Publicación quincenal







Propuesta > Incidencia > Bien común

La reforma fiscal en su laberinto

La reforma tributaria fallida

El Pacto Fiscal: Un requisito ineludible en Guatemala

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Glenda García García Carlos Martínez Rómulo Caballeros Otero Isabel Aguilar Umaña Ronald Sáenz Leandro



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



# Índice

### **Editorial** La reforma fiscal en su laberinto Análisis de coyuntura La reforma tributaria fallida IPNUSAC 9 Perspectiva Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Licenciada en Pedagogía y Ciencias de la Educación Mujeres, espacio y política Glenda García García Docente de la Cátedra Historia, Género Abordaje de la política fiscal de Guatemala Carlos Aníbal Martínez Cortez Economista Contrapunto El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala Rómulo Caballeros Otero Economista, Usac. Ex ministro de Economía y Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador Isabel Aguilar Umaña



La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional
Ronald Sáenz Leandro Bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica
Actualidad
Finalizan Diálogos por el Agua Magaly Arrecis
Área Socioambiental IPNUSAC
Propuesta
Propuestas para mejorar la seguridad alimentaria Periódico Universidad
Investigación
Alternativas metodológicas en educación superior: Aplicación TIC´s a la investigación
Digi-Usac
Legado
La historia atrás de las portadas de Prensa Libre (Años 60) Edgar Celada Edgar Balsells
Instituto de Problemas Nacionales, Ipnusac
La historia atrás de las portadas de Prensa Libre (Años 70) Edgar Gutiérrez Girón
Instituto de Problemas Nacionales, Ipnusac
Horizontes
Horizontes
Instrucciones a los autores



La Revista Análisis de la Realidad Nacional es una publicación digital con periodicidad quincenal del Instituto Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) sobre temas y procesos sociales de actualidad. Promueve enfoques plurales e interdisciplinarios, y reivindica la tradición de libertad de cátedra, el debate vivo e informado y el ejercicio de la crítica y de la propuesta responsable.

Registrada en el Centro Internacional ISNN (International Standard Number) bajo el No. 2227-9113

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la información al público para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento. Pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.







# Autoridades Universidad de San Carlos de Guatemala

Carlos Guillermo Alvarado Cerezo (USAC)

Rector

Carlos Enrique Camey Rodas

Secretario General

# Director de la Revista

Coordinador General IPNUSAC Edgar Gutiérrez

# Consejo Editorial

Jefe División de Educación IPNUSAC Mario Rodríguez

Jefe División de Innovación Científico Tecnológica Luis Leal

IPNUSAC

Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana Edgar Celada Q.

IPNUSAC

Abogado y Notario, Director de Diego Montenegro

Asuntos Jurídicos, USAC

Maestro en Comunicación y Periodista Maynor Amézquita,

# Consejo Asesor Internacional

Alfredo Forti

Internacionalista

Jorge Nieto Montesinos

Sociólogo

Francisco Goldman

Escritor y Periodista

#### Editora

Comunicadora IPNUSAC Rina Monroy

Jefe División de Justicia y Seguridad Ciudadana IPNUSAC Co-Editor Edgar Celada Q.

Jefa Biblioteca Central USAC

Licenciada en Ciencias Psicológicas Magaly Portillo

Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC **Bibliotecólogas** Yolanda Santizo

Dora María Cardoza Meza

Bibliotecóloga ERIS-USAC

Coordinadora administrativa y financiera

Diana Herrera

# Apoyo Estadígrafo y digital

Jacqueline Rodríguez

## Distribución

Vilma Peláez de Castillo

## Traducción

José Sagastume

# Diseño Gráfico

Rosario González

Decano Agronomía FAUSAC e IPNUSAC, Fotos de portada

Internet





## **Editorial**

# La reforma fiscal en su laberinto

**IPNUSAC** 

n la edición 102 nos preguntábamos cuándo momento una reforma tributaria? Y respondíamos "siempre" "nunca". Para los tomadores de decisiones es "siempre" porque los recursos escasos y para quienes pagan es "nunca" porque mengua sus ganancias. Estas reformas son temas recurrentes de todos los gobiernos, desde el inicio de la transición en 1982

Esta vez el presidente Jimmy Morales decidió que no era el momento y pidió la devolución de la iniciativa de ley de modernización fiscal. Como comentamos en el Análisis de Coyuntura que acompaña esta edición, en la propuesta había problemas de diseño técnico pero sobre todo de manejo político. aobernante sobre-estimó su capital político y no buscó ningún tiempo de respaldo. Creyó que era suficiente un pre-acuerdo con las tres principales bancadas del Congreso (FCN-Nación, UNE y Todos) para que la iniciativa pasara.



Pero ese capital político está menguado y esos pre-acuerdos son frágiles. Según explicó el presidente Morales, como la SAT está haciendo pagar a los grandes contribuyentes, escarmentándolos como nunca antes, eso era suficiente para imponer una reforma, pues la población ya tendría confianza en el ente recaudador. Sin embargo esa no es la apreciación de la población.

Por un lado la SAT puede incrementar la recaudación probablemente en 1.6% de la carga del PIB, pero el problema es la opacidad y capacidad de gasto. De parte del gobierno no ha ocurrido ningún cambio que permita decir que las condiciones que hicieran posible el saqueo del erario público en los últimos cuatro años (cuando menos) ya no están ahora. La imagen del gobierno en ese sentido no es la mejor, además que la capacidad de ejecución –ordinariamente baja en el primer año de gestión de un gobierno- esta vez es mucho más preocupante y está llegando a niveles de impacto en la economía. Es decir, la baja ejecución del gasto público es un factor que también explica la desaceleración del crecimiento.

Dos factores han influido. Uno es la aplicación de una reciente reforma de la Ley de Contrataciones que resultó una camisa de fuerza para la administración pública. Los sistemas previstos son buenos teóricamente pero malos en la práctica, aunado a lo cual la Ley no tuvo reglamento, hasta mayo. Uno es que los grandes contratistas del Estado están señalados, en el caso de "Cooptación de Estado" de varios delitos penales, y aunque no están descalificados per se es un hecho que la opinión pública reprueba su recontratación. Eso ocurre especialmente en obras públicas con las grandes constructoras, algunas de las cuales han dejado a medias las carreteras; también con las empresas que dan mantenimiento a los puertos, y finalmente con los grandes proveedores de medicinas e insumos al sistema de salud pública y seguridad social.



Por otro lado, sin cambio en los sistemas de gastos la reforma tributaria deviene en pólvora quemada. Por ejemplo una quinta parte de la recaudación prevista en la propuesta estaba destinada a un fideicomiso de obras públicas que fue saqueado durante la administración del PP sin que a ciencia cierta se sepa a estas alturas dónde está el dinero. Otra parte va a las municipalidades, que tampoco se distinguen por la transparencia ni la rendición de cuentas. Solo la municipalidad de Guatemala, con mucho la de mayor presupuesto, coloca en fideicomisos casi la totalidad de su gasto, sin que la opinión pública sepa exactamente en qué y cómo se emplea.

Como quiera que sea la necesidad de una reforma fiscal sigue vigente y tiene cierto carácter de urgencia. Cuando el Ejecutivo decide sacar la iniciativa corre el riesgo de perderla en el laberinto de las mesas de discusiones, mientras sigue erosionando su capital político. La discusión del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2017 está a las puertas y es obvio que viene con un déficit. Entonces saltará la pregunta, ¿cómo se cubre? Y solo hay dos maneras: con más deuda o con más impuestos. Ni uno ni otro es popular entre la población y el sector privado, pero no hay opción.



# La reforma tributaria fallida

**IPNUSAC** 

l presidente Jimmy Morales decidió el jueves 25 retirar su iniciativa de reforma tributaria del Congreso. La propuesta tenía problema de diseño, pero sobre todo carecía de estrategia para su viabilidad política, y con seguridad le esperaba una dura derrota en el Pleno.

Sobre el paquete impositivo se supo, de manera indirecta, a fines de julio, cuando inusitadamente las cámaras empresariales aglutinadas en Cacif y Fundesa comenzaron a hablar de la necesidad de un "diálogo fiscal" para fortalecer la base financiera del Estado. Solicitaron públicamente la veeduría del Grupo de los Cuatro (Arzobispo Metropolitano, presidente de la Alianza Evangélica, Procurador de los Derechos Humanos y rector de la Usac) y la facilitación técnica del BID.

