Revista Análisis de la Realidad Nacional

ISSN 2227-9113

USAC TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

Índice

Año 1 Edición No. 6 16 al 31 de mayo 2012
Publicación quincenal

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Índice

EDITORIAL.....6

ANÁLISIS DE COYUNTURA
El General en su laberinto
IPNUSAC.....8

Bitácora
Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC..... 13

USAC TRICENTENARIA Universidad de San Carlos de Guatemala

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

PERSPECTIVA

Estados de excepción sin Ley de Orden Público
Alejandro Sánchez
Área de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC.....14

Cambio ambiental y seguridad humana
Francisco Castañeda Moya
Biólogo, Director del Centro de Estudios Conservacionistas, USAC 20

¿Qué fue del Acuerdo Indígena?
Edgar Gutiérrez
Coordinador IPNUSAC 29

Estado, democracia, ciudadanía, sistema electoral y calidad de vida: ¿Existe relación?
Cristhians Manolo Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC.....35

Escenarios de la reforma electoral
Cristhians Manolo Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC.....39

ACTUALIDAD

Dictamen favorable a iniciativa de Ley 4313
Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC.....45

IPNUSAC aporta al Plan Nacional de Salud
Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC.....47

CONTRA PUNTO

Desafíos del Procurador de los Derechos Humanos
Jorge Mario García-Laguardia
Ex Procurador de los Derechos Humanos 49

PDH: lecciones de una elección
Mariano González
Docente Escuela de Psicología, USAC, e investigador de ODHAG.....54

Elecciones primarias en Latinoamérica
Daniel Zovatto
Doctor en Derecho Internacional 57

INVESTIGACIÓN

Situación de las lesiones de causa externa en Guatemala
Dr. Manuel de Jesús, Sagastume Cordón
Médico Epidemiólogo.....63

PROPUESTAS

Iniciativa de Ley que regula la Reutilización interna de las aguas grises en nuevas contrucciones
IPNUSAC.....64

LEGADO

Oliverio -Una biografía del secretario general de la AEU-
Ricardo Sáenz de Tejada
IIHAA, Escuela de Historia, USAC.....65

HORIZONTES

Enlaces de interés 69

Directorio

Rector
Carlos Estuardo Gálvez Barrios

Secretario General
Carlos Alvarado Cerezo

Coordinador General
Edgar Gutiérrez

Editora
Rina Monroy

Consejo Editorial

Edgar Gutiérrez, Mario Rodríguez, Lisandro Morán, Luis Leal, Carlos Martínez, Cristhians Castillo, Alejandro Sánchez, Diego Montenegro, Magaly Arrecis, Rina Monroy.

Consejo Asesor Internacional
Alfredo Forti, Jorge Nieto Montesinos, Francisco Goldman

Colaboradora bibliotecológica
Dora María Cardoza Meza

Diseño y versión electrónica
Jacqueline Rodriguez

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C.A.
Edificio S-11 Oficina 100
2418-7679
ipnusac@gmail.com
www.ipn.usac.edu.gt

EDITORIAL

Otro tratamiento a la conflictividad social

Hay una agenda indeseable para cualquier Gobierno, pero inevitable. La conflictividad social se confecciona de demandas largamente pospuestas o maltratadas, de malestares sociales por la irrupción de dinámicas locales y provocaciones políticas. Cada Gobierno tiene su menú de conflictos sociales y la mayoría de veces los administra, dilatando o dando pequeñas respuestas hasta que el conflicto se disuelve, pero no se resuelve.

Sin embargo hay veces que a los gobiernos el conflicto se les va de las manos. Y eso ocurre cuando la conflictividad latente se conecta con problemas o inconformidades políticas. Las intenciones políticas suelen darle una mayor proyección a los conflictos sociales, pues están mejor estructuradas. Así ocurrió con la demanda en cadena de pago de los ex patrulleros civiles hace diez años, cuya chispa, después ingobernable, fue un desplazamiento de poder dentro del partido oficial de entonces.

Pero cuando los conflictos sociales adquieren una irresistible fuerza desestabilizadora, como ocurrió en las Jornadas de Marzo y Abril de 1962, ni siquiera los políticos de oposición son capaces de sumarse a ellos.

Ahora estamos ante un tipo de conflictividad distinta. Es aquella que se origina de una mala inserción de las empresas extranjeras que explotan recursos naturales estratégicos en diferentes zonas del país. Como se comenta en el Análisis de Coyuntura de esta edición, las empresas creen que comprando líderes y distribuyendo dinero a autoridades locales se garantizan la paz. Lo que no calculan bien es que ese vínculo corrupto se convierte en un boomerang, en un factor de extorsión. La violencia que a veces acompaña los conflictos locales en torno a las explotaciones de minas e hidroeléctricas tiene en esas malas prácticas la chispa incendiaria.

No significa, desde luego, que a eso se reduce el problema, pues, en efecto, hay procesos sociales más amplios que se ven violentados

por una mala inserción empresarial y una ausencia casi absoluta del aparato público en la mediación, el arbitraje y la regulación. Además como las empresas ya han incluido en sus costos de inversión el pago de leyes ad hoc a los diputados, de comisiones bajo la mesa a los funcionarios nacionales y locales, y otras tajadas más en distintas oficinas de trámites, hacen de la corrupción un modus operandi sobre el terreno.

Para empezar, los procedimientos de compra o adquisición de propiedades de los vecinos. Aunque se paguen los precios de mercado, queda la sensación de despojo cuando, a la postre, se sabe que ese terreno abrigaba riquezas. Luego está el cambio radical del paisaje, que incluye limitaciones de movilización y acceso a otros recursos públicos, como el agua. En tercer lugar están los daños ambientales y la baja compensación social (empleo) y económica (movilidad de los flujos locales) de inversiones millonarias. Dicen los campesinos en Quiché: "de las hidroeléctricas solo los cables vemos".

Si el Gobierno se hace presente sólo para apagar el incendio social, como ahora en Santa Cruz Barillas, en Huehuetenango, mediante un Estado de Excepción y con presencia de fuerzas de seguridad, incluyendo Ejército, es probable que logre temporalmente apaciguar los ánimos, dando la sensación de que es una administración firme, intolerante de la anarquía. Pero, aunque sordo, el conflicto social continuará erosionando las bases de convivencia. Al atraer la atención del Estado mediante esta forma de intervención, localmente se reconocen unos como "vencedores" y otros como "vencidos", instalándose en estos un sentimiento de injusticia.

Ahora, la otra característica de la nueva conflictividad social es que, aunque sea localmente, está implantada en un archipiélago de comunidades. Al menos 125 han sido inducidas a "consultas populares" y todas han rechazado las explotaciones privadas de los recursos naturales, sean de minerales metálicos y no metálicos, e hidroeléctricas. Por tanto, es una conflictividad inacabable que no puede ser tratada del mismo modo ni solo por la fuerza.

El gobierno está interpelado a buscar un marco legal de solución a este problema, pero además a acercarse a las dinámicas locales despojado de prejuicios, intereses privados o lecturas con anteojos ideológicos que distorsionan la naturaleza de la autoridad democrática y su fin: el bien común.

ANÁLISIS DE COYUNTURA

El General en su laberinto

IPNUSAC

La propuesta de despenalización de la droga, con la que el presidente Otto Pérez sorprendió al mundo, se agotó hace un mes, tras la Cumbre de Las Américas en Cartagena. De vuelta a la realidad interna el mandatario no logra destrabar la maraña de un aparato burocrático poco eficaz y altamente poroso a la corrupción, del cual está dando cuenta la prensa escrita de una manera incisiva. Más allá de eso lo que adquiere un contorno más definido es el enfoque conservador y nacionalista de una gestión que aún no decide el qué, el cómo y el cuándo de emprender reformas.

Costoso aprendizaje

El Gobierno tiene dos problemas básicos de administración. Uno es poner en marcha los programas sociales y otro es el de la centralización de los negocios del Estado. La readaptación de los programas sociales heredados de Sandra Torres ha llevado más tiempo del previsto. Obedecen ahora a criterios técnicos y tienen alcances y presupuesto acotados, incluyendo la cobertura, con lo cual dejan de ser el eje que articula la política oficial, como durante el periodo 2008-11.

Esos programas, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, recién creado, siguen pues en una etapa de organización. Y a pesar de que tuvieron una notable legitimidad política bajo la conducción de Sandra Torres durante el gobierno anterior, que se tradujo en una votación sorprendente para la UNE en la primera ronda electoral de septiembre 2011, su discontinuidad durante este año no se ha traducido, hasta ahora, en protestas sociales ni ha sido capitalizado por la oposición.

En cambio la puesta en marcha del programa de entrega de fertilizantes se convirtió en un

dolor de cabeza para las nuevas autoridades del Ministerio de Agricultura y del propio presidente Pérez. Desde el diseño del programa, hasta el mecanismo de pago de los beneficiarios, pasando por la deserción de la más grande empresa importadora del abono químico y las disputas locales por los criterios de selección de la población meta, todo ha resultado un desgaste insospechado.

Otra fuente de desgaste son los negocios públicos. Las compras sobrevaloradas de vacunas costaron el primer relevo de ministro en Salud Pública. Y los negocios en los cuales funcionarios son a la vez contratistas del Estado (Ministerio de Cultura, SAAS, secretario de la Vicepresidencia) han sacado el azoro al gobernante, que sigue defendiendo la transparencia como una política central de su gestión.

Sin embargo esa parece una materia en la cual será derrotado este Gobierno, como lo han sido todos los del periodo democrático. Asoman los escándalos en los puertos, aeropuerto, Registro de la Propiedad, Fondo Nacional para la Paz y una larga fila de dependencias. Y la Secretaría de Transparencia creada bajo la tutela de la vicepresidenta Roxana Baldetti, no transmite confianza. La percepción de algunos funcionarios es que es un instrumento de control y condicionamiento de negocios, y no un mecanismo técnico que ordene los procesos. El mismo paquete de leyes de transparencia que envió el Ejecutivo está recibiendo duras críticas de los gremios empresariales y académicos.

¿Dónde está el eje de la gestión?

Ahora, si los programas sociales son más limitados y constituyen un eje secundario de la gestión del nuevo Gobierno, tampoco asoma un eje central. La promoción de inversiones y el programa de competitividad, asociadas ambas a la idea de proyectar una "imagen-país" es un proceso complejo y de mediano plazo. Difícilmente reditúa rápido en el campo que gusta medir a los gobernantes: cifras de crecimiento y empleo.

Además hay dos obstáculos sobre los que el Gobierno tiene poca incidencia. Por un lado, la recesión europea y la caída del comercio con los Estados Unidos, que poco a poco va proyectando su sombra sobre la actividad económica local, en especial en las zonas urbanas, donde el desempleo tiende a volverse crítico y los precios angustian a la población.

Por otro lado, las fuertes raíces de la economía financiera especulativa que desmotiva a los inversionistas a tomar riesgos en la economía real. El ministro de Finanzas ha intentado re-

mover esas raíces de la economía especulativa modificando las tasas de interés bancario, pero ha sido derrotado en la Junta Monetaria. Se resiste también a contratar nueva deuda para financiar el gasto, a fin de detener el alimento barato de los inversionistas (y de los diputados), pero no está claro si lo logrará.

Y un tercer obstáculo, si es mal tratado, puede resultar un boomerang. Como es sabido existe una opinión negativa generalizada en las comunidades donde se han realizado inversiones, casi la totalidad de capital extranjero, en la explotación de recursos naturales, sean minerales metálicos y no metálicos, hidroeléctricas o monocultivos. Esa opinión adversa se ha canalizado a través de "consultas populares" y adquiere manifestaciones de movilizaciones y resistencias a veces violentas.

El presidente Pérez cree que esa oposición comunitaria es motivada ideológicamente por ONG que son financiadas por la cooperación internacional. Incluso, en el polémico tratamiento del conflicto en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango, que ha incluido a principios de mayo la aplicación del Estado de Excepción con la suspensión de garantías individuales, llegó a asociar a los líderes revoltosos con el narcotráfico.

Pero el problema tiene dos aristas más emparentadas con la distribución de beneficios que con ideologías o conspiraciones. Por un lado, la estrategia de los operadores de terreno de varias empresas –sobre todo hidroeléctricas- ha consistido en comprar líderes políticos para garantizarse la amistad de las comunidades. Pero a la postre esa forma de vinculación se convierte en un modus vivendi de ciertos liderazgos, hasta transformarlo en formas de extorsión contra las empresas, despertando focos de violencia.

Por otro lado, las comunidades –afectadas por esa violencia- tampoco ven beneficios. Los empleos generados son limitados y temporales; las inversiones derivadas que podrían mover economías locales, son también pobres. En una palabra, los montos millonarios de inversión tienen un derrame perverso o excluyente en las localidades.

La imposición de orden en regiones tradicionalmente olvidadas del Estado genera un sentimiento de injusticia y también de división en las comunidades. El problema, para el Gobierno, es que no se trata de casos aislados sino de condiciones que se replican en medio centenar de municipios. Si los Estados de Excepción no son seguidos por un esfuerzo político de procesar los conflictos,

es muy probable que éstos se multipliquen y que el costo gubernamental sea alto, sobre todo internacionalmente, donde la nueva administración comienza a generar fricciones, especialmente con los países nórdicos.

El dilema de las reformas

Si los programas sociales ni las inversiones privadas son eje de política, éste podría corresponder a la seguridad, una demanda que llevó a este Gobierno a ganar el apoyo de las poblaciones urbanas. Las evaluaciones en este campo no son del todo negativas. Hay cierta percepción de mejoría en algunos campos, que el Gobierno refuerza con cifras, como la disminución en casi 20% de homicidios. Se aprecia que son las fuerzas de tarea las que han tenido un mejor desempeño en los planes operativos.

Pero ese éxito táctico no parece sostenible porque los aparatos de seguridad, en especial la Policía Nacional Civil –degradados y en general tomados por prácticas corruptas y hasta criminales- no han podido ser reformados. A pesar del respaldo político e internacional de la reforma policial durante el gobierno de Álvaro Colom, la PNC sigue intacta. La agenda de la reforma ha sido retomada por el nuevo Gobierno pero, al parecer, más acotada a la formación de oficiales y agentes.

Es justamente en el campo de las reformas donde el gobierno de Otto Pérez enfrenta los dilemas. ¿Cómo ejercer soberanía sobre los recursos naturales, bajando la conflictividad y nutriendo financieramente al Estado, sin asustar a los inversionistas, a quienes quiere de socios permanentes, ni ser percibido como émulo de Chávez, Evo Morales o Cristina Fernández? ¿De qué manera emprender una reforma, aunque sea limitada de la Constitución, sin que la clase política se sienta amenazada por depuraciones o intenciones supuestamente dictatoriales del gobernante?

