor negativ betydelse.

För att kraftfullt och konstruktivt kunna möta situationen behöver regionens aktörer idag stöd utifrån, i form av utvecklingssamarbete men också politiskt och rättsligt, inom en rad olika sammanhang. Mycket kan göras lokalt och nationellt, men annat – som nya åtgärder mot penningtvätt och en ny strategi mot droghandeln, inte minst – måste ske även på regional och internationell nivå. Mot bakgrund av den dramatiska utvecklingen i Mexico och de mexikanska kartellernas nya strategi är det senare uppenbarligen något som brådskar – annars kan vi på kort tid mycket väl stå inför en väsentligt sämre och svårare situation.

En del åtgärder bör givetvis fokusera direkt på medborgarnas säkerhet och rättsapparatusens effektivitet. Men också insatser som rör olika aspekter av demokratisering, transparens och medborgerlig kontroll; reformering av skattesystemet; förbättrade möjligheter för ungdomar att få utbildning och jobb; ekonomisk tillväxt på landsbygden och i städernas marginaliserade områden kan ge god utdelning – särskilt i relation till de problem som berörs i denna text.

I svåra tider är väl valda insatser inom andra områden ofta enklare och effektivare för att åstadkomma önskat resultat vad gäller demokratiutveckling än direkta insatser på området under förutsättning att de utformas just med tanke på att nå sådana resultat. En intressant parallell är biståndets erfarenheter vad gäller den avskogning i u-länder som sker

⁵⁴ Fem år efter fredsavtalens undertecknande i Guatemala återfanns 11.000 av den gamla polisens anställda (som tidigare hade lytt under krigsmakten) i den nya ”civila” organisationen, Policía Nacional Civil, som då totalt räknade 19.000 poliser. I El Salvador lyckades man åstadkomma väsentligt större förändring av poliskåren på basnivå, medan bemanningen av ett antal viktiga chefsposter skedde med ”traditionella” kandidater.

genom att skogen bränns ner för att markerna ska kunna användas till annat. Längre trodde man att detta bäst skulle kunna motverkas genom insatser inom skogssektorn och med lagstiftning. Idag vet man att det effektivaste sättet, åtminstone inledningsvis, vanligen är åtgärder inom andra sektorer, såsom jordbrukspolitiken (som har effekter på hur marken används) och den ekonomiska politiken. När detta får effekt och skogsbruket utvecklas, då kan även direkt skogssektorstöd av olika slag behövas.

Jag tänker här avstå från frestelsen att skriva en lång lista eller ge detaljerade recept. Kanske är det mer värdefullt att försöka ange några grundläggande principer och förhållningssätt att beakta när analyserna görs och insatserna ska bestämmas. Därmed hoppas jag också kunna besvara de två frågor som tidigare ställdes i texten: (i) Hur kunde vi egentligen tro att uppbyggnaden av demokrati i länder som tidigare aldrig haft någon tradition av detta styrelseskick skulle gå så enkelt och så snabbt?; och (ii) Varför har vi hittills inte velat se vad som egentligen sker i dessa länder, när det gäller demokratins utveckling?