Es la primera vez que los empresarios adoptaron tal actitud, lo cual implicaba que había algo tras escena. A los pocos días (primera semana de agosto) en las redes sociales circuló, de manera anónima, pero de fuentes cercanas a los



empresarios, que el presidente Jimmy Morales tenía un paquete de ajustes tributarios, supuestamente inducido por la Embajada de los Estados Unidos y el Banco Mundial. Ese paquete incluía un ajuste del IVA al 15 por ciento, y cargas específicas a la telefonía, el cemento, la gasolina y las mineras.

A fines de esa semana el presidente Morales admitió que sí tenía una iniciativa de reforma, pero no dio detalles. Poco después el ministro de Finanzas explicó qué impuestos se proponían modificar, y descartó el IVA. Rechazó que el Banco Mundial hubiese metido las manos. La propuesta que finalmente fue enviada al Congreso a mediados de mes se basaba en cuatro medidas: subir tasas el ISR, grabar productos derivados del petróleo, un impuesto al cemento y aumento de las regalías mineras.

El impacto de recaudación esperado en 2017 era de Q 5.9 millardos, equivalentes al 1.1% del PIB, que es menor al "efecto SAT" actualmente en marcha, que podría llegar en 2019 a 1.4% del PIB, según el cálculo de las propias autoridades. El cuadro 1 resume las medidas propuestas y su previsible impacto.

Cuadro 1 Resumen de la propuesta reforma tributaria

Impuesto	Cambio	Rendimiento (en millones)	% PIB
ISR		Q 2,755.2	0.5
Rentas lucrativas	25% a 29%	Viii	
Rentas de trabajo	5%, 7%, 12% (optativo)	Q 2,516.8	
	Restitución impuesto 2011	Q 238.4	
Derivados del petróleo		Q 2,770.8	0.5
Gasolina súper	4.7% a 7.7%	Q 739.2	
Gasolina regular	4.6% a 7.6%	Q 626.5	
Diésel	1.3% a 4.3%	Q 1,405.1	
Cemento	Q 1.50 a Q 5.00 x distribución saco	Q 239.5	0.05
Regalías mineras	1% a 10% (oro, plata y platino) 1% a 3% (otros metales)	Q 103.7	0.02

Fuente. Elaboración en base a datos el Ministerio de Finanzas.



El rendimiento de algunos impuestos obtenidos con la reforma ya tenía, según la propuesta, destino específico. Era el caso de una parte del aumento a las gasolinas que elevaría el presupuesto del fideicomiso de COVIAL, que ya sobrepasa los Q 1.02 millardos, en Q 900 millones; otra parte de ese aumento iría a la Municipalidad de Guatemala y al resto (Q 0.10 por galón). El impuesto a la distribución del cemento se destinaría al Fondo para la Vivienda (FOPAVI); el de las regalías iría, en gran medida (50%), a las municipalidades donde operan las mineras, y el resto se distribuye entre otras municipalidades del departamento (60%), al Ministerio de Energía (10%) y al fondo común (30%). La iniciativa incluyó además una ventana de oportunidad a las personas jurídicas e individuales con casos administrativos abiertos en la SAT, de ponerse al día durante 2017.

Sin estrategia de cabildeo ni comunicación, la iniciativa del Presidente quedó como fácil blanco de la crítica: era un mal ajuste de tasas impositivas, sin claridad de prioridad de gasto; no incluía medidas de transparencia, más bien había destinos importantes hacia opacos fideicomisos; no fue consultado con actores relevantes de la sociedad, ni siquiera con los partidos políticos. La Cámara de Comercio emprendió un ataque más sistémico que resumió en una fórmula: "Gobierno ineficiente + sistema paralelo de justicia + nuevos impuestos... = hacia el colapso del Estado".

Fue el ministro de Finanzas quien convenció a un contrariado presidente Morales dar marcha atrás. La nota del gobernante, dirigida al presidente del Congreso, argumenta que la retira para fortalecerla, pero el acto político se interpreta como claudicación. Las cuentas del presidente fallaron: el carro impositivo no iba a caminar solo, ni por bondad. La gente no iba aceptar de buena gana pagar impuestos solo porque la SAT está obligando a pagar a los grandes contribuyentes.

La población ha tomado nota del "ensayo-error", que deja mal parado al gobernante. Pero sin duda el tema no saldrá de agenda. Volverá este y el próximo año como un paquete más complejo y de mayor impacto. Como el gobierno no parece tener la capacidad política para ganar una negociación de tal envergadura, la pregunta es ¿quiénes, son suficiente poder, harán ese trabajo?

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala





## **Perspectiva**

# Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Licenciada en Pedagogía y Ciencias de la Educación División de Desarrollo Académico, Dirección General de Docencia

#### Resumen

"Es tiempo de ser mejores" fue el lema del Congreso de Reforma Universitaria de la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) en la última década del siglo XX, exactamente en 1995. Del estudio de las y para las mujeres de la Universidad; se avanza en las propuestas para institucionalizar la participación de éstas. Se plantea el estudio fundamentado en las categorías de género, feminismo y de su equidad. El inicio del siglo XXI goza de avances en la gestión de la condición de las mujeres universitarias sancarlistas; de restitución de la dignidad humana de ellas. Este artículo tiene la intención de remozar la memoria histórica de las mujeres en la educación superior de la USAC, que cuenta con marcos como el de realidad y necesidades de la sociedad guatemalteca, fundamento y contexto de la situación de las mujeres universitarias y guatemaltecas. Explica por qué fue, es y será necesaria una formación sobre la situación y vida de las mujeres. Presenta un ángulo de mira institucional-nacional de la docencia, desde la creación de la Cátedra de la mujer.

#### Palabras clave

Cátedra, equidad de género, feminismo, género, mujer.



Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín

Evolución de la Cátedra de Muier en la Universidad de San Carlos de Guatemala

14

#### **Abstract**

"It's tima to be better" (5,1) is the motto of the University of San Carlos of Guatemala –USAC- Reform, last decade 20th century. Study of the and for the women of the University; moves proposals for institutionalizing participation. Study based on the categories of gender, feminismand its fairness. The beginning of the 21st century is advances in the management of the condition of College women sancarlistas; restitution of the human dignity of them. This article is intended for: revamp the historical memory of women in higher education in the USAC. USAC has framed as the reality and needs of Guatemalan society which substantiates and contextualizes the status of University and Guatemalan women. It was, is and will need training on the status and lives of women. It presents an angle of institucional-nacional look of teaching since the creation of the Chair of the Women.

#### Key words

Chair, equality of gender, feminism, gender, woman.

## Introducción

a evolución de la gestión del conocimiento en la cultura de género y mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) es ineludible desplegarla. Particularmente la de la Cátedra de la Mujer.



15

Transcurrida una década de vida del Instituto Universitario de la Mujer Universidad de San Carlos de Guatemala (IUMUSAC) es oportuno reflexionar sobre los aportes, avances y mejoras en la vida de la comunidad universitaria para las mujeres.

La Cátedra de la Mujer da, como primer nombre, el de la profesional de las Ciencias Psicológicas: Sonia Gutiérrez, una de las primeras feministas sancarlistas. Mujer muy activa, luchadora, crítica. Una de las pioneras del género y feminismo en la Universidad. Una de quienes abrieron brechas en el tiempo contemporáneo.

Actualmente se llama "Luz Méndez de la Vega", licenciada en Letras por la Facultad de Humanidades de la USAC. Su contribución a las mujeres, género y feminismo está presente en toda su obra escrita y participación en las comunidades de arte dramático, literatura, periodismo, docencia e investigación en el Departamento de Letras de su facultad. Entre sus escritos figuran ensayos: Lenguaje, religión y literatura como deformadores de la mujer y la cultura; La mujer en la literatura y en los libros de texto: Las mujeres en la obra de Milla, Influjo de la Revolución Francesa en el pensamiento femenino; la investigación: La amada y perseguida Sor Juana de Maldonado Paz.

La Cátedra de la Mujer reconoce su aporte en todos los ámbitos de la academia humanista. Es mujer de los siglos XX y XXI. Es un referente de vida para las nuevas generaciones de mujeres. Muere el 8 de marzo de 2012, coincidentemente cuando se celebra el Día Internacional de la Mujer. Una mujer que transgrede el pensamiento de su época, por lo tanto hábitos y costumbres.



Desarrollo

Las intenciones: apropiarse de la cultura trascendental y la historia de los estudios de las mujeres sancarlistas, como integrantes de la comunidad universitaria.

Es tiempo de detenerse en los recodos del camino hacia el Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala, del espacio académico de las mujeres. Es tiempo de apuntar lo significativo de un recodo: la Cátedra de la Mujer.