El mundo de las percepciones es sumamente delicado en el actual ambiente político. Por ejemplo el inusual y decidido apoyo del Presidente al diputado Jorge de León, del partido CREO, como Procurador de los Derechos Humanos, ha desatado suspicacias. En los políticos, incluso entre los miembros del partido oficial que han recibido la línea directa del Presidente de respaldar a De León, hay recelo de entregarle a un dirigente político de un partido que no está haciendo gobierno, aunque sea amigo del mandatario, un presupuesto superior a los Q 100 millones (que es el gasto anual del PDH)

y 50 sedes regionales en todo el país, donde un operador (el encargado de Educación en Derechos Humanos) puede resultar clave para la organización partidaria.

Enfocado así el panorama, el presidente sigue en el día a día administrando un aparato y conduciendo un equipo que, juntos, le vuelven un laberinto el mandato. Quizá por eso, bajo el pretexto de las interpelaciones, al gobernante le conviene, con una baja operación política, mantener por ahora paralizado al Congreso de la República.

También puedes consultar:

Bitácora

Relación de noticias de medios nacionales, del 01 al 15 de mayo 2012, que recogen los principales sucesos en los ámbitos:

- Economía
- Política
- Seguridad / Justicia
- Sociedad Civil y Movimientos Sociales

Ingresar PDF

PERSPECTIVA

Estados de excepción sin Ley de Orden Público

Alejandro Sánchez
Área de Justicia y Seguridad Ciudadana
IPNUSAC

El 14 de enero de 1986 entró en vigencia la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), que fue gestada en medio de un desastre humanitario: al mismo tiempo que ésta se redactaba, las más intensas matanzas en contra de la población civil se realizaban en áreas rurales e indígenas, principalmente. Era esa época en la que el Estado a través del gobierno de facto en turno, determinaba que la población era el "enemigo".

Esta concepción, proveniente de los aires de la Guerra Fría, marcó al Estado por largos años. De esa cuenta, las Constituciones de 1954 y 1965 obedecían a la lógica del Estado por el Estado mismo. En contraste, en forma preclara la CPRG proclama:

> *Artículo 1º.- Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.*

Por ello, la Carta Magna coloca en primer lugar a la persona y determina que el fin del Estado es la realización del bien común. Por supuesto, que un Estado puede enfrentar situaciones excepcionales que obliguen a restringir ciertas garantías fundamentales, por lo que la CPRG establece:

> *Artículo 139.- Ley de Orden Público y Estados de Excepción.*
> *Todo lo relativo a esta materia, se regula en la Ley Constitucional de Orden Público.*
> *(subrayado propio)*
>
> La Ley de Orden Público, no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos.

> La Ley de Orden Público, establecerá las medidas y facultades que procedan, de acuerdo con la siguiente gradación:
>
> *a) Estado de prevención;*
> *b) Estado de alarma;*
> *c) Estado de calamidad pública;*
> *d) Estado de sitio; y*
> *e) Estado de guerra.*

Como queda claro de su texto, la CPRG previó que se emitiera una Ley Constitucional de Orden Público. El verbo en futuro "establecerá" es indubitable, pues la llamada Ley de Orden Público, Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente que entró en vigor el 5 de mayo de 1966, prescribió el mismo día de entrada en vigencia de la CPRG (14 de enero de 1986), conforme lo establece su artículo 22 transitorio.

Dadas esas circunstancias, existe un vacío legal en el nivel de las leyes constitucionales, pendiente de ser llenado desde hace 26 años.

Pero, ¿qué ha sucedido a este respecto durante la vigencia constitucional? El 24 de noviembre de 2004, el entonces diputado jefe de la bancada del Partido Patriota, Otto Pérez Molina, presentó junto con los diputados Roxana Baldetti, Gudy Rivera, Manuel Gutiérrez, Juan Cifuentes, Antonio Almengor, Arnoldo Wellman, Efraín Asij, Edgar Rodríguez, Moisés Chuvá, Marcelino Nicolás, Guillermo Schwartz, Juan Santacruz, Hugo López y compañeros, la iniciativa 3172,[1] conocida por el pleno del Congreso de la República el 10 de febrero de 2005. En dicha iniciativa se propuso:

> *…La readecuación de la Ley de Orden Público, cuya naturaleza es la de ley constitucional, obliga por tanto a abordar su reforma para encuadrarla dentro de los límites que precisan los artículos 138 y 139 del texto constitucional…*

Asimismo, afirmaba:

> *… Con la reforma de la ley, el Congreso de la República satisface, asimismo, los compromisos asumidos por Guatemala en instrumentos internacionales, de modo particular en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y teniendo presente lo dispuesto en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir*

1 Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa 3172. Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público. Disponible en http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro3172.pdf consultada el 10 de mayo de 2012.

la ley, y el compromiso de reformar la Ley de Orden público (sic) en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil…

Esa optimista aseveración, olvidada en los anales de la historia legislativa, es vital pues el Estado tiene la obligación de adecuar su legislación interna a los estándares internacionales y a los que voluntariamente se ha obligado.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

Artículo 4
1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión…

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, órgano creado por el Pacto precitado ha resaltado, *inter alia*:

3. Not every disturbance or catastrophe qualifies as a public emergency which threatens the life of the nation, as required by article 4, paragraph 1. During armed conflict, whether international or non-international, rules of international humanitarian law become applicable and help, in addition to the provisions in article 4 and article 5, paragraph 1, of the Covenant, to prevent the abuse of a

State's emergency powers. The Covenant requires that even during an armed conflict measures derogating from the Covenant are allowed only if and to the extent that the situation constitutes a threat to the life of the nation. If States parties consider invoking article 4 in other situations than an armed conflict, they should carefully consider the justification and why such a measure is necessary and legitimate in the circumstances. On a number of occasions the Committee has expressed its concern over States parties that appear to have derogated from rights protected by the Covenant, or whose domestic law appears to allow such derogation in situations not covered by article 4…[2]

Por lo cual, queda perfectamente claro que no cada disturbio o catástrofe calificada como una emergencia pública que amenaza la vida de la nación puede ser argumento fundante de un estado de excepción. Este estándar establecido por el artículo 4.1 de dicho Pacto que resulta ser el crasamente ignorado por la clase política que ocupa los gobiernos. En muchas ocasiones el Estado de Guatemala, carente de la Ley Constitucional de Orden Público, ha decretado Estados de Excepción en situaciones distintas a las previstas por la hipótesis de Derecho. En el caso del gobierno 2008-2012, se registran 67 estados de excepción o prórrogas de los mismos,[3] un promedio de 16.75 por año, detalle interesante para examinar la característica de "excepcionalidad" que ha aplicado el Estado de Guatemala.

Por otra parte, el *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y los estados de excepción*[4] ha establecido los principios de legalidad; proclamación; notificación; temporalidad; amenaza excepcional; proporcionalidad; no discriminación; compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa:

Artículo 27. Suspensión de Garantías
1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones

2 Documento de Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 31 August 2001 Original: ENGLISH

3 Véase listado adjunto gentilmente proporcionado por la Dirección Legislativa del Congreso de la República.

4 Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1997/19 23 de junio de 1997 Original: ESPAÑOL

que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Asimismo en su artículo 30 indica:

Artículo 30.- Alcance de las restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidos…

El desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que:

… que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por

las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes… [5]

Por lo que se encuentra que, al día de hoy, el Estado de Guatemala, a través del Congreso de la República, ha comprometido la responsabilidad internacional del Estado por omisión. En 26 años no ha tenido la voluntad "política" de cumplir con la CPRG y emitir la Ley Constitucional de Orden Público ordenada por su artículo 139, a pesar de que todos los funcionarios públicos incluyendo diputados juran cumplirla.

Por el Ejecutivo, se encuentra también acciones que implican la responsabilidad internacional del Estado. Para el período 2008-2012, se observa que el asombroso número de 69 estados de excepción o prórrogas decretados sin llenar los requisitos legales, nacionales e internacionales, muestran un Estado en el que la excepcionalidad se convierte en la regla.

Y ahora frente a un nuevo período de gobierno se reitera el recurrir a la "excepción" para decretar estado de sitio para derogar derechos inderogables, como lo son los contenidos en los artículos 6 y 9 CPRG, con la total ausencia de un ordenamiento jurídico que corresponda al marco constitucional vigente.

La efectividad del Estado de Derecho para Guatemala sigue su mayor desafío: cesar la ilegalidad y arbitrariedad es vital para que el Estado puede asegurar a todas las personas la plena vigencia de sus derechos

5 Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6

Cambio ambiental y seguridad humana

Francisco Castañeda Moya
Biólogo, Director del Centro de Estudios Conservacionistas, USAC

El planeta Tierra se encuentra inmerso en un proceso denominado cambio global, que ha sido definido como "el conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra. Se incluyen en este término aquellas actividades que, aunque ejercidas localmente, tienen efectos que trascienden el ámbito local o regional para afectar el funcionamiento global del sistema Tierra" (CSIC, 2006).

Cambio global

Ha sido tal el impacto de la actividad humana sobre el planeta, que se ha propuesto (Geology of mankind, 2002) que a partir del final del siglo XVIII se inició una nueva era geológica denominada Antropoceno, definida como "una nueva era en la que el metabolismo[1] de la economía mundial controla los procesos fundamentales de la dinámica global del planeta" (CSIC, 2006). Entre las causas de este cambio global, pueden mencionarse las siguientes:

a) Sistema económico insostenible, puesto que se basa en un crecimiento económico ilimitado, mientras que las capacidades del planeta de proveer recursos y procesar los desechos son limitadas.

b) Crecimiento poblacional humano:unca antes en la historia del planeta han existido tantos humanos, 7 mil millones para el 2011 (The Royal Society, 2012), los cuales demandan recursos y generan desechos.

c) Patrones de consumo: no es solo un problema de cuántos somos, sino qué tanto consumimos y qué estilo de vida pretendemos llevar; en términos energéticos y de huella ecológica se reporta que un norteamericano consume lo de dos europeos y lo de seis latinoamericanos, por lo que se necesitaría el equivalente de tres planetas Tierra para

1 Término empleado en Economía Ecológica para agrupar las actividades de producción y consumo, así como para referirse a los flujos físicos de energía, materiales y residuos relacionados a la economía.

satisfacer las necesidades de todos a esos niveles de consumo (UNEP, 2010).

d) Cambio de valores y principios de la sociedad, privilegiándose el bien individual sobre el bien colectivo, permitiéndose que un sexto de la población mundial consuma el 80% de los recursos disponibles del planeta (UNEP, 2010).

Este fenómeno de cambio global puede manifestarse como cambios en:

a) Uso del suelo: a nivel global se ha transformado entre el 30% y 50% de la superficie terrestre, principalmente para agricultura (Geology of mankind, 2002). Para el caso de Guatemala, alrededor de 70 mil hectáreas de áreas forestales son deforestadas anualmente.

b) Patrones de diversidad biológica: en las últimas décadas la mayoría de hábitats sobre la Tierra han sido impactados y se han incrementado las tasas de extinción de especies mil veces más que en los registros históricos previos a la existencia del humano sobre este planeta (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

c) Ciclos biogeoquímicos: a partir de 1960 el flujo de nitrógeno biológicamente disponible en ecosistemas terrestres se ha duplicado, mientras que los flujos de fósforo se han triplicado. Asimismo, más del 50% de todos los fertilizantes sintéticos nitrogenados usados a lo largo de la historia de la humanidad, han sido empleados a partir de 1985. Por otro lado, el humano produce tanto nitrógeno biológicamente disponible como el producido de forma natural y para el 2050 podría incrementarse en un 65% (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

d) Patrones de clima: desde 1750 la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera ha aumentado alrededor de un 38% (CSIC, 2006), siendo relevante mencionar que el 60% de lo anterior, ha ocurrido desde 1959. Los gases de efecto invernadero han provocado un aumento de la temperatura global en los últimos 30 años de 0.6ºC generándose un aumento del mar de 1.8 mm anuales a partir de 1961(CSIC, 2006).

e) Servicios ecosistémicos:[2] alrededor del

2 Se refieren a aquellos beneficios que obtienen las sociedades humanas a partir de los ecosistemas, tales como abastecimiento de agua, regulación del clima, preservación de suelos, energía, polinización, etc.

60% de los servicios ecosistémicos, que son esenciales para la vida humana como la conocemos, están degradados o en proceso de degradación (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

Seguridad humana

Desde hace más de dos décadas a nivel global se ha concebido el término "seguridad" de una forma "ampliada o multidimensional", que incluye al menos las siguientes esferas: económica, política, personal, ambiental, social, alimentaria y de salud (PNUD, 1994).

En Guatemala, donde la violencia (amenaza a la seguridad personal) es tan obvia, tanto en número de afectados como la publicidad que se hace de ella, los otros aspectos de la seguridad humana son opacados a pesar de

ser igualmente importantes, además de interactuar y potenciar los efectos de las otras esferas de la seguridad.

Esta interacción es señalada por Naciones Unidas al indicar que "las amenazas para la seguridad humana se refuerzan mutuamente" y se vinculan mediante "un efecto dominó en el sentido de que cada amenaza alimenta a la otra"; además que "las amenazas existentes dentro de un mismo país o zona pueden extenderse y tener repercusiones negativas para la seguridad regional e internacional" (ONU, s/f).

Es necesario señalar también cómo la variable ambiental está incluida entre las cinco categorías de riesgos a la prosperidad y seguridad global, identificadas en la séptima edición del Informe de Riesgos Globales, ya que tales riesgos ambientales tienen el potencial de desestabilizar tanto las economías como a las sociedades, desencadenar conflictos geopolíticos y devastar los recursos vitales necesarios para el funcionamiento de la Tierra y sobrevivencia de sus habitantes (World Economic Forum, 2012).

Gestión de bienes

A continuación se tratará de demostrar cómo la degradación ambiental (amenaza a la seguridad ambiental) afecta al resto de esferas de la seguridad humana, a tal punto que debe considerase la gestión de bienes y servicios ecosistémicos como un aspecto de seguridad nacional e internacional.

Agricultura y seguridad alimentaria

En relación a la agricultura y seguridad alimentaria se espera que ésta última disminuya aumentando el riesgo de hambre; asimismo, las personas empobrecidas en países en desarrollo,

que con frecuencia cultivan tierras marginales, son especialmente vulnerables debido a su dependencia de la agricultura como medio de subsistencia (ONU, 2009).
Aquí cabe resaltar que la alta relación con la agricultura, y con el 51% de sus habitantes viviendo en pobreza y 15% en pobreza extrema, la situación en Guatemala fuera particularmente vulnerable.