- (a) Demokrati är inte ”styrteknik” eller allmänna val utan något i högsta grad politiskt. Det är en fråga om makt och maktfördelning och speglar styrkeförhållandena i samhället – exempelvis när det gäller utkrävande av ansvar i användningen av offentliga medel eller allas lika ställning inför lagen.
- (b) Våra analyser bör ta sig an situationen sådan den är, inte sådan den sägs vara eller som vi av olika skäl önskar att den vore. Det som står på skylten behöver inte vara sant. En analys som visar på problem är inte ”pessimistisk” – det är dess kvalitet som är det angelägna. Att vi tror på och arbetar för demokratin innebär inte att vi alltid måste vara ”optimister”, däremot att vi inte ska ducka för verkligheten och vara uthålliga.
- (c) Vi måste bli bättre på att finna och stödja aktörer i samhällsutvecklingen som både vill förändring och som kan representera mer av kontinuitet och långsiktighet. Att betrakta den för tillfället sittande regeringen (där dessutom ministrar och verkschefer ofta byts ut efter endast en kort period) som något slags exklusiv kanal och garant för utvecklingsbiståndet rymmer inte med de resultat som hittills kan konstateras.
- (d) Ett helhets- och sektorperspektiv är oftast nödvändigt. Många reformer eller institutionella förändringar blir inte framgångsrika utan en sådan ram, och ofta behövs väl samordnade insatser på flera nivåer. Att alltid kräva insatser av ”sektorkaraktär” innebär dock att ibland försitta chansen till strategiskt stöd av stor betydelse.
- (e) Det finns emellertid också tillfällen när man bör vara öppen för att även ett sektorperspektiv kan vara för smalt eller otillräckligt – exempelvis om rättsröten och korruptionen är systemisk och alla nivåer är indragna (frivilligt eller för att man måste), med många inbördes lojaliteter och hållhakar från lägste tjänsteman till den högste chefen. Då behövs riktade åtgärder mot straffriheten, som sätter högt ansvariga bakom lås och bom i enlighet med korrekta domar, och som ser till att de förblir där. Först då kan en spricka uppstå i den mur som byggts av onda lojaliteter, först då kan mera normala beteenden bli det vanliga.⁵⁵

⁵⁵ Detta är den utmaning som en särskild kommission med stöd från FN (kallad CICIG) nu ska försöka ta sig an i Guatemala.

- (f) Oberoende studier visar att demokratiinsatser vanligen är betydligt svårare än man ursprungligen trott och att resultaten ofta är ganska magra. De djupanalyser som hittills gjorts visar att en första förutsättning för att uppnå positiva resultat är att de nationella aktörerna utgör basen och att det externa bidraget blir ett kompletterande stöd till inhemska utvecklingsprocesser. Vidare krävs god kunskap om de nationella styrkeförhållandena samt en analys av förändringsmöjligheterna, idag och framöver.
- (g) Indirekta insatser – dvs insatser på andra områden, som bidrar till att förändra förutsättningarna – kan ibland vara det mest effektiva för att åstadkomma goda resultat när det gäller demokratiutvecklingen. För att kunna bestämma inom vilka sektorer och hur sådana insatser bäst ska utformas krävs en helhetssyn på begreppet ”demokrati” och en konkret analys av situationen inom respektive land.

Pierre Frühling

Pierre Frühling har arbetat med utvecklingsfrågor i 25 år och har stor erfarenhet av Centralamerika efter att ha bott och arbetat i flera länder i regionen.

”Våld, rättsröta och sköra demokratier” är en betraktelse över utvecklingen inom rättssektorn i några av de centralamerikanska länderna och åskådliggör på ett lättfattligt och direkt sätt de problem utvecklingen av starka demokratier står inför i regionens postkonfliktländer.

Texten hämtar inspiration från två Sidafinansierade studier ”Maras och ungdomsgäng, lokalsamhälle och polis i Centralamerika” och ”Brott mot livet i Guatemala – Delitos contra la vida en Guatemala”. Tillsammans med studierna utgör Pierre Frühlings text en källa till förståelse för situationen i de länder där Marasgäng förekommer.

Sveriges och Sidas engagemang i Centralamerika genomgår en förändring. Sida har påbörjat en utveckling av utvecklingssamarbetet med Honduras och Nicaragua samtidigt som samarbetet fortsätter med Guatemala.

De problem som Marasgängen innebär kan inte hanteras enbart på nationell nivå. Resultaten i den aktuella studien om Marasgängen i Centralamerika visar på att länderna måste ta ett regionalt grepp. Det gäller att hålla fokus på preventiva metoder för att förändra den negativa våldsutvecklingen.

”Våld, rättsröta och sköra demokratier” visar i sin tur på att vi som arbetar med utvecklingssamarbete hela tiden måste diskutera och utvärdera hur vi stödjer dessa länder.

Hans Magnusson,
Chef Latinamerikaavdelningen, Sida.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Valhallavägen 199
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-20 88 64
sida@sida.se, www.sida.se