El inicio del siglo XXI para las mujeres universitarias sancarlistas es de logros y excelencia académica; lo evidencia la creación de una Cátedra de la Mujer, como espacio para el diálogo, el debate de las necesidades y demandas de las mujeres de la comunidad sancarlista.

Diez años de mejora, de evolución de la situación de las mujeres sancarlistas desde todos los ángulos de mira o perspectivas, de trabajo individual y colectivo.

Esto ha sido posible por el ámbito universitario, nacional e internacional, en que está inmersa la USAC, con y por su signo de única universidad estatal. Los principios, los enfoques, los marcos: filosófico, académico, de realidad y necesidades de la sociedad guatemalteca fundamentan el quehacer de la Cátedra de la Mujer. En el Plan Estratégico USAC -2002, aún vigente, se explicitan el principio de equidad; el enfoque de género.

En el Marco Filosófico se lee: " 6. ...proyectar el bienestar colectivo y el rescate de la dignidad humana y los valores de verdad, justicia, libertad y equidad. ...8 ...Debe ser la unidad de lo diverso y en la medida que está dirigida hacia estos ideales como son el ejercicio responsable de la libertad, la democracia y la búsqueda constante del conocimiento,..."



17

En este Marco Filosófico del plan citado también se anota que "10. La Universidad deberá promover el desarrollo humano sostenido, tomando en consideración que hombres y mujeres realizan actividades vitales conscientes,... Cada hombre y mujer es irrepetible, a pesar del carácter social de su personalidad. ... Hombres y mujeres deben luchar por la dignidad humana y poseer una actitud creativa y propositiva en un ambiente de libertad y paz".

En el Marco Académico se expresa que "La Universidad evalúa periódicamente los currícula para que se vincule la docencia con la realidad y se desarrolle la sensibilidad social tomando en cuenta los valores de verdad, libertad, justicia, equidad..."

En el Marco de Realidad y necesidades de la sociedad guatemalteca se dice, por otra parte, que "La síntesis de esta realidad se refleja en un bajo nivel de desarrollo, el cual puede ser medido a través del índice de Desarrollo Humano (IDH). ... Es importante mencionar que dicho índice es más bajo en la población femenina que en la masculina. ... La educación es deficitaria, tanto en cobertura como en calidad y pertinencia; esto hace que un alto porcentaje de la población sea analfabeta o posea un bajo nivel académico, siendo más afectada la mujer" (USAC, 2001).

Entre las instancias de la universidad, una de las que se integró al IUMUSAC es la Cátedra de la Mujer, en el área de Docencia. Por su función se crea en la Dirección General de Docencia y se asignó al Departamento de Educación de la División de Desarrollo Académico (DDA).

La Cátedra de la Mujer fue creada en virtud del Acuerdo de Dirección–DIGED No. 05-2001, en el cual se lee: "POR TANTO: La Dirección General de Docencia con base en los artículos 56 y 57 de los Estatutos de la Universidad



18

de San Carlos de Guatemala, crea la Cátedra de la Mujer en la División de Desarrollo Académico, específicamente en el Departamento de Educación. Un normativo regirá lo relacionado a la organización y funcionamiento. Guatemala, 27 de noviembre de 2001".

Lo trascendental es que una mujer fue quien lo concretó, una lideresa, quién fuera la primera Directora Dirección General de Docencia de la USAC: Aída Aldana de Insausti, acompañada de la primera Jefa de la División de Desarrollo Académico: Jeannette Sandoval Madriz.

Este acuerdo lo aprobó el Consejo Académico de la USAC, basándose en los puntos: 4, 4.3 y 4.7 de su Reglamento. Tiene antecedentes ordenados en cinco numerales, en tres de los cuales se lee la expresión equidad de género.

El acuerdo establece la finalidad de la Cátedra en el ámbito universitario sancarlistas, así: "2. ...que permitan la creación de espacios para la equidad de género... 3. ... ha creado la Cátedra de la Mujer, generando un espacio intra universitario para la equidad de género. 5. Que uno de los ejes centrales para el mejoramiento de la calidad de la educación y, particularmente, de la docencia universitaria, es invertir recursos en actividades relacionadas con la equidad de género" (DIGED, 2001).

Se retoma el principio dialéctico que define al hombre y a la mujer como "la unidad en la diferencia". Esto fundamenta la equidad de género, entre otras relaciones dialógicas.

Establece, además, en cinco numerales, las acciones a desarrollar y sostener en este ámbito de educación superior. De ellos el acuerdo No. 4 mandata "Aprobar los objetivos mínimos: a. Incorporar el enfoque de equidad de género en las actividades y programas, y como eje transversal del currículo. b. Integrar el enfoque de equidad de género en las actividades de proyección y atención a las necesidades de la sociedad." (DIGED, 2001)



19

La Cátedra de la Mujer se instituye como un espacio pedagógico de aprendizaje y de reflexión sobre género, equidad de género, feminismo y mujer. Debía generar trabajos en las actividades intra y extrauniversitarios, en todas sus funciones institucionales.

Nace como una oportunidad para resolver problemas, cubrir necesidades de las mujeres universitarias. Dirigida a todas las trabajadoras universitarias y con atención especial a las profesoras en función docente.

Inicia con actividades educativas. Entre las más significativas:

Año	Actividades
2002	Inauguración de la Cátedra de la Mujer: Simposio: Universitarias nacionales e internacionales desde su experiencia. Invitada especial: doctora Olga del Río (Barcelona). Se realizó el 8 de marzo. Panel: Género, equidad y mujer.
2004	Simposio: "La mujer en la agenda de trabajo de los organismos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la Procuraduría de los Derechos Humanos."
2005	Taller: "El estrés en la mujer y los efectos en su cuerpo."  Curso: Incorporación de la perspectiva de género en los currícula de estudio universitarios.  Conferencia: "Amor y sexualidad en la mujer del siglo XX."
2006	Panel: "Mujeres universitaria y su liderazgo en la administración."

Fuente: Elaboración propia.

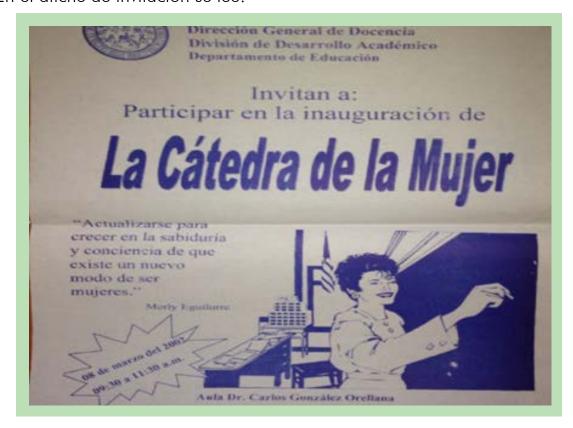
Se hace la propuesta de crear una Comisión de la Cátedra de la Mujer en cada unidad académica de la USAC. Para ello se realizó el Primer Encuentro de Mujeres Universitarias (29-04-02). Su intención fue la de un diagnóstico institucional sobre la organización estructural y funcional de una cátedra en cada unidad; así como los recursos educativos disponibles.

Elisa del Rosario González

Figueroa de Marroquín

20

En el afiche de invitación se lee:



En 2002 se establecen vínculos con unidades académicas de la USAC, como las escuelas de Trabajo Social, Historia y de Ciencias Psicológicas. Asimismo con el Programa Universitario en Estudios de Género (PUIEG), la Dirección General de Investigación (DIGI) y la Comisión Universitaria de la Mujer.

También se establecen vínculos con instituciones del Estado, tales como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría Presidencial de la Mujer, además de entidades como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Programa de Pequeños Proyectos para el desarrollo productivo de las áreas de reasentamiento en Guatemala (Gobierno de Guatemala-FONAPAZ / Unión Europea), y la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG).



21

Resultado de las alianzas entre instancias de mujeres es, entre otras actividades, el ya citado simposio "La Mujer en la agenda de trabajo de los organismos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la Procuraduría de los Derechos Humanos".