Con base en datos sobre el efecto de polinizadores en el aumento de hasta un 20% en la producción de cafetales debido a su cercanía a áreas boscosas en Costa Rica (TEEB, 2009), puede inferirse la importancia que tendrá el cambio en los patrones de diversidad biológica sobre la agricultura, pudiendo exacerbarse aún más el riesgo de inseguridad alimentaria. Aquí cabe hacerse algunas preguntas: ¿qué efectos tendrá la pérdida de la sincronización entre los niveles de las cadenas tróficas? ¿Cómo afectarán los cambios en distribución y abundancia de polinizadores, plagas y enfermedades a la agricultura?

Uso del suelo/deforestación

En cuanto al ciclo hídrico, los bosques participan en su regulación y en la generación de lluvia horizontal. Ha sido reportado que la evapotranspiración de los bosques produce más lluvia que la evaporación oceánica (un árbol libera entre 8 y 10 veces más humedad a la atmósfera que su equivalente en área de océano); además, la información generada por la NASA provee evidencia que la deforestación en la Amazonía influencia los patrones de lluvia de Estados Unidos (Litovsky, y otros, 2011).

Algunos datos importantes para Guatemala en cuanto a los bosques y los bienes y servicios que ofrecen a la sociedad son:

- Para el 2007 el 51% del consumo energético lo constituía la leña (71% para 1970); la leña empleada como fuente de energía es altamente ineficiente e insostenible ambientalmente (entre 1% y 3% de eficiencia) (MARN, 2010).

- La demanda de la producción primaria del bosque (incluyendo productos forestales maderables, no maderables, animales silvestres y sus productos) está asociada en buena medida al consumo final, en particular el de los hogares (aproximadamente 37%) (BANGUAT y URL-IARNA, 2009). Eso indica cómo nuestros bosques subsidian las economías familiares.

Con esa información, surgen preguntas: ¿cómo afectará la deforestación a los patrones de lluvia en el país, y cómo estos cambios influirán en la agricultura, el potencial hidroeléctrico o el abastecimiento de agua? ¿Cómo se verán

afectadas las economías familiares por efecto de la deforestación al no poder contar con los insumos que actualmente aprovechan de los bosques? ¿De dónde y a qué costo se obtendrá la energía que actualmente proveen los bosques a través de la leña?

Acceso al agua

En relación al acceso al agua y cambio climático, a nivel global se reporta que el número de personas que corren el riesgo de sufrir un mayor estrés hídrico será de entre 400 y 1,700 (decenio 2020), de entre 1,000 y 2,000 (2050), y de entre 1,100 y 3.200 (2080). La inseguridad del abastecimiento de agua vinculada al cambio climático amenaza con afectar de malnutrición a otros 75 a 125 millones de personas para 2080 (ONU, 2009).

Para Centroamérica, con el aumento previsto de la población, se espera que la demanda de agua se expanda a casi un 300% en 2050, y más del 1,600% a 2100, en un escenario tendencial sin medidas de ahorro y sin cambio climático (CEPAL, 2010). Tal es la magnitud de este problema, que Chiabra León (2007) sostiene que el acceso al agua e hidroenergía serán el origen de futuros conflictos e invasiones militares.

Guatemala puede considerarse un país "productor" de agua y pasará en menos de 30 años a ser un país "deficitario". Como ejemplo, en el área metropolitana en el 2020 se tendrá una demanda insatisfecha del 62.5% (Vargas, 2010), y hay pocas posibilidades reales de solucionar el problema (trasvasar agua de otras cuencas y su elevado costo social y económico; disminuir la demanda cuando la tendencia apunta a lo contrario; o trasladarse hacia otro lugar).

¿Qué pasará con todas aquellas personas que han invertido los ahorros de toda su vida para comprar un lugar dónde vivir en el área metropolitana? ¿Cuál será la magnitud del caos social y económico para el país que implicará que el sistema de abastecimiento de agua del área metropolitana colapse? ¿Por qué como sociedad seguimos permitiendo la deforestación y por tanto la disminución de la oferta hídrica de la Reserva Protectora de Manantiales Cordillera Alux, si sabemos que es un área de recarga hídrica del área metropolitana? ¿Cuáles podrían ser los conflictos potenciales con México, Belice y El Salvador en cuanto al aprovechamiento de los recursos hídricos ya que tenemos cuencas compartidas?

Infraestructura y asentamientos humanos

Posiblemente, las amenazas a la seguridad humana en relación a este aspecto sean de las más dramáticas, puesto que el Stan, Mitch y Agatha, sumado a crisis económica/financiera mundial reciente, destruyeron en doce años la acumulación de inversión de la economía guatemalteca de cuatro décadas. (Vargas, 2010)

Aquí existen dos factores que potenciarán esta situación: a) este tipo de fenómenos naturales ha aumentado en cantidad e intensidad en comparación a la década de 1970 (CEPAL, 2010); y b) para el caso de Guatemala existe un círculo vicioso en la obra pública basado en la codicia, la mediocridad y la corrupción, que fue comparado con la historia mitológica de Sísifo (Prensa Libre, 2012) y a este círculo vicioso podemos agregarle la no inversión en restauración de las cuencas y denominarle el "síndrome de Sísifo".

En cuanto a pérdida de vidas humanas, se registra en los últimos 20 años desastres generados por fenómenos naturales han cobrado la vida de 1.5 millones de personas, y afectado anualmente a más de 200 millones de personas (UNEP, 2007), lo que ha llevado a afirmar que los efectos de cambio climático global genera tantas muertes como las guerras (Chiabra León, 2007).

Energía

La energía, uno de los factores geopolíticos planetarios más importantes junto a los tradicionales (Argumosa Pila, 2009), es considerada (Nieto, y otros, 2011) como uno de los componentes estructurales del sistema humano dominante en el último ciclo histórico, en el que se produjo el salto cualitativo en la alteración de los ciclos vitales de la biosfera.

El actual modelo energético global se ha basado principalmente en petróleo barato y disponible, llegándose al final de tal situación y su consecuente crisis energética. Esta crisis tiene repercusiones serias, puesto que si el actual modelo de desarrollo global se apoya en la energía, cualquier inestabilidad provocada tanto en la producción, transporte o distribución de la misma influirá en la paz y seguridad internacional (Argumosa Pila, 2009). Ante esta crisis, es estratégico invertir y apostar por las energías renovables, a pesar que se reporta que la mayor parte de ellas están muy relacionadas con el cambio climático. "El cambio climático, la energía y la seguridad y defensa son cuestiones estrechamente relacionadas entre sí y de tal importancia que va a condicionar poderosamente el panorama

estratégico mundial del cercano futuro" (Argumosa Pila, 2009).

En Guatemala, que posee petróleo y un altísimo potencial de energías renovables, cabría hacerse las siguientes preguntas: ¿por qué regalar al primer postor nuestro petróleo? ¿Por qué seguir subsidiando la actividad petrolera a través de los costos recuperables que del 2005 al 2009 representaron una pérdida aproximada de 200 millones de dólares? ¿Por qué no eliminar esos costos recuperables y utilizar los fondos para promover energías renovables en favor de los más necesitados? ¿Es factible nacionalizar el aprovechamiento del petróleo puesto que ya tenemos nacionalizado el gasto a partir de los costos recuperables? ¿Cómo impulsar fuentes de energía renovables, pero que no alimenten el mismo sistema excluyente, degradante y generador de miseria? ¿Cómo hacer factible social y ambientalmente la hidroenergía? ¿Cómo fomentar la hidroenergía sin tener un plan de restauración de las cuencas hidrográficas?

Economía

Tan solo en relación a cambio climático, se ha reportado que el costo acumulado para Centroamérica en cuanto a impactos a la agricultura, biodiversidad, agua y eventos extremos al 2100 será de entre 32 y 54% del PIB regional de 2008 (CEPAL, 2010).

Conclusión

Es absolutamente indispensable para aumentar la viabilidad de este país, que se incluya la variable ambiental como un aspecto fundamental en su gestión. El no hacerlo ha comprometido el futuro de este país, corriéndose el riesgo de llegar pronto a un punto de no retorno que afectará la seguridad humana de los guatemaltecos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agricultura industrial y cambio global. **Lassaletta, Luis y Rovira, José V. 2005. 45, s.l. Ecologistas en Acción, 2005**, El Ecologista, Vol. Otoño, págs. 52-55.
- **Argumosa Pila, Jesús Rafael. 2009**. Introducción. [aut. libro] Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Cambio Climático y su repercusión en la economía, seguridad y defensa. Madrid : Ministerio de la Defensa, 2009, págs. 4-6.
- **Banco de Guatemala. 2010**. Guatemala en Cifras. Guatemala : Banco de Guatemala, 2010.
- **BANGUAT y URL-IARNA. 2009.** Cuenta Integrada del Bosque. Resultados y análisis. Guatemala : Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA/URL) y el Banco de Guatemala (BANGUAT)., 2009. 978-9929-554-99-3.

- **CEPAL. 2010.** La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 2010.
- Changed plant and animal life cycles from 1952 to 2000 in the Mediterranean region. **Peñuelas, J., Filella, I. y Comas. 2002**. 8, 2002, Global Change Biology, págs. 531-544.
- **Chiabra León, Roberto. 2007**. Recursos naturales y seguridad nacional. Lima, Perú : s.n., 2007.
- **CSIC. 2006.** Cambio global, Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra. Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2006. pág. 167. 978-84-00-08452-3.
- **Gaitán, Luis. 2001.** Eco-Index. Estudio técnico del Monumento Natural Semuc Champey, Alta Verapaz, Guatemala. [En línea] Rainforest Alliance, Agosto de 2001. [Citado el: 10 de Octubre de 2011.] file:///C:/Francisco%20Casta%C3%B1eda/Informaci%C3%B3n%20Electr%C3%B3nica%20Moya/%C3%81reas%20Protegidas/Lecciones%20aprendidas%20APs%20Guatemala/Eco-Index%20%20Perfil%20del%20Proyecto%20-%20Estudio%20t%C3%A9cnico%20del%20Monumento%20Natural%20Semuc%20Cha.
- Geology of mankind. **Crutzen, Paul J. 2002**. 3, s.l. : Macmillan Magazines Ltd, 2002, Nature, Vol. 415, pág. 23.
- **Litovsky, Alejandro, Armeni, Andrea y von Hildebrand, Martin. 2011**. The Amazon: A Dialogue across Civilizations on the Security of the Earth System. Sigtuna, Sweden : Earth Security Initiative y Gaia Amazon Fund, 2011.
- **MARN. 2010.** Visión prospectiva de los biocombustibles en Guatemala. Guatemala : Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2010.
- **Martins, Alejandra. 2012.** BBC Mundo. La Amazonía como problema de seguridad nacional. [En línea] BBC Mundo, 26 de Enero de 2012. [Citado el: 23 de Abril de 2012.] http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/01/120126_amazonia_seguridad_am.shtml.
- **Millennium Ecosystem Assessment. 2005**. Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. Washington : World Resources Institute, 2005.
- **Morales, Fernando León. 2007**. Aporte de las Áreas Protegidas a la Economía Nacional. Lima : Instituto Nacional de Recursos Naturales, 2007.
- **Naciones Unidas. Sin Fecha**. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. s.l. :

Dependencia de Seguridad Humana Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios., Sin Fecha.

- **—. 2009.** El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad. Informe del Secretario General. Nueva York : Naciones Unidas, 2009.
- **Nieto, Joaquín y Linares, Pedro. 2011.** Cambio Global España 2020/50. Energía, economía y sociedad. Madrid : Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental, 2011.
- **OMS,OMMyPNUMA.2003**.Cambioclimático y salud humana: riesgos y respuestas: Resumen. Ginebra : Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente., 2003. ISBN 92 4 359081 2.
- **PNUD. 1994.** Informe Mundial de Desarrollo Humano. Nueva York : Naciones Unidas, 1994.
- **Prensa Libre. 2012.** Círculo vicioso en la obra pública. Prensa Libre. 2012.
- **—. 2012.** Círculo vicioso en la obra pública. Prensa Libre. 2012.
- **ProPetén. 2006.** Eco-Index. Conectando conservacionistas a través de las Américas. Perfil del Proyecto: Manejo y protección del Parque Nacional y Biotopo Laguna del Tigre, Guatemala. [En línea] Rainforest Alliance, 2006. [Citado el: 10 de Octubre de 2011.] http://www.eco-index.org/search/resultss.cfm?projectID=144.
- **Stern, Nicholas. 2007**. Stern Review: La economía del cambio climático. London : HM Treasury , 2007.
- **TEEB. 2009.** La economía de los ecosistemas y la biodiversidad para los responsables de la elaboración de políticas nacionales e internacionales Resumen: Responder al valor de la naturaleza. s.l. : UNEP, 2009.
- **The Royal Society. 2012.** People and the planet. Londres : The Royal Society, 2012. ISBN: 978-0-85403-955-5.
- **UNEP. 2007**. Global Environmental Outlook 4. Environment for Development. Valleta, Malta : United Nations Environment Programme, 2007.
- **—. 2010.** Latin America and the Caribbean: Environmental Outlook 3 . s.l. : the United Nations, 2010. 978-92-807-2955-9.
- **Vargas, Fernando. 2010**. Ambiente y Economía. Guatemala : The Nature Conservancy, 2010.
- **—. 2010.** Ambiente y Sociedad. Guatemala : The Nature Conservancy, 2010.
- **World Economic Forum. 2012**. Global Risks 2012. Seventh. Ginebra : World Economic Forum, 2012. ISBN: 92-95044-35-5.

¿Qué fue del Acuerdo Indígena?

Edgar Gutiérrez
Coordinador IPNUSAC

Es conocido que el tema indígena fue el de menor avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. No es extraño porque ese capítulo de los Acuerdos de Paz es el más importante y el de mayor potencialidad transformadora para el Estado y la sociedad guatemaltecas. De hecho, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) constituye el fundamento de una profunda reforma del Estado y de una amplia renovación de la sociedad guatemalteca.

Los avances en este capítulo de los Acuerdos de Paz han sido escasos y desiguales, pero han abarcado distintos temas. Hay logros fundacionales en materia de reafirmación de identidad, lucha contra la discriminación en el aspecto legal, defensa del patrimonio cultural, reconocimiento de la religiosidad indígena y adhesión del Estado guatemalteco a los instrumentos internacionales de defensa de los derechos indígenas.