Los niveles y ámbitos dan lugar a líneas de acción, las cuales necesitan otra organización estructural y funcional, más allá de la Cátedra de la Mujer. Así, en un trabajo conjunto con otras instancias como la Comisión Universitaria de la Mujer, se propuso un Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

De manera paralela, se participa en las reuniones para la elaboración del proyecto de creación del IUMUSAC, programadas por la Comisión Universitaria de la Mujer. Quienes participaron en calidad de representantes de la Cátedra, Departamento de Educación, División de Desarrollo Académico y Dirección General de Docencia fueron, inicialmente, Elisa González de Marroquín, Ruth Noemí Espino G. y Regina del Carmen Sagastume Lisama. En una segunda época esta participación estuvo a cargo de María Antonia López T., y posteriormente la participación fue de Norma Estela Ríos Alvarado y Lilian Azucena García Menéndez. La Cátedra ubicada en el Área de Docencia, IUMUSAC, también tuvo de delegada titular primera de la DDA a la Maestra Ingrid Karina de León López.

La denominación oficial vigente de la Cátedra se lee: "ACUERDA. Primero: otorgarle el nombre de Luz Méndez de la Vega a la Cátedra de la Mujer, del Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala, a partir del 20 de septiembre de 2012, en reconocimiento y agradecimiento a su trayectoria en favor del desarrollo científico y humanístico en la región, a sus contribuciones como feminista, poetisa, narradora, periodista, intelectual, investigadora, autora de numerosos ensayos y antologías de poesía guatemalteca y catedrática de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en particular por su aporte para el desarrollo de las mujeres y la equidad de género en la educación superior" (IUMUSAC, 2012).

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala

22

Se subraya que uno de sus aportes como Académica de Número de la Real Academia de la Lengua Española fue la integración al Diccionario de la Real Academia Española de los femeninos correspondientes a los cargos oficiales ostentados por mujeres. Este responde al estudio del uso de femenino y masculino en los escritos, definido como Sexismo lingüístico o Lenguaje sexista. Práctica que aún no han incorporado la mayoría de editoriales.

Se reconoce que el concepto y definiciones acordadas por la Cátedra de la Mujer, así como los considerandos y antecedentes para el acuerdo de creación de la misma, por el Consejo Académico de la DIGED/USAC, se toma en consideración para el lema del Instituto: "Por la equidad de género en la educación superior".

El Acuerdo de Consejo Académico/DIGED, para la aprobación de la Cátedra de la Mujer, evidencia la importancia de la *equidad de género* en la educación superior universitaria.

¿Qué es equidad de género? ¿Por qué equidad de género?

Este enunciado es uno de los definidos desde el principio en el IUMUSAC. Así, en la Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014, aprobada por el Consejo Superior Universitario de la USAC (sesión celebrada el 13 de febrero de 2008 Punto Séptimo, Inciso 7.2 del Acta No. 04-2008) se apunta que equidad de género

Es el principio que reconoce a todas las ciudadanas y ciudadanos capacidad para los mismos derechos y obligaciones. Se expresa como el conjunto de mecanismos, procedimientos, acciones y prácticas sociales basadas en igualdad jurídica. Además, confiere a cada grupo humano el reconocimiento de las características y condiciones históricas específicas que lo defina -sexo, género, etnicidad, clase social o edad, entre otras-. La equidad de género como postulado teórico presupone no favorecer a uno/as en el trato perjudicando a otro/as, por lo que no hace distinción entre los espacios públicos y privados (IUMUSAC, 2008).

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín

Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala

La equidad de género suscita en el IUMUSAC, como complementos, el eje equidad académica, que se identifica con la literal A.

De las cinco acciones para alcanzar las metas del eje equidad académica, las que corresponden a las iniciadas por la Cátedra de la Mujer, las siguientes: "8.A.2.4 A partir del año 2010 se implementará el programa para incorporar el enfoque de género en las currículas, procesos de enseñanza-aprendizaje, ..." (IUMUSAC, 2008: 31).

Se valora por parte del IUMUSAC, particularmente de la Dirección y del Área de Docencia el saber ser y hacer, que asumió y comprendió los hechos y problemas trazados con anterioridad por las instancias de mujeres universitarias sancarlistas. Que éstos cambian a través del tiempo, de acuerdo a las dimensiones y concatenaciones e interrelaciones del contexto institucional; siempre con propósito de mejora continua.

En síntesis, la vivencia de habilidades del pensamiento complejo como: la evolución, la auto organización, la dialógica, la flexibilidad.

En el segundo semestre de cada año, desde 2006, de las problemáticas a resolver en la Cátedra, se han estudiado:

Cátedras de la Mujer Luz Méndez de la Vega 2006-2013

Año	Tema	
2006	"Los derechos de las mujeres"	
2007	"Reflexiones: Historia de las Mujeres Precursoras de la Educación Superior".	
2008	"Hacia un modelo educativo en la Universidad de San Carlos de Guatemala".	
2009	"Herramientas metodológicas para una currículo no sexista"	
2010	"La multi e interculturalidad con enfoque de género en la Educación Superior".	
2011	"Seminario Diálogos sobre conocimiento y estudios de género"	
2012	Cambio de nombre Cátedra de la Mujer a : Cátedra de la Mujer "Luz Méndez de la Vega", Acuerdo de Rectoría 1542-2012.	
	"Luz: Mujer, desnudez y palabra" en el marco de Homenaje a Luz Méndez de la Vega.	
2013	"Luz: Mujer, desnudez y palabra" en el marco de Homenaje a Luz Méndez de la Vega. "Pensamiento Crítico de Luz Méndez de la Vega"	
2013	Méndez de la Vega. "Pensamiento Crítico de Luz Méndez de la Vega"	
	Méndez de la Vega.  "Pensamiento Crítico de Luz Méndez de la Vega"  "Aportes epistemológicos de Alaíde Foppa: Una visión	
2014	Méndez de la Vega.  "Pensamiento Crítico de Luz Méndez de la Vega"  "Aportes epistemológicos de Alaíde Foppa: Una visión multidisciplinaria"	

Fuente: Licda. Lucrecia Vicente Franco – Coordinadora Área de Docencia 2008 -2015

Elisa del Rosario González Evo Figueroa de Marroquín Uni

## **Conclusiones**

- 1. Se registra, en la práctica institucional, la habilidad del pensamiento complejo en la evolución y apropiación histórica. Ésta en el sentido de colaboración con lo planteado por las otras instancias y organizaciones que anteceden al trabajo del IUMUSAC, por ejemplo la Cátedra de la Mujer.
- 2. El impulso fundador de la Cátedra de la Mujer para el desarrollo de las mujeres universitarias sancarlistas ha sido básico, para su desarrollo como personas individuales y grupales.
- 3. La convergencia de las organizaciones nacionales de mujeres con las universitarias sancarlistas, con la finalidad de promover la dignidad humana y el fortalecimiento institucional del IUMUSAC.
- 4. La Cátedra de la Mujer, Área de Docencia del Instituto, promueve la incorporación del enfoque de género en el currículo; la finalidad una formación profesional integral del estudiantado universitario sancarlista; una convivencia digna, con equidad de género y en paz en la sociedad guatemalteca. Palabras, mujeres y academia en la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- 5. Se reconoce el trabajo de mejoramiento continuo, como un proyecto ético de vida, de la Cátedra de la Mujer, Área de Docencia, IUMUSAC, coordinado desde 2006 por la Maestra María Lucrecia Vicente Franco.
- 6. Después de diez años en el IUMUSAC, desde la Cátedra de la Mujer, Área Docencia, se vive: "Una nueva lectura histórica de la educación superior en Guatemala."

Elisa del Rosario González Figueroa de Marroquín Evolución de la Cátedra de Mujer en la Universidad de San Carlos de Guatemala



#### Referencias bibliográficas

- Comisión Multisectorial de Reforma Universitaria (1995) Es tiempo de ser mejores. Congreso de Reforma Universitaria. Guatemala: Escuela de Ciencias de la Comunicación. Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Comisión Universitaria de la Mujer. (2002). Proyecto Instituto Universitario de la Mujer-IUMUSAC. Sexta versión. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Dirección. Dirección General de Docencia (2001). Acuerdo de creación DIGED No. 05-2001. Guatemala: USAC
- IUMUSAC (2008) Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala/Instituto Universitario de la Mujer.
- IUMUSAC (2012). Acuerdo No. 02-2012. Nombre de la Cátedra de la Mujer: Luz Méndez de la Vega. Guatemala: Área de Docencia. Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- USAC (2001) Leyes y Reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala: Editorial Universitaria.
- USAC / Rectoría (2004) Acuerdo de Rectoría: Creación del Instituto Universitario de la Mujer de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Área de Docencia. Acuerdo de creación, No.1, 051-2004, Institucionalizado por Acta No. 16-2006 del Consejo Superior Universitario.







# Perspectiva

# Mujeres, espacio y política

Glenda García García Docente de la Cátedra Historia, Género y Educación Superior / Escuela de Historia

#### Resumen

Este texto fue leído por la autora en el conversatorio que sobre la temática central descrita por el título se efectuó el 11 de agosto de 2016, en el marco del XII Congreso de Mujeres Universitarias "Mujeres, género y políticas universitarias", realizado en el Centro Cultural Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se sitúa el desarrollo de la cátedra como parte de los pasos dados para incorporar la visión de género en la USAC, se reflexiona sobre algunos asuntos metodológicos y se reseñan los temas investigados durante dos semestres en el período 2015-2016. Luego de hacer un balance positivo de la Cátedra Historia, Género y Educación Superior, se hace un llamado a que las mujeres recuperen sus alianzas, y a que, volviendo a mirarse a los ojos, se fortalezcan con la base de la moral y ética feministas, que plantean transformaciones sociales para el bien de toda la sociedad.

#### Palabras clave

Perspectiva de género, epistemología feminista, masculinidades patriarcales, investigación con perspectiva de género.



#### Women, space and policy

#### **Abstract**

This text was read by the author in the discussion group that on the thematic central described by the title is carried out the 11 of August of 2016, in the frame of the XII Congress of women University "women, gender and political University", made in the Center Cultural University of the University of San Carlos of Guatemala. Is located the development of the Chair as part of them steps given to incorporate the vision of gender in the USAC, is reflects on some Affairs methodological and is outlined them themes investigated during two semesters in the period 2015-2016. After making a positive balance of Chair history, gender and higher education, is a call to women to recover their alliances, and, turning to look in the eye, will strengthen the basis of feminist morality and ethics, posed by social changes for the good of the whole society.

#### Key words

Perspective of genre, feminist epistemology, patriarchal masculinities, investigation with genre perspective.

integrante del Comité Académico de la Cátedra Historia, Género y Educación Superior, agradezco el espacio para participar en el XII Congreso de Mujeres Universitarias, saludando especialmente a las autoridades del Instituto Universitario de la Mujer (IUMUSAC) y de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



El Comité Académico está conformado por la Licda. Patricia Borrayo, Directora del IUMUSAC, la Licda. Yolanda Estrada Ramos, en representación de la Escuela de Historia, la Licda. Lucrecia Vicente Franco, en representación del Área de Docencia del IUMUSAC y mi persona, como docente a cargo de la Cátedra.

Esta se inscribe dentro de los esfuerzos que el IUMUSAC viene realizando desde hace varios años para implementar la perspectiva de género en la educación superior, por lo que se constituye en una innovación educativa multi e interdisciplinaria en las ciencias sociales, que promueve en coordinación con diferentes unidades académicas y sus disciplinas.

> Como parte de sus objetivos busca fortalecer la formación de seres humanos y humanas conscientes, con profundo compromiso ético y con capacidad analítica, crítica, interpretativa, investigativa y propositiva, influenciada por la perspectiva y teoría epistemológica feminista y su lucha permanente contra los sistemas de opresión, patriarcales y capitalistas.

En términos metodológicos, la cátedra ha iniciado como un curso extracurricular dirigido a estudiantes, personal académico y profesionales interesados en el conocimiento y los estudios especializados, en este caso, los estudios de género.

> El programa de estudios está compuesto de 14 módulos de aprendizaje para desarrollarse durante un año, teniendo como meta la producción de conocimiento a través de la investigación con perspectiva de género; producto final, requisito para aprobar el curso.



Es muy importante resaltar que el programa de la Cátedra fue elaborado y revisado por profesionales con experiencia y conocimiento en las temáticas de género y feminismo. A cargo de la elaboración de la propuesta estuvo la Licda. Yolanda Estrada Ramos, historiadora con estudios en docencia universitaria; como revisoras estuvieron Ingrid de León, Walda Barrios y Yolanda Aguilar, reconocidas por su trayectoria en la academia y en el movimiento feminista de Guatemala. El programa fue publicado en mayo de 2015.

La vinculación personal con la Cátedra inicia a través de la Licda. Yolanda Estrada y las autoridades de la Escuela de Historia, quienes, a partir de mi experiencia en el campo de los estudios de género, me plantean asumir la Cátedra en el primer año de convocatoria dentro de la Escuela de Historia, casa que abre las puertas para que la misma se llevase a cabo. Es así que durante el segundo semestre del año 2015 y el primero del presente año, se desarrolló la parte presencial del programa de estudios.

> Una de las primeras sorpresas en la convocatoria fue que tuvimos un amplio número de profesionales y estudiantes con interés de cursar la especialización, sobrepasando 40 postulantes, a pesar de que el curso se impartió en un horario "difícil" (martes de 15:30 a 17:30) y que es un curso extracurricular.

Contrario a los estigmas aún existentes sobre que los temas de género no son atractivos, interpreto que la afluencia está relacionada, precisamente, con la ausencia de estos estudios en las carreras universitarias, especialmente las carreras de las ciencias sociales.

Durante el primer semestre el número de cursantes se mantuvo alto, cerca de 35 y en el segundo semestre se redujo a 20 estudiantes, quienes concluirán la cátedra, obteniendo con ello un diploma que les otorga 7.6 créditos académicos.



Las organizadoras del Congreso de Mujeres Universitarias me solicitaron que compartiera algunos elementos relacionados a la experiencia personal como docente de la Cátedra. Empiezo por compartirles que, como profesional, empecé a estudiar las temáticas de género a los 18 años, desde mis estudios en el magisterio. Posteriormente, las investigaciones dentro de mi educación superior estuvieron enfocadas a las temáticas vinculadas a género y masculinidades, ésta última porque considero que hemos enfocado el trabajo en las mujeres y no hemos dado más importancia al problema de origen, que está en esas masculinidades patriarcales responsables de reproducir prácticas que violentan la vida de las mujeres, especialmente.

> Como estudiante lamenté la falta de estudios de género en el pensum, lo que especialmente me hizo falta en la fase de investigación para la tesis de grado, para la cual fue necesario un constante aprendizaje autodidacta de estas temáticas.

A pesar de ese vacío, importantes apoyos en la conducción inicial de mi experiencia en investigación fueron las miradas y el enfoque de género en el campo de la investigación por profesoras como Sonia Toledo (†), quien fue una de mis asesoras de la tesis de licenciatura, al igual que Mayra Gutiérrez, profesora de investigación en la carrera de Psicología y desaparecida el 7 de abril del año 2000, un crimen pendiente de esclarecer.

> Cuando surge la oportunidad de asumir la Cátedra, no tuve dudas de su importancia para la formación superior desde la mirada de especialización en los estudios de género, pues es un vacío que viví, según ya dije, desde mi experiencia como estudiante y que lamentablemente persiste aún.



Personalmente me siento agradecida con el IUMUSAC y con la Escuela de Historia, por el espacio que se abrió para desarrollar la Cátedra y permitirme ser parte del proceso en su conducción y promoción, en esta fase inicial.

Actualmente nos encontramos en el proceso de sistematización de la experiencia de la primera cohorte, de la cual me adelanto a compartirles que, como resultado, tendremos investigaciones que aportarán conocimientos a los estudios de género en Guatemala y que publicaremos entre el IUMUSAC y la Escuela de Historia.

Es preciso rescatar un elemento clave en la concepción del curso y es el hecho que se plantea, como reto y condición para aprobarlo, la investigación con perspectiva de género.

Generalmente en los cursos de especialización se desarrollan las temáticas, se sigue el plan de estudios, mientras las y los estudiantes cumplen con la asistencia a clases, entrega de trabajos y participación durante el desarrollo de los estudios.

Sin embargo, en la experiencia de la Cátedra, la investigación se constituye, en mi opinión, en el principal aporte hacia afuera de las aulas universitarias y ahí se conecta con la realidad social, que es parte de sus objetivos. Pero además de incentivar la investigación con enfoque de género, induce a las y los cursantes a escribir y publicar.

Para dejar sembrado el interés, aunque les convocaremos en su momento, deseo mencionar que las temáticas abordadas incluyen el rescate del modelo de la educación para las mujeres en el siglo diecinueve; la experiencia de las primeras mujeres universitarias y las posibilidades o limitaciones para ejercer su profesión; la vivencia del cuerpo de las mujeres desde una mirada psicológica y crítica sobre un entorno que busca controlarlo permanentemente.