Pero también es cierto que los logros han sido escasos o nulos en materia de consagración constitucional de la plutietnicidad y multiculturalidad del país; en la entrega de tierra, agua y recursos naturales a las poblaciones indígenas; en materia de pluralidad jurídica, en el desarrollo del multilingüísmo y en el necesario encuentro entre la demanda indígena y el procesamiento que de ella hace el sistema político guatemalteco.

Pluralidad jurídica

La pluralidad jurídica forma parte de la agenda de la universalidad y los particularismos en materia de derechos humanos, que es uno de los temas más complejos de nuestro tiempo. Si en nombre de la universalidad se desconoce la diferencia, en la práctica se renuncia a la universalidad. Igualmente, si en nombre de los particularismos se desconoce toda universalidad, lo que tendríamos es un mosaico de culturas auto-referidas, y el particularismo dejaría de existir, pues, como sabemos, éste implica especificidad respecto de otras culturas.

En Guatemala, el punto de partida de la pluralidad jurídica es el reconocimiento de que este es un Estado con cuatro pueblos –ladino, maya, garífuna y xinca- y varias culturas. En la práctica, el pluralismo jurídico existe en casi todas partes. En Occidente hay una tradición jurídica de origen románica y otra anglosajona, y cada país europeo tiene especificidades en el desarrollo de su sistema legal.

En los países de tradición religiosa islámica el derecho musulmán existe, sea como derecho hegemónico o como derecho subordinado, pero oficialmente reconocido. Es un principio jurídico generalmente aceptado que la ley debe ser la costumbre convertida en norma jurídica. Sólo cuando ley y costumbre se fusionan plenamente el Estado de Derecho opera adecuadamente. En ese sentido normas legales que no respondan a la cosmovisión de pueblos diferentes pueden ser percibidas como imposición de tradiciones distintas y no como aplicación de una ley universalmente aceptada.

En relación con el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, es un hecho que a lo largo del siglo XX se desarrolló el derecho social, como derecho desigual para desiguales. Y, en nuestros tiempos, las llamadas acciones de afirmación positiva implican en esencia la aplicación de normas distintas a grupos humanos diferentes.

En Guatemala la Corte de Constitucionalidad hizo una definición del principio de igualdad ante la ley en los siguientes términos:

> "Esta Corte, en fallos anteriores, en ocasión de analizar planteamientos similares, ha estimado que la garantía de igualdad enunciada en el artículo 4 constitucional se traduce en que las personas que se encuentran en determinada situación jurídica, tengan posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones. Es evidente, en consecuencia, que este principio se refiere a que no debe darse un tratamiento jurídico disímil a situaciones de hecho idénticas; de ahí que la garantía de igualdad no se opone a que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable dentro del sistema de valores que la Constitución consagra".

Esa posición de la Corte de Constitucionalidad

abre una puerta para avanzar hacia la pluralidad jurídica en Guatemala, y puede permitir gradualmente el reconocimiento del sistema de justicia indígena y, de inmediato, el desarrollo de mecanismos de coordinación y cooperación entre el sistema de justicia oficialmente aceptado y el sistema de justicia maya.

La Defensoría Maya, en sus documentos de trabajo, ha definido al derecho maya como "el conjunto de elementos filosóficos, teóricos y prácticos basados en la cosmovisión maya, que permite la construcción de la unidad, el equilibrio y la armonía en las relaciones humanas y en las relaciones de las personas con la madre naturaleza".

Igualmente, esos documentos difunden lo que son los elementos y los principios de la justicia maya, resaltando entre los primeros: La flexibilidad, el dinamismo y su carácter preventivo. En cuanto a los principios, esos documentos resaltan particularmente los siguientes: Dualidad y complementariedad, respeto, consenso, participación, aporte o contribución.

La oficialización del sistema de justicia maya y la creación de mecanismos de coordinación entre éste y el actual sistema de justicia guatemalteco, está respaldado por convenciones internacionales a las que Guatemala se ha adherido, como la Declaración Universal de Derecho de los Pueblos Indígenas de la ONU, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Americana de Derechos Humanos de la OEA.

El reconocimiento del carácter multilingüe que debe tener la aplicación de la justicia es un paso, aunque pequeño, no despreciable en el camino hacia la pluralidad jurídica. Lamentablemente, la escasez de intérpretes entorpece la aplicación correcta de esa norma. Hay también en otros lugares experiencias importantes en el así llamado "peritaje cultural" que pueden ser incorporados en esta fase en Guatemala.

Ahora, en el tema de la pluralidad jurídica no se podrá avanzar, sino se hace de manera conjunta con los temas del multilingüismo, la reforma del marco Constitucional y el encuentro entre la demanda étnica y el sistema político.

Multilingüismo

Los Acuerdos de Paz establecieron la responsabilidad del Estado guatemalteco de oficializar todas las lenguas indígenas, que en Guatemala ascienden a 23, como fundamento del avance en materia de derechos culturales.

Eso supone la creación de un Estado que funcione con 23 idiomas, en todos los ámbitos de su quehacer: económico, jurídico, político, educativo y cultural, lo que resulta poco viable en términos prácticos. Ni siquiera se alcanzó la difusión de los Acuerdos de Paz en todos los idiomas indígenas.

Hay un naciente consenso sobre que el objetivo de la plena oficialización de todos los idiomas indígenas debe ser sustituido por la gradual oficialización de algunos de ellos, los que corresponden a los pueblos que constituyen plenas nacionalidades indígenas o mayas.

En materia educativa se considera que Guatemala tiene una rica experiencia pedagógica en casi todos los idiomas indígenas, por lo cual la oficialización de sólo algunos de ellos podría acompañarse de la instauración de un sistema educativo multilingüe en la educación básica.

Etnicidad y política democrática

En política democrática lo que no es viable no existe. Pero la pregunta que surge es si sólo es posible una arquitectura institucional para la democracia y un mapa para la política. Distintas culturas han tenido históricamente formas diferentes de procesar el tema del poder, y por ello es ingenuamente antidemocrática la aspiración de imponer un sólo modelo de democracia al mundo entero.

Las ideas clave de la democracia como gobierno de hombres y mujeres libres, iguales ante la ley, que estructuran el poder pacíficamente por decisión de mayorías, que lo ejercen respetando a las minorías, está presente, de distintas maneras en muchas culturas y constituye un fondo común de adhesión al ideal democrático. Pero las formas de representación, los diseños institucionales y los mecanismos de procedimiento, pueden variar fuertemente.

Armonizar las culturas occidental y maya en estructurar y hacer funcionar el poder político, es el desafío principal que permanece tras los Acuerdos de Paz. No se trata únicamente que el sistema político partidista y la institucionalidad del Estado se abran al tema indígena, sino que la agenda indígena incluya también la incorporación de sus diferentes culturas en la estructura y funcionamiento del poder y la institucionalidad del Estado guatemalteco.

La ciudadanía multicultural no es un dato que se construye sólo desde arriba, en base a normas constitucionales y legales. Es un proceso que discurre en el Estado y en la sociedad y requiere la participación de todos los sectores etno-

sociales en la vida política democrática. En democracia cualquier identidad étnica, cultural o de género, por muy fuerte que sea, requiere, para preservar su existencia y alcanzar sus objetivos, trascender al ámbito público.

Lo público no es en sí mismo la identidad particular, pero sí un medio privilegiado y eficaz de configuración y autoafirmación de identidades colectivas. Con el agregado de que el papel protagónico del espacio público en la autoafirmación de identidades colectivas tiene como correlato la propia vigorización del ámbito público, gracias al fortalecimiento del tejido social producido por esa autoafirmación. Trascender de lo privado al ámbito público requiere en nuestra época de presencia en los mass media, que son instrumentos privilegiados de constitución y desvaloración de lo público. Y alcanzar esa presencia, para una identidad étnico-social, supone ser parte del elenco de movimientos sociales y sujetos políticos.

La mayoría de las ideologías políticas sostiene que sólo en el escenario de la acción política es posible darle alcance general a una abigarrada gama de reivindicaciones particulares. Hay también un enfoque distinto, que sostiene que en cada tipo de sociedad hay un conflicto central. Pero los dos enfoques pueden complementarse: siempre hay un conflicto de época a nivel mundial y nacional, y vinculado a él hay varios conflictos centrales para cada tipo de sociedad.

Para el caso de Guatemala el conflicto de época parece configurarse alrededor de la refundación de un Estado Nación que armonice la unidad y la diversidad en democracia y en paz, y trascienda hacia el Estado-región. Superada la época de la hegemonía de la ideología de la integración nacional, surgen vigorosos movimientos étnicos, que serían capaces de superar viejos localismos y plantear una identidad más amplia, que no se opone al Estado Nación, sino que se complementa con el Estado región en Centroamérica.

La regionalización de la demanda indígena no debe suponer el abandono del tema central para construir poder étnico viable en Guatemala, que es profundizar la regionalización del poder indígena y avanzar en la solución de las agendas locales. El tema supone la vigorización de la estructura identificada como pueblos indígenas, en su condición de movimiento social y su eventual vinculación con los actores principales del sistema político, transitando múltiples y diversos caminos.

Entre esos caminos está la constitución de los

nexos de los pueblos indígenas con amplios sectores de mestizos pobres y medios, con quienes comparten una agenda común de necesaria reactivación de la economía nacional bajo criterios de equidad y justicia social, y el propósito de impulsar el desarrollo con identidad.

La agenda indígena puede estar presente en la escena política a través de los partidos existentes, del movimiento social que participa en la acción política, y también mediante la construcción de un sujeto político propio, como partido o movimiento político indígena. Esas opciones no son excluyentes. Lo importante es la necesidad de que el tema étnico tenga visibilidad en el escenario político para seguir impulsando el desarrollo del aparentemente abandonado AIDPI, como posibilidad de construcción de un círculo virtuoso entre re-edificación y funcionamiento del poder, profundización de la democracia y construcción de la paz.

Estado, democracia, ciudadanía, sistema electoral y calidad de vida: ¿Existe relación?

Cristhians Manolo Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC

La joven democracia guatemalteca ha cumplido 26 años y recientemente superó el séptimo proceso de elecciones generales sin sobresaltos. La tendencia ha sido a afianzar el orden democrático que ha cobijado 14 eventos de esta naturaleza en el país; la participación ciudadana, medida por la emisión del voto, ha ido en aumento, hasta que en las elecciones del 2011 se llego a un 69% de participación de los empadronados en la primera vuelta electoral.

La sombra de la ruptura del orden constitucional, parece alejarse de la institucionalidad política, y poco a poco la ciudadanía se acostumbra a que cada cuatro años puede ejercer su derecho de optar por nuevos inquilinos en los órganos de Gobierno y en la burocracia, pues la volatilidad del servicio público lleva a que no solo cambien las autoridades, sino gran parte de los servidores públicos.

Los votantes se han ido haciendo más exigentes, piden que el Estado dé resultados. Los empresarios demandan reglas claras para hacer sus negocios y que las posibles intervenciones públicas sean imperceptibles; ideal si se trasladan funciones del Estado al mercado. Los sectores empobrecidos guardan las esperanzas de que el Estado sea capaz de redistribuir una parte de la riqueza (que ellos contribuyen a producir) traducida en salud, educación, alimentación, asistencia productiva; demandan un Estado fuerte. La clase media, espera seguridad y que las decisiones gubernamentales contribuyan a generar oportunidades de trabajo digno, para satisfacer demandas y cumplir con algunos gustitos que para la mayoría están negados; aspiran a un Estado eficiente.

La democracia, entonces, se ha ido transformando de un sistema político en sí mismo, a un complemento del modelo económico, desdibujando las fronteras de lo político y lo económico y complejizando

la interrelación entre relaciones sociales de producción y de dominación. De manera creciente los sondeos de opinión indagan sobre la satisfacción que genera la democracia, correlacionada con variables económicas y estilo de vida. Los gobiernos se evalúan por la tasa de desempleo, o se observa con mucha atención la influencia de sus decisiones sobre la evolución de las macro variables (PIB, tasas de interés, inflación, tipo de cambio), sin profundizar en temas propios del modelo, tales como si la participación de la ciudadanía los hace agentes de su propio cambio, o si el sistema les permite tener libertades suficientes para alcanzar el estilo de vida que identifican como deseable.

La pregunta que orienta las reflexiones del presente artículo, plantea la paradoja, luego de este periodo de apertura democrática de ¿en qué nos ha beneficiado a las y los guatemaltecos, la democracia y sus repercusiones? Y es que los sondeos de opinión reflejan una condición contradictoria de la ciudadanía entre democracia y crecimiento económico. Los datos del Informe 2011 de Latino-barómetro reflejan que en Guatemala se dio la mayor caída de apoyo a la democracia (10 puntos porcentuales) respecto del 2010, a pesar del crecimiento del 2.8% al 4% del PIB, sin que ello se halla traducido en mejores condiciones de vida para los pobres, que son 6.6 millones de habitantes, según el Informe de Desarrollo Humano PNUD/Guatemala 2009-2010.

La reflexión nos lleva a preguntarnos no solo sobre democracia, sí o no, sino principalmente sobre qué tipo y calidad de democracia queremos. De la respuesta que individualmente demos a esta pregunta tendremos una percepción general sobre qué tipo de Estado, de economía, de instituciones, en suma, en qué tipo de sociedad queremos vivir, entendiendo que a medida que la democracia se degrada para unos, se degrada para todos.

Si bien la democracia ha servido para institucionalizar los cambios políticos y el ejercicio del poder administrativo del Estado, luego de un cuarto de siglo hay otros elementos del sistema democrático que reportan déficits cada vez más insostenibles. Los escándalos de corrupción son repudiados, aunque no perseguidos, por las mayorías, y además la justicia no ha garantizado ni sanción a los culpables, menos recuperar los recursos desfalcados. Aunque la transparencia se posiciona como el discurso políticamente correcto, las denuncias de contratistas del Estado que son nombrados en los gobiernos, comprueban que hacer negocios con éste sigue siendo la forma de acumulación original "lícita".

Pero los vacíos mayores están en la participación política, más allá de la participación electoral; el contraste entre empadronados y afiliados, es una muestra de la recurrente debilidad de los partidos políticos, convertidas en maquinarias electorales, dejando de lado la función de intermediación y representación, con lo cual se termina de sumir a la mayoría de la sociedad empobrecida en una espiral de injusticia social.

Otro aspecto en el que la democracia ha quedado a deber, es la capacidad de garantizar la integridad física y material de los habitantes. En Guatemala 1 de cada 5 ciudadanos considera que no cuenta con protección contra el crimen, siendo la delincuencia y los problemas de la seguridad pública la principal preocupación de 1 de cada 3 guatemaltecos, mientras que el desempleo es preocupación de 1 de cada 10.[1] Las expectativas de mejorar los indicadores de seguridad, se han ido convirtiendo en movilizadores del voto y determinante de los resultados electorales, volviéndose a la vez un parámetro de evaluación de las autoridades electas y además del modelo democrático en conjunto.

Es evidente que la democracia ha irrumpido en el mundo como el sistema político dominante capaz de ofrecer un campo de negociación para los múltiples actores que compiten en el mercado. Sin embargo la propia democracia no escapa a los riesgos de mercantilización y cosificación de la realidad social que impera en el mercado. Luego del proceso electoral 2011, otra vez se evidencia que ese marco jurídico requiere de modernización y nutrida capacidad de adaptación a la multiplicidad de actores que se han ido involucrando en la política y que no se imaginaban en un contexto de transición, de un Estado contrainsurgente a uno de democracia liberal. Ahora las preocupaciones ya no son los fraudes electorales; las amenazas se sofisticaron, y es menos controlable la influencia de poderes que se sirven del sistema y han aprendido a manejarlo.

En todo este debate es innegable la importancia que tienen los partidos políticos en la calidad de la democracia; no hay discusión sobre su papel en la postulación de candidaturas y principalmente en la negociación política en el Legislativo y la gobernabilidad entre poderes de Estado. Poco se ha evaluado a estos actores del sistema que durante el periodo no electoral dejan de lado la vida partidaria y salen del debate público para re-articularse en periodo electoral, sin que el bajo perfil signifique que renuncian a gestionar beneficios para sus representados desde el Legislativo.

1 Corporación Latino-barómetro, informe 2011.

Gráfico 1
Percepciones latinoamericanas sobre la importancia de los partido políticos

Todo proceso electoral es propicio para identificar los vacios y agotamientos de la Ley Electoral y de Partido Políticos (LEPP), sin embargo la voluntad política ha sido mucho más eficiente en garantizar la continuidad y recabar información sobre cómo funciona el sistema, mediante el debate que se levanta en la "sociedad civil" y la academia en cada proceso, sin que ello se traduzca en una reforma que contribuya a hacernos más demócratas, pero sí ha funcionado para diseñar mejores controles internos de instrumentalización partidaria.

Escenarios de la reforma electoral

Cristhians Manolo Castillo
Área Sociopolítica IPNUSAC

Los últimos fracasos de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) han sido producto de la génesis del proceso. Iniciar el debate de reformas sobre la discusión de artículos específicos que deben ser reformados, entrampa las discusiones y ha dado al traste con buenas iniciativas y consensos que en su momento parecieron ser motores de la tan necesaria modernización de la Ley.

No obstante que es imprescindible tener claro qué de la ley se debe reformar, pareciera que para la coyuntura actual el proceso debiera iniciar por la construcción de viabilidad política para empujar la serie de temas en los que se ha alcanzado coincidencia entre actores de la sociedad civil, la sociedad política, la institucionalidad político-electoral y la academia y que se ha ido consolidando como la agenda de reformas a la LEPP.

Un breve recorrido por las 20 iniciativas de ley que de manera fragmentaria y bajo visiones e intereses partidarios, han iniciado su recorrido legislativo, muestran como los temas de financiamiento de los partidos políticos y el modelo mixto se tiende a profundizar, lo cual representa una preocupación no solo de los beneficiarios directos, los partidos, sino principalmente de la sociedad que observa con preocupación que cada vez más se gobierna para los financista y no para los intereses colectivos. El tamaño del legislativo es un tema atractivo a la opinión pública pero que está directamente relacionado con la representación de la ciudadanía y con la posibilidad de hacer negocios con el Estado. Estos dos temas significan la piedra en el zapato; el primero vinculado con la capacidad de control de unos cuantos del sistema democrático en su conjunto y el segundo con los operadores políticos que hacen efectivo ese control.

Pero el debate no se agota en el interés de los partidos; otros actores del sistema promueven debates más incluyentes y benéficos para el ejercicio de la participación política, por ejemplo: fortalecer a las organizaciones políticas para que sean instituciones partidarias que coadyuven a un sistema multipartidario, pero estable, menos transable. El actual sistema de partidos requiere que la ley los incentive a ser incluyentes, representativos y democráticos para que la ciudadanía encuentre canales de intermediación con el Estado que no se agoten con la cooperación internacional.

La participación de grupos demográficos mayoritarios pero sub-representados, es otro de los temas de fácil intersección en las diversas propuestas. Espacios políticos y candidaturas para jóvenes, mujeres e indígenas es una demanda generalizada de aquellos con capacidad de identificar nuestro Estado monocultural en una sociedad multicultural, multiétnica y multilingüe. Circunstancia parecida enfrentan los compatriotas radicados en el exterior que aportan al consumo nacional mediante las remesas y los impuestos, pero que están excluidos de optar por quienes debieran representar y defender sus intereses en el extranjero.

Las reelecciones tan controversiales que han incrementado la violencia post electoral y que sin violar la ley contribuyen a generar cacicazgos en los gobiernos locales y las diputaciones distritales, es un rasgo que manifiesta la necesidad de debatir y normar el uso de recursos públicos para financiar trayectorias políticas con rasgos clientelares.

Fortalecer las capacidades del Tribunal Supremo Electoral, para que cumpla con sus funciones jurisdiccionales y especializadas en materia electoral es otro componente sobre el que hay gran consenso. Las propuestas se complejizan a medida que se discuten temas como los sistemas de votación, el marco sancionatorio, o la regulación al exacerbado transfuguismo parlamentario, el uso de encuestas para influir en la decisión del voto, todos temas problemáticos, pero que pueden reducir voluntades políticas y hasta coartar los alcances y profundidad de la reforma cada vez menos postergable.

Cualquier reforma profunda, superficial, integral o mínima afectará positiva o negativamente las capacidades de los ciudadanos quienes tienen amparo constitucional para participar, elegir y ser electos; afectará a los partidos políticos, al ser la única vía para llegar al poder público en todos los niveles de elección; también incidirá en el

TSE al ser el rector de los procesos electorales y del sistema de partidos y por el curso del debate social podría afectar al Congreso de la República en su integración. Tan importante marco jurídico, que de manera cruzada se vincula a diversos actores nacionales, debe ser reformado a partir de la inclusión en el debate de cada uno de aquellos que comprometidos con la profundización de la democracia pueden aportar insumos al proceso.

Las reformas, debiera fortalecer la democracia electoral y representativa, en sus componentes de participación ciudadana, buscando mejorar los mecanismos de participación política; Sistema de Partidos apostando a la institucionalidad y la vida partidaria; y no menos importante la tarea de modernizar el Sistema Electoral, que establece las reglas del juego democrático y que hoy en día enfrenta el gran reto de regular las campañas, administrar la justicia electoral y garantizar la libertad de participación.

Con base en los eventos que se han ido concretando sobre este proceso, se pueden identificar tres actores que impulsan las reformas a la LEPP; por un lado la sociedad política encabezada por el Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso, que ha marcado la cancha sobre la base de una Iniciativa de Ley que si bien tuvo en su momento un amplio consenso político, traspolada al actual momento político, puede convertirse en un instrumento de control de los partidos, centralizado en las cúpulas partidarias. El debate interno de la comisión es pertinente, pero debe incorporar elementos de otros actores, para que no se limite a reformas solo de interés de las organizaciones políticas.

El TSE por su parte es el actor obligado a lidiar con los aciertos o desaciertos de la ley, al ser el rector de los eventos electorales, su posición debe partir del incremento de sus capacidades para controlar la discrecionalidad partidaria. El espacio de negociación comisión-TSE debiera reflejar acuerdos técnico-políticos que reduzcan la tensión entre partidos y magistratura.

Las organizaciones de la sociedad civil, tan heterogéneas y diversas que cobijan desde luchas de reivindicación de sectores sociales específicos hasta posiciones académicas, plantean cambios que por su complejidad e implicaciones, marcan temas de reforma que pueden distanciar las propuestas de los tomadores de decisión.

La urgencia de las reformas, tiene que ver además con un horizonte temporal que esta ya definido respecto de las elecciones 2015,

debido a que cualquier reforma debe pasar por un proceso de armonización jurídica, relaciones y modificaciones con otros marcos jurídicos; debe dar un tiempo prudencial para modificar procedimientos, implementar la reestructuración administrativa y adaptar los recursos del TSE que en definitiva deberá someter a la práctica social la veracidad y pertinencia de las reformas.

El conjunto de todos estos elementos, actores e intereses vinculados con esta determinante norma de rango constitucional, plantea el reto de encontrar el justo medio entre lo ideal y lo posible, sin limitar el mayor alcance posible de la reforma que sea integral y puntual. La viabilidad para el éxito del proceso depende más de la capacidad de construir acuerdos y concretar la voluntad política que de redacciones jurídicas o innovaciones al sistema que son efectivas cortinas de humo.

Escenarios de la reforma político-electoral

La última reforma real a la LEPP data del año 2004, la cual inició su trayecto a partir de los acuerdos de paz, las reformas de armonización del 2006 fueron enmiendas a las enmiendas, pero no significaron un desarrollo de la norma. Concretar modificaciones a la LEPP, ha puesto a prueba la capacidad de nuestros políticos de comprometerse de manera transparente con el desarrollo del país. Con base en este legado histórico y la tendencia de los intentos de reforma, se pueden identificar tres escenarios.

Reforma mínima para control partidario (escenario viable)

"Como consecuencia de la manera como ha actuado el Congreso en otras ocasiones, es imposible que los cambios no sean decididos en función de los beneficios otorgados a los partidos políticos"[1] siendo que son ellos los reformadores de una ley que a ellos mismos les afecta, es difícil logra límites a la propia discrecionalidad.

En este escenario, la reforma puede concretarse con cambios que no modifican substancialmente el sistema político y por el contrario como es habitual, aprueban una normar políticamente correcta que esconde un conjunto de otras que concentran los beneficios en los actores políticos. Un mayor financiamiento público y la definición de un número permanente de diputados, puede esconder otras modificaciones que contribuirán a hacer menos democráticos a los partidos y pueden reducir la actividad permanente de estos, con lo que se minimizan costos de funcionamiento, pero se sacrifican derechos de

1 Prensa Libre, Editorial del 11 de mayo de 2012.

los militantes que ven anulada su influencia en la toma de decisiones.

La agudización de las contradicciones existentes entre los actores descritos, pueden precipitar un desenlace como este, a pesar que hay un discurso coincidente entre los mismos, hay discrepancias en la estrategia para impulsar los intereses sectoriales. Se cumple con el compromiso histórico y con la presión social de reformar la LEPP, pero demarcando muy puntualmente el rango de aplicación y modificando para que en esencia todo siga igual.

El actor clave de este escenario es la Comisión Específica de Asuntos Electorales, que dicho sea de paso, en su mayoría está integrada por diputados de mucha trayectoria y conocimiento del sistema político, que fácilmente pueden representar la voluntad de acuerdos de la clase política y los sectores que representan. Las negociaciones que definan serían internas y vinculadas al que hacer del legislativo y su influencia en temas de interés del ejecutivo, por lo que una vez puestos de acuerdo, la aprobación con algunos matices, sería inminente. Aquí se desdibujaría las reivindicaciones más radicales (y en algunos casos necesarias) de actores históricamente excluidos que deberán seguir esperando una apertura del sistema de partidos.

Ruptura y estancamiento (escenario probable)

En condiciones de tanta volatilidad política como la imperante en el legislativo, los acuerdos penden de hilos que son jalados con tanta sutileza que pueden derrumbar hasta los consensos más idóneos. No ponerse de acuerdo sobre el número de diputados que integrarán las próximas legislaturas o el monto de la deuda pública, para no dependen tanto de los financistas privados, puede ser causa suficiente para entrampar el diálogo y resolver como ha sucedido con las 20 iniciativas que ha conocido la comisión, estancarlas.

Las contradicciones entre los miembros de la comisión será el desencadenante para la ruptura y el costo político podría ser trasladado a los discursos de refundación del sistema, que acaloradamente platean el fracaso de la política nacional.

El mantener el mismo marco normativo, deberá motivar al TSE a fortalecer sus alianzas con la institucionalidad política y burocrática del Estado para enfrentar un nuevo proceso electoral con capacidades interinstitucionales para enfrentar un mercado político del tamaño de Goliat, pero sin honda.

Reforma integral (escenario ideal)

Las implicaciones de un abordaje integral, deben en primera instancia dejar de lado las prisas internacionales, las angustias políticas y las urgencias para consolidar una agenda de reformas que ataque las causas de la mercantilización de la política, el incremento de la violencia electoral, la impunidad electoral, la debilidad e independencia de la institucionalidad específica, la democratización e institucionalización del sistema de partidos, la garantía de condiciones equitativas de competencia electoral, el límite al nepotismo, clientelismo y transfuguismo partidario, la pertenecía y militancia ideológica de los votantes, por mencionar algunos de los temas más candentes identificados sin necesidad de una confrontación en la redacción de artículos a reformar.

Los actores determinantes de este proceso, son los muchos expertos en análisis político y conocedores del sistema, los abogados especializados en derecho electoral, los funcionarios del TSE, los diputados con experiencia en el diseño del sistema, los académicos que han estudiado el régimen y los activistas sociales que prioricen el interés nacional, para que participen de un debate amplio, serio y sistemático que articule un proyecto de reforma con viabilidad política.

La integralidad de las reformas, es un compromiso histórico que se traduzca en acciones que profundicen la democracia y provea resultados medibles en la calidad de vida de las y los guatemaltecos.

ACTUALIDAD

Dictamen favorable a iniciativa de Ley 4313

Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC

La Comisión Legislativa de Salud y Asistencia Social el 2 de mayo de 2012 traslado a la Dirección Legislativa el dictamen favorable a la iniciativa de Ley 4313, que dispone aprobar "Ley sobre el uso de fosfatos en jabones y detergentes fabricados, importados, distribuidos y comercializados en Guatemala". de 2010.

La cual presentada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Carlos Estuardo Gálvez, ante al Pleno del Congreso de la República el 30 de noviembre

Con fecha 5 de abril del 2011, el Pleno del Congreso de la República conoció la iniciativa de Ley y trasladó a las Comisiones de Salud y de Economía y Comercio Exterior, para su estudio, análisis y dictamen.

Fuente: Congreso de la República
Comisión de Salud, dictaminó favorablemente.