También se investigó la historia de las mujeres transgresoras en los años setenta y los nuevos paradigmas culturales de la época; desde la medicina, se estudió una problemática de décadas pero de discusión mediática reciente como lo es la violencia obstétrica, así como la medicina tradicional desde los conocimientos de las comadronas; y, más ligado a los estudios de género en la educación superior, el recuento de las tesis de Antropología e Historia y su aporte al campo de los estudios de género en Guatemala.

> Estos son algunos de los temas que estaremos publicando como resultado de la experiencia de la Cátedra, para así contribuir a nuevos conocimientos desde la perspectiva feminista y de género.

Para finalizar quisiera mencionar que un desafío mayor, que la mayoría conocemos y que da razón a la búsqueda de reformas universitarias, es lograr que se integre a la currícula los estudios de género y feministas. En este campo académico tenemos un rezago de al menos 50 años en relación a universidades estadounidenses y quizás 30 en relación a países hermanos como México.

Qué nos falta, qué más necesitamos hacer para alcanzar retos como éste, esas son reflexiones que nos guiarán en los pasos a seguir y para lo cual las discusiones de este Congreso son fundamentales.

> Reitero mi agradecimiento al IUMUSAC y particularmente a las autoridades de la Escuela de Historia; a su directora, la Dra. Artemis Torres, y las licenciadas Olga Pérez y Yolanda Estrada, porque en su gestión se la logrado concretar el desarrollo de la Cátedra Historia, Género y Educación Superior en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Estar a cargo de la Cátedra ha sido una experiencia positiva y de crecimiento como docente.



Finalizo con una reflexión que considero necesaria para continuar aportando a la formación de las mujeres universitarias y que surge de la participación en este Congreso, cuando en algún momento se cuestionaba a las mujeres que reproducen el patriarcado.

Tanto mujeres como hombres somos reproductores del patriarcado porque es en este sistema que nacimos y crecimos, por lo que no es extraño que muchas mujeres reproduzcan estas prácticas e ideas.

Ante esta realidad es sumamente necesario e importante que las mujeres con experiencia y formación en género y feminismo, ya sea desde la academia o desde la movilización social, no utilicemos el privilegio de nuestros conocimientos como un elemento para discriminar a otras mujeres, ni como elemento de superioridad.

Nadie nace con conciencia de género: se trata de ir abriendo espacios, miradas y de sumar esfuerzos. Las mujeres necesitamos recuperar nuestras alianzas, volver a mirarnos a los ojos y fortalecernos en la base de la moral y ética feministas, que plantean transformaciones sociales para el bien de toda la sociedad.

Guatemala, 11 de agosto de 2016

Carlos Aníbal Martínez Cortez Abordaje de la política Fiscal de Guatemala

34



# Perspectiva

# Abordaje de la política Fiscal de Guatemala

Carlos Aníbal Martínez Cortez
Economista
Proyecto Centro Regional de Estudios Estadísticos Aplicados

#### Resumen

La política fiscal ocupa un lugar central en la gestión de cualquier Estado, pero los sucesivos gobiernos de Guatemala han sido incapaces de propiciar que esta sea eficiente para los fines del Estado y el bien de la sociedad. La propuesta de reforma tributaria del Presidente Jimmy Morales genera un buen momento para hacer una deconstrucción de la política fiscal, y el análisis sugiere que la ineficiencia en la recaudación tributaria, las distorsiones en la ejecución del gasto, la corrupción, la deficiente fiscalización, y las demandas de transparencia en la gestión pública no otorgan legitimidad política a la propuesta de reforma. Además, el Gobierno no ha medido el impacto negativo que tendrá el incremento en los impuestos, que se expresará en el aumento de la vulnerabilidad social. Guatemala ha tenido desde siempre una política fiscal de ensayo y error en un complejo marco de distorsiones, lo cual ha hecho que el Estado actúe como un factor determinante de la existencia de un sistema social, económico y político atrasado.

#### Palabras clave

Política fiscal, deconstrucción, reforma, distorsiones, impacto.

de Guatemala



35

#### **Abstract**

The fiscal policy is central in the management of any State, but successive governments in Guatemala have been unable to propitiate that it is efficient for the purposes of the State and society's welfare. The Tax Reform proposal by President Jimmy Morales generates a good moment to make a deconstruction of the fiscal policy, the analysis suggests that inefficiency in the tax revenue, distortions in the expenditure practices, corruption, deficient surveillance of expenditures and transparency demands in the public management do not grant political legitimacy to the reform proposal. Also the Government has not measured the negative impact of tax increase, which will be expressed in the increasing of social vulnerability. Guatemala from always has had a fiscal policy of trial and error in a complex framework of distortions that has made the State acts as a determinant factor on the existence of a social, economic and political backward system.

#### **Key words**

Fiscal policy, deconstruction, reform, distortions, impact.

## Introducción

a política fiscal ocupa un lugar central en la gestión pública de cualquier Estado del mundo, y por tanto, para bien de la sociedad y en la búsqueda del bienestar social y el desarrollo económico, uno espera que dicha política se asiente sobre principios básicos de sostenibilidad, certidumbre, transparencia, perspectiva de largo plazo y coherencia con los fines del Estado.

Carlos Aníbal Martínez Cortez Abordaje de la política Fiscal de Guatemala

36

En sentido práctico, refiriéndonos al caso de Guatemala, esta política es un instrumento fundamental para que cada Gobierno concrete sus planes (cuando los tiene y lo que de ellos se pueda adaptar a la estructura institucional y legal del Estado) y preste los servicios públicos que derivan de los mandatos de la Constitución Política. Pero la sociedad guatemalteca sufre la infortuna de que sus sucesivos gobiernos han carecido de la capacidad para establecer una política fiscal que sirva de manera más o menos eficiente a los fines del Estado y el bien de la sociedad.

Desde 1985, año del restablecimiento de la democracia en el país, todos los gobiernos han llevado a cabo reformas tributarias o intentos de reforma, que común y equivocadamente se les ha denominado reformas fiscales, sin que en 30 años se haya podido desarrollar una política fiscal consistente que cumpla básicamente con los principios anotados. Si bien en mayo del año 2000 fue suscrito el Pacto Fiscal que se derivó de los Acuerdos de Paz y fue elaborado por una comisión de respetados expertos, tanto economistas como abogados, su implementación fue parcial y el avance en los puntos sustantivos, modesto.

Fuera del esfuerzo del Pacto Fiscal, para todo profesional serio, es válida la percepción de que todos los gobiernos, cada uno en su turno, han carecido de un equipo de especialistas que oriente los esfuerzos de reforma tributaria y a ello está asociado, al parecer, la inexistencia sistemática de un estudio del impacto económico en las variables de los sectores público, privado y social, y específicamente en el desempeño de corto y mediano plazo del sistema tributario, que producen los cambios en las leyes tributarias.

A esa carencia de especialistas también parecen estar relacionadas las visibles y múltiples deficiencias técnicas y legales con las que el Congreso de la República ha aprobada tales reformas, por lo cual estas se vuelven vulnerables a toda suerte de amparos ante la Corte de Constitucionalidad y en consecuencia, los cambios tributarios han parecido no tener efectos

37

positivos en la recaudación y han convertido al sistema fiscal en una institución incierta permeada por la ineficiencia, la debilidad, e incluso el delito, como sucede con todas las entidades del Estado.

Por razones de desconocimiento e intereses (no se sabe qué peso tiene cada factor) las denominadas reformas fiscales han sido simples reformas a las leyes de determinados impuestos, obviando que la política fiscal es una esfera que comprende no solo los ingresos, sino también el diseño del presupuesto de gasto público, la obligada eficiencia en la ejecución del gasto por parte de todas las instituciones públicas, la observancia y sujeción a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sin importar que se trate del Gobierno central o de gobiernos municipales y entidades autónomas, la fiscalización en la ejecución del mismo, la gestión de la deuda pública, la cuantificación de las necesidades de la sociedad, la eliminación de toda fuente de gasto que no rinde ningún beneficio al Estado y la sociedad, y la medición del impacto de los tributos y el gasto en la economía, en los servicios públicos y en el nivel de bienestar social.

Estos son requisitos mínimos operativos que, de ponerse en práctica, harían de la política fiscal una verdadera institución, útil al Estado, al sistema económico y a la sociedad; pues la política fiscal va más allá de ser el marco legal e institucional de recaudación de impuestos, programación y ejecución de gastos, fiscalización, y gestión de deuda pública. En manos de un Gobierno que conoce con sobrada solvencia sus funciones, es una de las políticas mediante la cual el Estado aporta al desarrollo de la economía y la sociedad, moderando o afrontando los desafíos de la bonanza o la escases, intrínsecas a los ciclos.