Ahora, corresponde que la Comisión de Economía y Comercio Exterior dictamine al respecto para proceder con el trámite. La propuesta del Rector Magnífico recibió el apoyo, análisis y recomendaciones específicas a la normativa, por parte del Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, cumple con su responsabilidad constitucional de aportar a soluciones basadas en ciencia para

la resolución de los problemas del país, al emitir iniciativas de ley, para contribuir al desarrollo sostenible pleno de la sociedad guatemalteca.

Con anterioridad el IPNUSAC presentó los contenidos generales del estudio al Consejo Superior Universitario quien lo conoció en la sesión ordinaria del 24 de noviembre de 2010, plasmando su postura en el punto séptimo, inciso 7.3 del acta No. 33-2010 CSU.

Para conocer el Dictamen favorable a la iniciativa de Ley 4313, puede leer:

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Dictamen-favorable-a-la-iniciativa-de-Ley-4313.pdf

IPNUSAC aporta al Plan Nacional de Salud

Rina Monroy
Comunicación IPNUSAC

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) avanza en la revisión del Plan Nacional de Salud, con el propósito de contar con un documento que contribuya a alcanzar el mejoramiento de la cobertura universal.

Con este objetivo, se hacen reuniones semanales desde inicio de mayo, en la sede de esa cartera, con sectores de gobierno, académicos e internacionales para trabajar en este contexto.

Se busca definir la política pública en salud, que garantice las condiciones para mejorar la atención de la población guatemalteca, mediante la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, previniendo y superando los riesgos para la salud.
Con ello, también se quiere cumplir con la Constitución Política de la República, que establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y a su fin supremo que es la realización del bien común.

Analizan en reunión Plan Nacional de Salud

En las reuniones, se revisan y discuten los ámbitos de:

1. **Prestación de servicios,** que incluye promoción y prevención, modelo de atención, interculturalidad, gestión de riesgo.
2. **Rectoría,** que hace referencia al fortalecimiento del marco regulatorio, el Consejo Nacional de Salud y la coordinación sectorial.
3. **Financiamiento**, donde se discute la brecha

financiera para la cobertura universal en salud y la gestión con transparencia.

En este ejercicio, participan el equipo técnico del MSPAS, acompañado del Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Asimismo, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC), Organización Panamericana de la Salud, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Proyecto de juventud de la Unión Europea y Médicos Mundi, entre otras.

Lisandro Morán, analista del área de Salud del IPNUSAC, expresa que el Plan tiene el propósito de incidir en las enfermedades del subdesarrollo, como las asociadas a diarrea, desnutrición y mortalidad materno-infantil, sobre la base de implementar el modelo de atención en salud que mejoran la accesibilidad de los servicios.

Agrega Morán que el aporte que brinda la academia coadyuvará en la cobertura universal y financiamiento para la atención integral de la salud de los y las guatemaltecos, que se persigue con la aprobación de la Iniciativa de Ley 4216, que recibió dictamen favorable de la Comisión de Salud del Organismo Legislativo.

CONTRA PUNTO

Desafíos del Procurador de los Derechos Humanos

Jorge Mario García-Laguardia
Ex Procurador de los Derechos Humanos

En los últimos años la institución del Defensor del Pueblo, con diferentes denominaciones, se estableció en varios países. Fue la Constitución de 1985 de Guatemala, la primera en crearlo.

Es necesario hacer una reflexión sobre sus problemas y perspectivas, todos vinculados al proceso dentro del cual se tocó desenvolverse; aunque debe llamarse la atención que ese período tan corto es insuficiente para evaluar una institución en países de nuestra región, en los que el desarrollo político corre a la par del económico–social y en donde los acontecimientos de gran trascendencia se suceden casi en forma impredecible.

Sin embargo, un análisis de los informes de gran calidad producidos por los Defensores del Pueblo de los diversos países y la observación de su actividad, nos sirve para explicar y, en su caso, justificar la existencia de la entidad. La nueva figura ha salido adelante y se ha legitimado colaborando en el fortalecimiento del proceso de transición y la esperada consolidación democrática que espera en llegar. Casi vivimos una transición permanente.

Los esfuerzos por mantener en alto la bandera del respeto de los derechos humanos por medio del Ombudsman, han disfrutado de aceptación, credibilidad y respaldo de la ciudadanía. Ello demuestra que lo que se hizo no fue una simple imitación de instituciones europeas, ni un ejercicio de ingeniería constitucional y legal, sino que, aún cuando los fundamentos y las razones podrían haberse tomado de otros países donde el sistema democrático estaba consolidado o en proceso de transición, este nuevo ente nació en un ambiente propicio para constituirse en uno de los baluartes que contribuye firmemente a la instauración de

un Estado de Derecho. El análisis nos permite asegurar que el saldo es positivo.

Sin embargo, la institución ha sufrido crisis de crecimiento y consolidación con características específicas en cada país. Existen muchos obstáculos por superar, entre los cuales, lo que a continuación enumeramos, constituyen una lista incompleta.

Debilidad del Estado y clima de inseguridad. A pesar de los esfuerzos realizados, es obvio que la situación delincuencial no ha sido controlada. Al contrario, cada día es mayor la incertidumbre que abate a la ciudadanía. Existe la impresión de que las agencias gubernamentales encargadas de velar por el orden público son inoperantes, y de que los gobiernos de orientación conservadora no realizan programas estructurales de control del problema, lo que conspira contra el sistema democrático. Un considerable sector de la población añora los regímenes de signo autoritario y dictatorial, pensando erróneamente que sólo un régimen de signo autoritario puede abatir el clima de inseguridad y desconfianza existente. Sobre todo, las críticas se advierten más agudas contra el sistema de administración de justicia, el órgano encargado de ejercer la acción pública penal y los diferentes órganos de seguridad.

A la figura del Defensor del Pueblo se la trata de involucrar en esa responsabilidad incumplida, cuando en forma inconsciente o premeditada, equivocadamente algún sector lo cacusa de defender a los delincuentes. Debe sostenerse reiteradamente que el Defensor del Pueblo, no es una institución que ampara la delincuencia; al contrario, al supervisar el funcionamiento de los órganos de policía, actúa en defensa del orden democrático y del respeto a la ley.

Incapacidad del Estado frente a las demandas sociales. La campaña de desprestigio de las instituciones, de los partidos políticos y en general del aparato estatal, que se ha venido desarrollando desde hace muchos años, está produciendo resultados.

Si bien es cierto que lentamente se avanza en la defensa de los derechos individuales, poco se adelanta en la protección de los derechos económicos y sociales. Todos los índices apuntan a que se agudiza la pobreza y castiga a nuevas capas de población. Frente a esto, el Estado no muestra capacidad para abatirla, aún gradualmente. En educación, salud, trabajo y vivienda, en vez de mejorar se observa un empeoramiento de la situación.

La pobreza y la falta de trabajo en el campo,

aunado a la ausencia de propiedad de la tierra por los campesinos, produce la migración a las ciudades y, como consecuencia, aumenta los anillos de miseria que circundan las grandes ciudades, especialmente las capitales, que están fermentando un clima explosivo cargado de desencanto, malestar y descontento. Al respecto, el Estado, carece de políticas claras y definidas, en manos de grupos conservadores que han logrado obtener victorias en las últimas consultas electorales, calificadas por un entremezclamiento entre el dinero y la política.

Por una parte, los dirigentes, confundidos dentro del maremágnum de ideas de lo que se ha llamado neoliberalismo, abdican cada día en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, con la presunción de que las leyes del mercado resolverán la situación, lo que no ha sucedido. Por consiguiente, esta debilidad del Estado hace que en un momento determinado, si no hay visos de solución a las demandas sociales, el problema de la gobernabilidad de los países se verá más afectado y con ello las incidencias repercutirán en el sistema democrático.

Ineficiencia del Estado frente a la diversidad étnica. En la mayoría de países existe un amplio abanico étnico y cultural. Esto hace que desde la conquista fuertes sectores de la población indígena ha permanecido en una dura marginalidad. La pobreza y el analfabetismo se agudizan en esta población. Por las competencias de los Defensores del Pueblo, las poblaciones indígenas deberán ser especialmente atendidas y beneficiadas. Son los miembros de las comunidades indígenas, el sector más desamparado en sus relaciones con la administración pública y con el sector privado de propietarios. Es necesario fortalecer y crear, donde no exista, un programa especial dentro de las Defensorías, que atienda la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Sus auxiliares naturales son los medios de comunicación social, las ONG y los grupos de presión que defienden intereses sectoriales. Es importante señalar que un porcentaje muy alto de expedientes que se tramitan, surgen de noticias que se originan en los medios. También son auxiliares importantes las ONG de derechos humanos, las asociaciones profesionales en asuntos de sus interés y todos los ciudadanos, que deben aumentar, y de hecho aumentan su nivel de participación política y social y que cada vez más acuden a las oficinas correspondientes en busca de orientación y protección.

Pero debe subrayarse la necesidad de mantener la absoluta independencia de la institución de todas estas instituciones auxiliares, que

tienen su propia agenda, financiamientos propios y competencias y finalidades distintas de las de los Defensores del Pueblo, que son instituciones del Estado con competencias constitucionales y legales propias y explicitas, a las que debe escrupulosamente sujetarse.

Debe buscarse, donde aún no se ha hecho, mecanismos que permitan que la institución tenga una autonomía completa de los órganos del Estado y de cualquier otra instancia, protegiendo la designación de su titular de presiones inconvenientes y estableciendo un marco legal que le permita desarrollar su actividad con libertad y fortaleza.

Fragilidad del Estado contra la corrupción. Al igual que la delincuencia, la corrupción administrativa y de otros niveles, también está erosionando la base moral de las instancias de Gobierno. Es un fenómeno difícil de atacar, ya que el fenómeno de la corrupción se presenta, no sólo en el Gobierno y las instancias en general del Estado, sino también en el sector privado, y en general, en toda la sociedad. Para encararlo, no basta poner en vigencia leyes de control o de probidad, ni aumentar las penas por delitos derivados de ilícitos cometidos por funcionarios y empleados. En países de largas dictaduras, cuando posteriormente se establecen gobiernos democráticos que permiten la corrupción, erróneamente se añora la época anterior, en la que, según sus partidarios, no se producían estos desmanes en la conducción de la vida pública y en el quehacer administrativo. Sin embargo, transcurrido un tiempo y cuando la democracia airea el pasado, invariablemente se descubre que esas dictadura fueron tan o más corruptas que los sistemas de participación popular. Pero la democracia se hace más vulnerable al ataque de sus enemigos, cuando se ve imposibilitada de combatir la corrupción.

Crisis de gobernabilidad. Gobernabilidad entendida como la facultad gubernamental de adoptar decisiones oportunas, eficaces, que cuenten con la aceptación de los actores del régimen político, para producir legitimidad y estabilidad. Al respecto hay que decir que para que el modelo democrático sea eficaz, la gobernabilidad debe ser consubstancial y se precisa que el ciudadano perciba la legitimidad del sistema, es decir, que éste representa intereses colectivos y que dicho modelo lo incluye como integrante del mismo. Ello implica que se hagan reales los principios de libertad, igualdad y seguridad.

Generalmente priva la idea equivocada de que sólo los regímenes de fuerza saben gobernar y, al contrario, los regímenes democráticos

no son capaces de conducir al país dentro del marco del orden y la seguridad ciudadana. Ello, obviamente, no es cierto. El sistema democrático debe contar con los medios y mecanismos adecuados para hacer cumplir la ley y concomitantemente que se respeten los derechos humanos. Así, llegamos a otra conclusión fundamental: democracia y derechos humanos son consustanciales.

Pero debe llamarse la atención en algunos aspectos que conspiran contra una buena gobernabilidad, y que en los últimos años se presentan amenazantes contra el sistema democrático.

a) Erosión alarmante de la autoridad,
b) Desconfianza de los gobernados frente a los gobernantes, falta de participación y creciente deserción política,
c) Disminución de capacidad en los gobernantes para solucionar los problemas, frente a un aumento de las demandas justas de la población planteadas a las instituciones públicas y
d) Debilitamiento de los partidos en niveles inconvenientes de descrédito generalizado.

Reflexión Final. Dentro de las instituciones constitucionales y legales de la transición, se estableció la institución del Defensor del Pueblo con mucha pureza, adaptándola a las circunstancias de la región. Ha funcionado adecuadamente en su primera etapa, colaborando especialmente en su función de protección y promoción de los derechos humanos reconocidos en los catálogos constitucionales y en los tratados y convenios ratificados por los países.

Debe buscarse, donde aún no se ha hecho, que la institución tenga una autonomía completa, protegiendo la designación de su titular de presiones inconvenientes, respetando los requisitos necesarios para la selección, y estableciendo un marco legal que le permita desarrollar su actividad con libertad y fortaleza.

PDH: lecciones de una elección

Mariano González
Docente Escuela de Psicología-USAC e investigador de ODHAG

El resultado del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, constituida en Comisión de Postulación para elegir la terna de candidatos para nuevo Procurador de Derechos Humanos, evidencia que el mecanismo contemplado en la Ley de Comisiones de Postulación no logró contener el problema de la corrupción política, derivado de componendas y presiones fuera de la comisión. [1]

El procedimiento

Aunque el procedimiento se pensó para hacer más objetivos, imparciales y transparentes los procesos de selección de cargos públicos importantes, así como mejorar la fiscalización, no ha podido eliminar ciertas taras básicas. Para decirlo coloquialmente, los diputados han metido varios goles a la ciudadanía y a la institucionalidad del país. El mejor ejemplo fue la elección de Conrado Reyes como fiscal del Ministerio Público (acusado de vínculos con el crimen organizado). Sólo la intervención enérgica del comisionado de la CICIG, Carlos Castresana, logró que fuera removido y que se repitiera el proceso, lo que posteriormente significó la elección de Claudia Paz y Paz como fiscal del MP.

En el ejercicio más reciente, aunque Sergio Morales ya no logrará la reelección (fue el aspirante que tuvo la mayor cantidad de tachas y ha recibido críticas importantes por diversos aspectos de su gestión como Procurador de los Derechos Humanos), los dos candidatos más fuertes –Alejandro Córdova, magistrado, y Jorge de León Duque, diputado por el partido Compromiso Renovación y Orden (CREO) e hijo del ex Presidente y ex Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio- también tienen señalamientos significativos en su contra.

Pero más allá de ese punto, de por sí problemático, se deben considerar otros aspectos del procedimiento que lo hacen débil. En este caso, la conformación de la comisión de Derechos Humanos del Congreso de la

República que, debe recordarse, tiene rango constitucional por su importancia.

Cada bancada electa tiene representación en ella, incluyendo a bancadas compuestas por un único representante. Ahí se encuentran el diputado Baudilio Hichos, de largo conocimiento en los medios debido a diversas actuaciones anómalas, así como otros diputados que, entre otras cosas, tienen vinculación con el llamado Rey del Tenis (Roberto López) o familiares trabajando en la oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Esto permite, al menos, algunas dudas sobre el desempeño de la Comisión.

En segundo lugar, un procedimiento que se pensó para ser más transparente y que tuviera mayor fiscalización, no ha logrado ser más abierto y permitir una mayor participación. Para dar un ejemplo, existió una propuesta de la sociedad civil que incluyó perfiles de los candidatos, aspectos a calificar y una tabla de gradación que no fue tomada en cuenta por los miembros de la Comisión. Entre otras cosas, los dos candidatos mencionados tienen puestos públicos desde los cuales pueden competir en mejores condiciones que los candidatos que provienen de la sociedad civil. Esto ya es un aspecto que, al no ser ponderado, supone una desventaja inicial.

En tercer lugar, en el proceso de elección de la terna de candidatos de la cual saldrá el nuevo Procurador de los Derechos Humanos existieron presiones extra-comisión que determinaron la selección. Durante la votación, los diputados estuvieron recibiendo presiones para dirigir su voto. Uno de los casos más evidentes fue el de un diputado que votó a favor de un candidato y tras recibir un mensaje en su celular se apresuró a decir que se había "equivocado" y votó en contra. Es posible suponer que existieron presiones del más alto nivel político y económico.

Lo que resulta evidente, tras este ejercicio de una comisión de postulación, es que dicho mecanismo, al igual que otros, contiene fallas importantes que resultan contrarias al propósito de su constitución. Aunque se cumple con el procedimiento formal instituido, las decisiones finales se toman en otro lugar. Esto es otra evidencia de la necesidad de cambios en las reglas del juego político institucional.

La institucionalidad

El Procurador de los Derechos Humanos es una institución que permite un contrapeso importante a los otros poderes del Estado. Puede jugar un papel destacado para la defensa de la ciudadanía cuando existen conflictos o violaciones a sus derechos.

Indudablemente que la institucionalidad ha crecido y puede abarcar mayor cantidad de casos particulares. Pero es posible señalar que hay temas que parece se han dejado fuera y que la actuación no ha sido la más eficaz o enérgica en ciertas crisis. Un ejemplo inmediato y claro de ello es la actitud poco activa y demasiado silente frente a varias experiencias de estados de sitio: en Alta Verapaz y Petén durante la administración pasada y en el caso de Santa Elena Barillas, Huehuetenango, en estos días. Cada una ha sido motivada por diversas razones, pero el Procurador de los Derechos Humanos, puede actuar y observar lo que acontece, y así velar por los derechos de los afectados.

Además de considerar la actuación realizada en el pasado, se debe estar alerta frente a los retos futuros. Dos de ellos pueden ser especialmente preocupantes. Más allá de lo inmediato, el Gobierno actual sigue apostando a la inserción económica del país en el mercado mundial a partir de la extracción de recursos naturales estratégicos. En ese sentido se puede asegurar que el modelo económico vigente no sufrirá variaciones significativas. Por tanto, los conflictos que se expresan territorialmente por los recursos como el agua, los minerales y ciertos cultivos, serán fuente permanente de problemas. Relacionado a ello y recordando una de las principales ofertas de este gobierno -y que le ganó la simpatía de muchos-, empiezan a verse acciones de "mano dura" en contra de las protestas sociales originadas por la conflictividad señalada.

Tanto el modelo económico como la respuesta a la conflictividad social de "mano dura" pueden crear escenarios en donde los derechos humanos de importantes colectivos sufran atropellos importantes.

Por ello, es necesario que la institucionalidad y la figura del Procurador se vean fortalecidas. Que no se tenga un Procurador de los Derechos Humanos light, que tome como iguales las demandas de respeto a las decisiones comunitarias o los intereses de los trabajadores, que los intereses e inversiones de las empresas. Usualmente estas últimas tienen muchísimos más recursos económicos y legales para hacerse escuchar e imponerse. El Procurador de los Derechos Humanos puede servir como contrapeso a abusos políticos y económicos. Pero para ello se necesita honestidad, transparencia y claridad política.

Aunque ya hay dificultades para realizar un mejor trabajo en el próximo período, se debe apostar por mejorar y fortalecer a la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

Elecciones primarias en Latinoamérica

Daniel Zovatto
Doctor en Derecho Internacional

Una primera categoría de países latinoamericanos (siete en total) establece en su legislación aspectos generales para todas las agrupaciones políticas a la hora de incorporar y de regular las elecciones primarias en los procesos de selección de las candidaturas. El caso más tradicional es Costa Rica, Uruguay y Paraguay (tras sus reformas electorales de 1996) y, más recientemente, de Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela.

En Costa Rica, desde hace años, la legislación electoral ha impuesto la práctica de las "convenciones nacionales" como mecanismo de consulta electoral universal, directa, secreta y libre para nominar candidatos presidenciales. Pero en el ámbito territorial se ha desarrollado la elección popular para otros cargos de representación. Los partidos deciden si éstas son cerradas o abiertas y las fechas. No existe financiamiento público específico, en todos los casos se utiliza el padrón nacional electoral, y la participación del organismo electoral se limita a la resolución de eventuales conflictos.

En Uruguay, la reforma constitucional de 1996 sustituyó el sistema de lemas por una fórmula de primarias abiertas, las cuales deben celebrarse el último domingo de abril previo a las elecciones generales. Posteriormente, la Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos de 1998 estableció que la Corte Electoral conocerá todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas, procedimiento que se aplicó por primera vez en abril de 1999.

La reforma implica la realización de una elección primaria que se lleva a cabo el mismo día a los efectos de nominar candidatos a la presidencia, y convenciones partidarias nacionales y departamentales. No hay padrones de afiliados, por eso se hace el mismo día y el votar por un partido implica la adhesión al mismo. Si bien el voto no es obligatorio, la elección primaria tiene todas las garantías y formas propias de cualquier proceso electoral nacional. Si alguno de los que se presentan como precandidatos por cada partido obtiene el 50% más un voto, es automáticamente el candidato presidencial

para la elección nacional que se celebra en octubre siguiente. Si no, el candidato será elegido por la convención del partido.

En Paraguay, desde el retorno a la democracia (1989), los partidos realizan periódicamente elecciones internas para designar sus asambleas nacional y departamental. Éstas eligen luego los órganos directivos. La reforma de abril de 1996 estableció que para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre e igual y secreto de los afiliados.

Cada partido organiza la elección en la fecha que considera conveniente y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. No existe financiamiento público específico y el grado de intervención del organismo electoral es bajo. Para poder participar en la elección hay que estar inscrito en el padrón partidario respectivo.

En Panamá las elecciones primarias se implantaron en las reformas al Código Electoral en 1997. Éstas establecen la postulación presidencial para el partido cuyo miembro encabeza la nómina, de manera que los partidos aliados que endosan la candidatura de otro partido no están obligados a realizar primarias. Se estipula la inscripción de los electores en el registro del partido, controlado por la autoridad electoral, y sólo éstos tienen derecho al sufragio. Paralelamente, se aprobó un subsidio con fondos públicos para atender los gastos de las primarias. El Tribunal Electoral no tiene competencia ni injerencia en los procesos internos de los partidos, salvo la de enviar delegados, a invitación expresa de los partidos, para que actúen como mediadores ante eventuales conflictos.

En Bolivia las primarias se introdujeron en 1999 con motivo de los cambios en la legislación electoral. La ley de partidos manda que todo partido político al constituirse, para ser reconocido, adopte normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto, y que la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán a su cargo la conducción de estos procesos internos.

Honduras ha introducido el modelo de elecciones internas abiertas y separadas para todos los partidos, circunstancia que se produjo por vez primera en diciembre del año 2000. Finalmente tenemos el caso de Venezuela.

Elecciones primarias de hecho

Una segunda categoría de países registra prácticas en este ámbito sin que sus

legislaciones electorales y/o de partidos establezcan compromisos formales.

Una modalidad son las elecciones internas llevadas a cabo en el marco de coaliciones electorales. En el caso de Chile, la naturaleza de la política de este país y su quiebre en torno al "clivaje Pinochet" ha mantenido unido al polo demócrata desde la articulación del Comando del No en el plebiscito de 1988. Situación similar se produjo en Argentina, en 1999, como consecuencia de la articulación de la Alianza entre radicales (UCR) y frepasistas. Ahora bien, en Argentina ya se habían celebrado primarias abiertas en el seno del FREPASO en febrero de 1995. Éstas fueron las segundas primarias abiertas celebradas en el país tras las de la Izquierda Unida en 1989. En ambos casos, se trató de organizaciones políticas de carácter frentista y no de formaciones unitarias.

A diferencia de este modelo, en México, en 1999, se llevó a cabo una elección primaria en el PRI para escoger a su candidato presidencial. Había que eliminar el ominoso proceso histórico del "dedazo" o de la práctica del "tapado" que ensombrecía cualquier atisbo de cambio democrático; además existía la necesidad de redoblar la legitimidad de un partido seriamente dañado en sus credenciales democráticas. La llamada a elecciones lo más abiertas posibles para dirimir la candidatura presidencial, fue vista como la mejor manera de lavar su pasado y de proyectar al PRI hacia el futuro.

En Nicaragua también se llevaron a cabo primarias ("consultas populares") en el FSLN en 1996, unas elecciones abiertas a toda la ciudadanía. Sin embargo, los candidatos electos en las primarias debían ser ratificados por el Congreso del FSLN, previo a las elecciones generales, y se podía cambiar el resultado de las elecciones, como ocurrió. Por ello, si bien no pueden considerarse como elecciones primarias en sentido estricto, se acercaron bastante a lo que éstas suponen.

El caso de Colombia es igualmente interesante debido a que, si bien la legislación electoral no impone a los partidos la celebración de primarias, éstas se han llevado a cabo en dos ocasiones para designar al candidato presidencial del Partido Liberal, que buscaba poner fin al fraccionamiento en que se encontraba. Así, mientras superaba la crisis, llevó a cabo consultas populares abiertas en 1990 y en 1994.

En República Dominicana, aunque la legislación electoral no estipula la organización de primarias, éstas se han introducido de hecho a

partir de 1982 en los distintos partidos, siendo uno de los primeros países latinoamericanos en adoptarlas. No obstante, éstas siempre han tenido un nivel muy bajo de participación, llegando a representar una situación a medio camino entre los intentos de control de los resultados por las cúpulas partidistas y la amenaza de ruptura de los partidos.

Situaciones intermedias

Frente a las dos modalidades principales arriba analizadas, de mayor apertura democrática en el ámbito interno de los partidos, encontramos a El Salvador, donde la selección de candidatos está a "medio camino", pues se involucra a las bases, pero de manera indirecta. La ley electoral no estipula primarias, empero el FMLN y el Partido Demócrata Cristiano han efectuado internas para candidatos a Presidente, mediante la convención nacional del partido.

En Brasil, Ecuador, Guatemala y Perú no se ha incorporado sistema alguno de elección primaria para elegir los candidatos presidenciales de los diferentes partidos. En los dos primeros casos, el carácter fuertemente elitista de los partidos y un posible temor a la definitiva regionalización de la política frenan el proceso. En Guatemala, la debilidad partidista, hacen estéril el planteamiento del tema. En Perú la descomposición del sistema de partidos, de la década de 1990, imposibilita el debate sobre la democratización de los partidos, tratándose de formaciones construidas sobre una lógica de "antipolítica", o de formaciones sin experiencia política y de bajo nivel de institucionalización.

Balance

Una primera lectura evidencia que la casuística en materia de elecciones primarias es variopinta, existiendo diferentes posibilidades:

a) que sea la propia legislación nacional la que regule;
b) que puedan adoptarse unilateralmente y de hecho por un solo partido; y
c) o bien de forma más general, pudiendo llegar a imponerse a todos los partidos.

Los escenarios más favorables para llevar a cabo estos procesos internos son aquellos casos en los que la naturaleza compleja de la candidatura presidencial los hace funcionales. Situaciones en que se trata no tanto de un partido, como de una coalición de partidos en una única plataforma electoral, en las cuales la consulta popular interna es una solución adecuada para dirimir el posible contencioso entre las elites dirigentes y una forma de recabar el apoyo popular "calentando" el ambiente frente al proceso electoral. Este fue el procedimiento en Chile y en Argentina en 1999.

En los casos de Chile, Argentina, México, Nicaragua y Colombia, la apertura de nuevas vías democráticas en la selección del candidato presidencial obedeció a razones internas y coyunturales, sin que afectaran al resto de las fuerzas contendientes. Su desarrollo, por tanto, tuvo un cierto componente "privado", estando ajenas las autoridades electorales nacionales.

En Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Panamá, Honduras y Venezuela existe una modalidad diferente, de carácter más sistémico, que incorpora al ordenamiento legal reglas de carácter general, institucionalizando así el proceso de elecciones primarias y poniendo el mismo bajo la tutela de los organismos electorales.

Las primarias tienen claramente un efecto publicitario notable para los candidatos que obtengan resultados positivos, a la vez que dan a éstos un empuje legitimador y contribuyen a dejar que una corriente de aire fresco entre en el armario de la política. Sin embargo, no resuelven por sí solas el principal problema con el que se enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos -la gobernabilidad-, pudiendo a veces incluso agravarlo.

Se trata de un tema de doble cara que gira en torno a la necesidad de institucionalizar, es decir rutinizar pautas de comportamiento racionales y asumidas mayoritariamente por los actores de la política, precisamente en el ámbito donde más difícil es por tratarse de la intersección entre lo formal (las reglas) y las personas.

Por otro lado, si bien las primarias pueden llegar a solucionar el problema del liderazgo en la Presidencia, pueden asimismo dejar huérfano al partido o incluso enquistado por un grupo opositor dispuesto a crear todas las dificultades inimaginables al Presidente. La reciente historia latinoamericana está llena de casos de este tipo.

Por ello, el tema que nos ocupa debe centrarse en una actuación más integrada en torno al partido político, de manera que sea éste la unidad que asuma la búsqueda de la credibilidad de la propia política y no exclusivamente el candidato presidencial, por muy atractivo y funcional que sea para los mensajes mediáticos. Sin embargo, no parece haber otra salida en la medida en que la política, en un universo cada vez más complejo, interdependiente y sofisticado, no puede estar esperando la llegada de caudillos salvadores.