Análisis



La reforma tributaria recién propuesta por el Gobierno del Presidente Jimmy Morales, genera un buen momento para ensayar una deconstrucción de la política fiscal y, valga la redundancia conceptual, adentrarse en el examen de sus partes. Internémonos en el ejercicio.

La recaudación de impuestos. Recién el Congreso de la República aprobó una reforma a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) que de alguna manera habría de mejorar el desempeño operativo de la institución y por tanto, de la recaudación. Sin embargo, nadie sabe cuál es la incidencia de esa reforma en los ingresos tributarios, pues ni la SAT ni el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) han divulgado una estimación del impacto; para claridad de los contribuyentes, esto ya debieron haberlo hecho.

La SAT, si bien últimamente ha recuperado significativos montos de impuestos por la vía legal, aún funciona de manera ineficiente, fenómeno que se refleja en la alta evasión de los dos principales impuestos que aportan alrededor del 80% de los ingresos generados por el sistema tributario: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). De acuerdo a las cifras de la SAT, en 2015 la actividad económica del país generó un IVA potencial de Q35,009.7 millones, y de ellos solo ingresaron a las arcas fiscales Q23,048.9 millones, solo la evasión en IVA fue de Q11,960.8 millones.

Situación similar ocurre con el ISR, pues la evasión y elusión en este no es menor al 30%, incluso el MINFIN en años recientes las llegó a calcular en

39

59%. Lo que hay acá son deficiencias de fiscalización, ya que especialmente los grandes contribuyentes, haciendo uso de la magia de los mecanismos contables y de cualquier interpretación conveniente de la ley, reducen al mínimo el pago del impuesto. Si tan solo se redujera la evasión en un 25% en ambos impuestos, el Estado recuperaría no menos de Q7 mil millones.

En otra dirección, la SAT proyecta que en 2016 el gasto tributario (así se denomina el monto de impuestos que el Estado deja de percibir, por conceder una amplia variedad de exenciones tributarias) ascenderá a Q12,841.8 millones. Las exenciones tributarias en Guatemala se caracterizan por sorprendentes distorsiones. Pensemos en lo siguiente. Una empresa minera cualquiera, bien puede lograr que se le registre como maquila y así evadir el pago

En otra dirección, la SAT proyecta que en 2016 el gasto tributario (así se denomina el monto de impuestos que el Estado deja de percibir, por conceder una amplia variedad de exenciones tributarias) ascenderá a Q12.841.8 millones.

de impuestos; igualmente una empresa importadora de carne de pollo puede estar registrada como maquila; alguna mercancía que entra al país puede hacerlo en régimen de tránsito hacia otro país centroamericano, no cruzar ninguna frontera nacional y venderse en el mercado interno sin haber pagado IVA y aranceles; más de una empresa puede ingresar al país maquinaria y aparatos tecnológicos de alto valor bajo régimen de importación temporal con propósitos de exposición o prueba y ser utilizada durante largos meses de permiso en propósitos productivos, sin haber pagado impuestos. Y así la lista puede volverse grande de los agentes que se burlan del espíritu de las leyes.

Un problema adicional es que ni el Ministerio de Economía, ni el de Finanzas, ni la SAT, nunca han realizado un estudio que ponga en evidencia cuál es el beneficio económico y social de la amplia matriz de exenciones, es decir, si el gasto tributario tiene una compensación positiva en materia de empleo y desarrollo social. Si nos basamos en los datos de pobreza e informalidad laboral, desarrollo de la industria y formación bruta de capital (inversión neta) que sistemáticamente ha venido en descenso, concluimos

40

que ese gasto tributario en su gran mayoría solo son prebendas de las que el Estado y la sociedad obtienen muy poco. Es momento de revisar ese enorme sacrificio en exenciones fiscales y reducirlas a las que verdaderamente son beneficiosas al Estado y la sociedad, y ejercer una estricta fiscalización.

Y en la lista de los grandes problemas recaudatorios está también el asunto del contrabando, el cual poco o nada ha sido reducido, no obstante las flamantes comisiones públicas organizadas para ello. Ese contrabando no utiliza rutas desconocidas o invisibles al ojo humano, transita a la luz del día e incluso utiliza rutas aledañas a las zonas aduaneras con el correspondiente pago de sobornos.

El gasto público. Para nadie es desconocido también que el proceso de ejecución del gasto público está afectado seriamente por la corrupción y la ineficiencia. El Gobierno del Presidente Jimmy Morales ya debió haber buscado apoyo en un equipo de profesionales capaces y en algún organismo internacional para medir o estimar técnicamente la parte del gasto que se esfuma en corrupción o se desperdicia por ineficiencia. Tomando en cuenta que son dos lastres que debilitan profundamente al Estado, está más que justificada esa tarea. Sin duda alguna, la cuantía de recursos que se generaría por reducir la corrupción e ineficiencia sería significativa, y muy bien podrían ser redirigidos hacia necesidades sociales prioritarias.

Es una aberración para el desempeño del servicio civil que en el seno de las instituciones del Gobierno central, los gobiernos municipales, las entidades autónomas y descentralizadas y en los otros organismos del Estado, estén contratadas personas que nunca se presentan a trabajar, o que el Estado sea tomado como una entidad generadora de empleos para allegados de los altos funcionarios públicos de turno. ¿Cuántos recursos pierde el Estado

41

por el pago de exorbitantes salarios que quintuplican o sextuplican el valor de las capacidades laborales de los trabajadores que los reciben? Es una ofensa pública para el 59.3% de la población que vive en estado de pobreza, que un puesto de Director sea pagado con un salario de Q70 mil u Q80 mil al mes, cuando el promedio salarial para ese puesto no sobrepasa los Q25 mil. O que un puesto de Secretaria o Conserje sea remunerado con Q25 mil o Q30 mil. Y de esa aberración está plagado el servicio público. Con razón el índice de desarrollo del servicio civil de Guatemala no supera 25 puntos, en una escala de 1 a 100. Sin duda, la cuantía de recursos que ahorraría el Estado si limpiase el servicio civil sería enorme y los podría utilizar para necesidades sociales básicas.

¿Y la fiscalización? La Contraloría General de Cuentas tiene la imagen de una entidad coludida con la corrupción, que solo reacciona cuando la prensa escrita divulga algún reportaje sobre un escandaloso caso de corrupción.

En su informe de fiscalización de la ejecución del gasto público de 2015, la Contraloría reportó que Q2,696.19 millones habían sido ejecutados con anomalías supuestamente relacionadas con actos de corrupción. Ese es un monto significativo, no se puede negar, pero solo representa el 4.31% del total del gasto público ejecutado en 2015 (Q62,500.31 millones según la liquidación presupuestaria de ese año).

De acuerdo a esos datos, la Contraloría General de Cuentas fundamenta que solo el 4.31% del gasto público del Estado estuvo afectado por la corrupción; y en consecuencia, en lenguaje de los Contadores Públicos, el 95.69% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se ejecutó de manera pertinente y bajo normas de auditoría generalmente aceptadas. Bajo cualquier lenguaje internacional de auditoría y apegados a los propios datos, esto se lee así: el Estado de Guatemala afronta un bajo nivel de corrupción y es eficiente en la ejecución de su gasto. Eso, obviamente no es así, pues el monto de recursos públicos que se esfuma en corrupción podría

42

superar el 25% del total del gasto del Estado. Si la Contraloría realizara una real fiscalización, el monto de recursos que se liberaría para atender necesidades prioritarias sería importante.

Además, hasta el día de hoy, nadie conoce un informe de fiscalización realizado por la Contraloría sobre la recaudación tributaria. Sin embargo, esta es una función establecida en su Ley Orgánica.

La fiscalización es parte intrínseca al ciclo del presupuesto y la Contraloría debe cumplir con los objetivos por los cuales existe. Además, tanto el MINFIN como la misma Contraloría deben garantizar, por no decir obligar, que todas las entidades del Estado, especialmente las autónomas y descentralizadas y todas las municipalidades, cumplan como requisito de gestión el uso permanente de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia de gasto, más allá de las tradicionales e inefectivas revisiones de auditoría de la Contraloría, para que todo ciudadano interesado pueda acceder, mediante los portales de transparencia fiscal del MINFIN, a las bases de datos de ingreso y gasto de toda la institucionalidad del Estado a un nivel ampliamente desagregado.