La inclusión de fórmulas democráticas, lo más amplias posibles, para la formación de los

órganos de gobierno del partido, y a mayor extensión de sus diversas candidaturas, no es el único mecanismo por el que se puede vertebrar la apertura a la sociedad, pero es el más plástico y eficiente en términos de una legitimidad racional.

El proceso debe ser singular, de manera que sea en un solo momento y bajo la misma y única racionalidad en que se lleve a cabo, regularmente, la elección de las distintas instancias de una forma ordenada e integrada. Por ordenada se entiende la existencia de un orden que establezca de menor a mayor complejidad las distintas candidaturas factibles de ser elegidas. Por integrada se entiende que los distintos órganos del partido tienen un carácter subordinado de mayor a menor, como en un esquema de "muñecas rusas", de manera que el liderazgo es único y que el candidato presidencial es, a su vez, la posición más elevada dentro del partido.

Finalmente, está el espinoso tema de la amplitud del margen de participación en las elecciones primarias, el cual debe superar el estrecho ordenamiento jurídico que lo vincula a la naturaleza pública o privada de los partidos. La gran cuestión radica en cómo modificar unos patrones de marcado desinterés y profunda desconfianza por la política. De acuerdo con los sondeos de Latinobarómetro, estos niveles de desinterés son generales para todos los países latinoamericanos. Esta situación de abulia política únicamente puede deconstruirse en la medida en que la misma población vea necesaria la figura del político y del propio partido para que el país funcione.

INVESTIGACIÓN

Situación de las lesiones de causa externa en Guatemala[1]

Área de Salud del IPNUSAC

En Guatemala las Lesiones de causa externa han venido presentando una creciente tendencia al incremento cada año. En esta revisión vamos a observar como gradualmente estos eventos se han venido constituyendo en un importante problema de salud pública, que está dejando secuelas de discapacidad dentro de la población que inciden directamente en la economía familiar así como la gran cantidad de recursos humanos, materiales y económicos que el sector salud del país debe invertir en su atención.

No se puede dejar de mencionar la repercusión que debe estar teniendo sobre el desarrollo del país al existir fuerza laboral que debe abandonar sus empleos para efectuar su recuperación sea en el hogar o a nivel hospitalario.

Antecedentes:
Millones de personas alrededor del mundo resultan heridas y llegan a representar hasta el 16% de la discapacidad general. Por cada muerte se producen millones de hospitalizaciones, visitas a las salas de emergencias y miles de consultas médicas. OMS ha estimado que entre el 30 y 60% de de las consultas en emergencia son por lesiones de causa externa. Muchos de los sobrevivientes sufren discapacidades transitorias o permanentes y otras consecuencias como enfermedades de salud mental. (depresión, tabaquismo, consumo de drogas).

Si desea ver el documento completo, por favor siga el siguiente enlace.

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2012/05/Situaci%C3%B3n-de-las-lesiones-de-causa-externa-en-Guatemala.pdf

1 Resumen de trabajo de investigación de la consultoría de la Dirección General de Investigación -DIGI- Dr. Manuel de Jesús, Sagastume Cordón Médico Epidemiólogo.

PROPUESTA

Iniciativa de Ley que regula la Reutilización interna de las aguas grises en nuevas

IPNUSAC

Guatemala es un país con una cantidad de recursos hídricos suficiente para satisfacer las necesidades de la población y las demandas del comercio, la agricultura y la industria. Sin embargo, solamente en las áreas urbanas la mayoría de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable. Recurso que se pone en riesgo por la dificultad para ponerla a disponibilidad de la población, ya que los procesos de deforestación, erosión del suelo y la contaminación modifican su calidad para el consumo humano y para mantener procesos ecológicos naturales.

En el país existen varias fuentes y tipos de contaminación del agua, uno de los tipos más generalizados es la generación de desechos sólidos y líquidos, que sin ningún tratamiento llegan a contaminar los cuerpos de agua. Y en el caso de las viviendas, en Guatemala apenas el 54% de la población del país goza del acceso a servicios de saneamiento mejorados, por lo que se compromete la calidad del agua que por medio del ciclo hidrológico llega a las fuentes de agua en el país y tarde o temprano repercute en la salud y otros aspectos sociales de la población, la economía y el ambiente.

Guatemala carece de una legislación que promueva el aprovechamiento de las aguas grises y aunque lo ideal sería que todo proyecto de construcción cuente con un sistema de reutilización de aguas grises, considerando el costo de modificar la infraestructura ya desarrollada en el país, por el momento la Universidad de San Carlos de Guatemala propone que se regule la reutilización interna de las aguas grises en nuevas construcciones.

Si desea ver el documento completo, por favor siga el siguiente enlace.

http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2011/08/Iniiciativa-de-Ley-de-aguas-grises.pdf

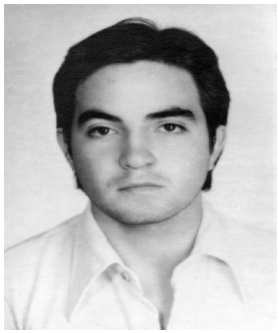
LEGADO

OLIVERIO
Una biografía del secretario general de la AEU[1]

Ricardo Sáenz de Tejada
IIHAA, Escuela de Historia, USAC

El 14 de octubre de 2008, el Gobierno de Guatemala entregó en forma póstuma la Orden del Quetzal a Oliverio Castañeda de León. Su madre, doña Jesús Elena de León de Castañeda, y su hermano, Gustavo Castañeda de León, en representación de la familia aceptaron el reconocimiento.

A la ceremonia, realizada en el Patio de la Paz del Palacio Nacional de la Cultura, asistieron los sobrevivientes del secretariado de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) 1978-1979, ex dirigentes estudiantiles de distintas épocas junto a luchadores sociales, jóvenes y veteranos, familiares y amigos de Oliverio, además de decenas de personas, hombres y mujeres, que querían participar en este acto. El reconocimiento a Oliverio y el pedido de perdón en nombre del Estado fue un homenaje al movimiento estudiantil universitario y en particular a los centenares de estudiantes universitarios, hombres y mujeres, que fueron asesinados y desaparecidos entre 1954 y 1996.



Oliverio Castañeda de León
-Albúm familiar Castañeda de León-

En las afueras del Palacio, tres enormes mantas de vinil mostraban las figuras de Juan José Arévalo, Jacobo Árbenz y Oliverio Castañeda de León; una cuarta presentaba el poema

1 Parte de la introducción del libro Oliverio. Una biografía del Secretario General de la AEU 1978-1979. Ricardo Sáenz de Tejada. FLACSO Guatemala. F&G Editores. 2011. 314 p.

"Acerca del venado y sus cazadores", de Luis de Lion, desaparecido en 1984, y dedicado a la memoria de Oliverio. Las mantas, diseñadas en rojo y negro, parecían evocar el arte del realismo socialista y despertaron las suspicacias de algunos columnistas de prensa. A otros les pareció que no existía equivalencia histórica entre la figura del secretario general de la AEU y la de los presidentes del período revolucionario. Treinta años después de su asesinato, la figura de Oliverio sigue creando polémica.

Y no es para menos. Oliverio Castañeda de León evoca un corto período de la historia del movimiento estudiantil guatemalteco, un momento de florecimiento en el que los jóvenes urbanos, estudiantes universitarios y de secundaria, se atrevieron a tomar las calles, a luchar codo con codo con sindicalistas, campesinos y pobladores, y a soñar y pensar un país distinto. Este desafío duró poco y fue aplastado a sangre y fuego y, aunque Oliverio no fue el primero en caer, su asesinato marcó un momento de inflexión en la política represiva e inició una vorágine de terror que acabó con este movimiento.

Sin embargo, el recuerdo de Oliverio continúa vigente. En la Universidad de San Carlos de Guatemala, su memoria siguió inspirando a nuevas generaciones de estudiantes universitarios a comprometerse con su país. La AEU, pese a su cuestionado papel en los últimos años, sigue ostentando su nombre, y cada 20 de octubre centenares de sindicalistas, campesinos, empleados públicos y estudiantes se detienen unos minutos en el lugar de su asesinato para rendirle homenaje en la marcha conmemorativa de la Revolución de 1944. No es extraño entonces que su nombre aparezca junto a los de Árbenz y Arévalo, quienes dejaron de ser sólo personajes históricos para convertirse en símbolos, en referencia de la lucha por construir una Guatemala mejor. Hoy es probable que muchas personas no sepan con precisión quiénes fueron o qué hicieron, pero el reconocimiento a su papel se ha transmitido a las nuevas generaciones. Es por eso que se consideró necesario ofrecer un retrato, parcial obviamente, del dirigente estudiantil y su período.

Éste es en parte el objeto de este libro, ofrecer una biografía del secretario general de la AEU, Oliverio Castañeda de León, bajo el entendido de que su vida y su asesinato no pueden comprenderse sino dentro del marco general de los procesos políticos y sociales que influyeron en su desarrollo. Su corta pero intensa vida política se desenvolvió en la segunda mitad de la década de 1970. Este período, que hoy se define como del auge de

los movimientos sociales –o de la lucha de masas como se solía decir – fue la antesala de la rebelión rural y las consiguientes campañas militares contrainsurgentes que incluyeron actos de genocidio. La muerte de Oliverio ha sido vista como parte de o el inicio de una ola de asesinatos selectivos contra dirigentes opositores, tanto del movimiento popular como de los partidos socialdemócratas.

Oliverio en una reunión política. Se reconoce además al dirigente de AEU, Danilo Chinchilla, desaparecido en 1984, y Alfonso Figueroa, director del IIES y profesor de la Facultad de Economía, asesinado el 26 de marzo de 1980.
- Album Familiar Castañeda de León-

Así, otro objetivo de este texto es ofrecer una interpretación del conflicto social y político en el período mencionado a partir de comprender la configuración de los actores –individuales y colectivos–, su interrelación con las estructuras económicas, políticas y sociales que en buena medida establecían los parámetros de las opciones disponibles, y la interacción entre ellos. Conceptos de las ciencias sociales como los de coyuntura crítica, evento histórico, secuencia de eventos e interacción entre actores han sido utilizados como herramientas analíticas en esta investigación. Sin embargo, se trata de una biografía; de la vida de un dirigente estudiantil universitario que a los veintitrés años fue asesinado en una coyuntura crítica que delineó las rutas de acción de los actores en conflicto.

La biografía en historia ha tendido a centrarse en la vida de los "grandes" hombres y mujeres, aquéllos que por sus actos cambiaron o influyeron en el curso de la historia, o bien de personas célebres que destacaron en las artes, las ciencias o la creación intelectual. Otras tradiciones ponen su atención en las personas comunes, aquéllos cuya existencia ilustra un modo de ser y permite aproximarse a la vida cotidiana. Este estudio no se ubica en ninguno de los dos puntos. Aunque se reconoce la importancia que el liderazgo de Oliverio Castañeda de León tuvo para la AEU y para el movimiento social urbano entre mayo y octubre de 1978, el aporte individual de Oliverio debe ponderarse. Sin embargo, sus características personales y su trayectoria política no son las comunes de los estudiantes universitarios del

período. Aunque el movimiento estudiantil era numeroso, no todos sus miembros asumieron el tipo de compromisos hechos por el secretario general de la AEU ni desafiaron individualmente a los represores.

Desde esta perspectiva interesa indagar cuáles fueron los factores que llevaron a Oliverio a la primera línea de fuego, cómo un joven proveniente de las capas medias urbanas, educado en un colegio privado, llegó a convertirse en el principal dirigente de la AEU y a liderar el desafío al gobierno de Romeo Lucas García y a los funcionarios responsables de la criminal represión. Esto requiere entender los procesos sociales y políticos como vectores que van estableciendo las coordenadas en las que se desarrolló su trayectoria individual y que permiten identificar aquellos aspectos estructurales que eventualmente la determinan, así como las opciones y decisiones individuales que son las que finalmente lo definen como un luchador social y no como una víctima pasiva.

El primer vector corresponde a la relación Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), sociedad y Estado. Su análisis permite, tomando como referencia la casa de estudios, analizar el cambio social, el crecimiento de los sectores medios urbanos y su vinculación con la educación superior. Asimismo, y respecto al Estado, a partir de 1954 la USAC se convirtió en una entidad crítica, en ciertos momentos opositora, pero que dependía de fondos públicos, que alimentaba con cuadros a la burocracia estatal, a las empresas y a los grupos políticos y sociales. El segundo vector es la crisis del régimen político. Esto posibilita estudiar las fuerzas políticas y sociales que desafiaron a los gobiernos autoritarios y que incluyen a los movimientos sociales, los grupos insurgentes y los partidos reformistas. Finalmente, el tercer proceso analizado es el de la respuesta gubernamental al desafío social, que se basó no sólo en la represión sino que incluyó el intento de implementar planes de desarrollo, de cooptar a grupos democráticos y, obviamente, de aniquilar a sus adversarios.

El libro está compuesto por seis apartados. Los primeros cuatro capítulos dan cuenta de la vida de Oliverio Castañeda de León, considerando los vectores que fueron condicionando su trayectoria política; un epílogo en el que se aborda la secuencia de eventos generada por su asesinato; y una sección final en la que se presentan algunas reflexiones metodológicas sobre las fuentes utilizadas y agradecimientos a todas las personas que colaboraron con la investigación. Se decidió colocar las citas al final, para que los lectores que no deseen consultarlas puedan leer el texto de corrido.

HORIZONTES

Otros links relacionados:

- Cambio climático
  http://rebelion.org/docs/138486.pdf
- Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
  www.oj.gob.gt/...indigenas/.../4419-acuerdo-de-identidad-y-derechos.
- Vídeo Daniel Zovatto, Situación política de América Latina.
  http://www.youtube.com/watch?v=7DGvB1tYdBQ
- Foro Iberoamericano de Ombudsman
  http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/ombudsmen.htm
- Oliverio Castañeda de León
  http://www.flacso.edu.gt/portal/wp-content/uploads/2010/10/OliverioCataneda.pdf

Periodicidad quincenal,
16 al 31 de mayo 2012

Instituto de los Problemas Nacionales
IPNUSAC

Versión Electrónica www.ipn.usac.edu.gt
www.revistaipnusac.org

Universidad de San Carlos
de Guatemala

Edificio S-11, Oficina 100,
Ciudad Universitaria

ipnusac@gmail.com
00 502 2418-7679

Revista Análisis de la Realidad Nacional

Proponemos un enfoque plural e interdisciplinario, y en esencia nuestra línea editorial reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate informado y el ejercicio de la crítica de la propuesta responsable.

Nota:

Su aporte será bienvenido. Las colaboraciones deben ser enviadas a:

ipnusac@gmail.com

Síguenos

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Índice