## ¿Resiste el test la propuesta de reforma tributaria?

La justificación que el Gobierno da como respaldo de su propuesta de reforma tributaria, consiste en que el Estado necesita recursos para atender necesidades prioritarias en áreas como salud y educación. No se puede negar, por supuesto, que un país que tiene, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, el 59.3% de su población en situación de pobreza (23.4% en pobreza extrema y 35.9% en pobreza no extrema), necesita esfuerzos redoblados en materia de recursos financieros. El argumento de la necesidad de recursos es válido, pero la respuesta encarnada en una propuesta de reforma tributaria es pobre y muy distante de los factores determinantes de la permanente crisis fiscal que vive el Estado.

43

Desde una primera perspectiva, las distorsiones anotadas arriba que afectan tanto a la recaudación de ingresos como a la ejecución del gasto, no son hechos cuya solución deba postergaste para dos, cuatro o más años, son problemas que afectan la gestión pública a todo nivel y por tanto deben afrontarse y resolverse de manera inmediata. Esas distorsiones están en el centro del pésimo desempeño de la política fiscal y antes de cualquier aumento de impuestos, deben corregirse. La corrección, o al menos una sensible reducción, de esas distorsiones puede liberar una cuantía importante de recursos y reasignarse a necesidades prioritarias. Es la política fiscal (tanto en su componente de ingresos como en el de gastos) la que sufre grandes deformaciones y ninguna reforma tributaria puede tener justificación convincente en un marco de distorsiones de gestión pública.

Desde una segunda perspectiva, si bien es cierto que áreas como salud, educación y protección social exhiben bajos niveles de cobertura y necesitan de un mayor presupuesto para gasto, las deficiencias institucionales han llevado a que las diversas instituciones que son responsables del sector social, carezcan de estudios de calidad indudable que pongan sobre la mesa las causas, categorizadas por su peso relativo, que provocan el déficit de servicios.

Seguramente entre esas causas está la escases de recursos financieros, pero no es el único factor determinante del déficit de servicios públicos sociales y su dinámica (igualmente podrían estar actuando, por ejemplo, la ineficiencia, errores de estrategia, sistemas de asignación y distribución de recursos, información incompleta, especialmente la corrupción, o externalidades influyentes) y en tanto esos factores determinantes no estén establecidos con pruebas empíricas, la asignación del presupuesto se realizará con errores de estimación y énfasis, lo cual podría inducir a sesgos de considerables grados de significancia.

44

Existen casos como el de los programas de protección social, donde los procedimientos y criterios de distribución de las asignaciones monetarias los tornaron inefectivos como instrumentos de política social y de reducción de la pobreza. Cuando el exprofesor de la Universidad de Boston Santiago Levy creó los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en su natal México, los ató a dos principios básicos: la condicionalidad y la evaluación, lo que garantizaría las mejoras en la salud, la educación y la generación de capacidades futuras para el ejercicio de derechos. Estas características los hicieron efectivos como instrumentos de política social y fueron implementados en más de diez países latinoamericanos, e incluso se ensayó con ellos en Nueva York, con resultados positivos probados estadísticamente.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Guatemala, aproximadamente desde mediados de 2012, por ignorancia, ineficiencia e interés político, suprimió todo criterio de condicionalidad y los convirtió en simples programas de asistencia social, de los cuales el mismo MIDES carece de la capacidad para medir el más elemental impacto. Esas son consecuencias de tener un servicio civil pobre. En resumen, el gasto público debe ser coherente con objetivos de política y mostrar resultados

Desde una tercera perspectiva, el contexto político, social y económico es complejo, y la propuesta de reforma tributaria idealmente debió contar con el respaldo de un estudio que muestre el impacto que produciría en esos ámbitos.

Los extraordinarios acontecimientos acaecidos desde abril de 2015 relacionados con escandalosos actos de corrupción, dieron vida a las propuestas de reforma profunda del Estado, demandada por una parte de la élite académica y la sociedad civil, y para poder articular la viabilidad política de una propuesta de reforma tributaria, esta debería ir más allá del tema de impuestos e incorporar al menos aspectos puntuales de los otros componentes de la política fiscal; y por consiguiente, aunque de manera

45

modesta, ubicarse en la línea de las demandas de reforma del Estado. Sin legitimación política y sin alinearse a las demandas de reforma del Estado, la propuesta de reforma o algún tipo de reforma que se apruebe, que no convenza a la ciudadanía, lo que puede provocar es la apertura de un nuevo flanco para la tambaleante gobernabilidad.

La mayoría de la sociedad no es que exija la reforma profunda del Estado, como una demanda estructurada y formal, pero exige que la gestión pública se lleve a cabo con estándares de transparencia. En ese sentido, mientras el Gobierno no avance en la recuperación de la institucionalidad, es decir, en el establecimiento de procesos transparentes en la ejecución del gasto

La mayoría de la sociedad no es que exija la reforma profunda del Estado, como una demanda estructurada y formal, pero exige que la gestión pública se lleve a cabo con estándares de transparencia.

público y en el logro de resultados positivos visibles de la gestión pública, difícilmente la ciudadanía legitimará una propuesta de reforma tributaria del Gobierno, por el contrario, puede acelerar su desgaste político y la disminución de sus capacidades para gobernar. La recuperación de la moral tributaria del contribuyente es importante, pero igual de importante es que el Gobierno tenga legitimidad moral para cobrar esos impuestos, y esta deriva de la transparencia y efectividad de su gestión.

Y desde una cuarta perspectiva, es necesario que el Gobierno dé a conocer la estimación del impacto que un potencial cambio en la estructura tributaria tendría, no solo en la economía sino a nivel social.

Por ejemplo, un aumento en el impuesto a la distribución de los combustibles inevitablemente producirá un aumento en el costo de los servicios de transporte, particularmente en el de carga para la industria, el comercio y de alimentos; aumento que inevitablemente los transportistas y los dueños de la carga adicionarán al precio de los productos. En consecuencia, aumentará el costo de vida de la población más pobre y la vulnerabilidad del 59.3%

de la población que vive en condiciones de pobreza podría incrementarse. El Gobierno debe probar que la mejora parcial de los presupuestos en las instituciones sociales como las de salud, educación y protección social, producirá una mejora de los servicios y los beneficios de estos superarán a los efectos sociales negativos de los impuestos. Además debe enunciar las medidas de política económica que implementará para mejorar los ingresos de la población pobre que se verá perjudicada.

En el caso de la propuesta del impuesto al cemento, hacia 2012 la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda calculaba que en el país existía un déficit de 1,700,000 viviendas. 680,000 familias carecían del todo de una vivienda (déficit cuantitativo) y 1,020,000 familias habitaban en viviendas que no reunían las condiciones mínimas de habitabilidad (déficit cualitativo). La vivienda está considerada como el tercer aspecto básico en la esfera social de una familia, después de la salud y la educación; ese es un criterio universal. ¿Cuál será el impacto de un aumento en el impuesto al cemento? Naturalmente aumentará los costos de construcción, encarecerá el precio de la vivienda, limitará el ya restringido acceso de las familias a una vivienda y aumentará el déficit. Inevitable la adición de nuevos elementos al deterioro de las condiciones de vida. ¿Cuáles son las medidas de política económica y social que compensarán y remontarán con superávit esos efectos negativos? La información disponible indica que el Gobierno carece de prospecto alguno de políticas en este sentido, como sucede en muchos otros.

Y qué pasará con el restablecimiento de la planilla del IVA, cuyo monto sería acreditado al ISR que determinen los trabajadores en relación de

47

dependencia. El primer efecto es que se reabre una puerta a la evasión, el segundo es que, si bien podría aumentar la recaudación del IVA, disminuirá la del ISR. Y en el caso donde se propone un aumento en la tasa del ISR, es importante considerar que todo agente económico que tiene una actividad económica considerable, desde inicios de cada período fiscal realiza sus proyecciones de impuestos a pagar y mediante simples procedimientos aritméticos distribuye el impacto en la matriz de costos de operación.

¿Midió el Gobierno ese impacto variado antes de formular su propuesta de reforma tributaria? Probablemente no, y tampoco tiene la capacidad de hacerlo, pues quienes son capaces de realizarlo dentro de las instituciones (porque sí hay servidores capaces dentro del servicio público) son servidores públicos relegados a segundo plano y no están relacionados con la toma de decisiones. La elaboración de un modelo econométrico básico, con supuestos críticos resistentes a pruebas sensibles, e información competente, podría ser útil en la medición de ese impacto, y que además, podría convertirse en el corazón de un sistema de medición de impacto social y económico de la política fiscal en lo subsiguiente.

La única propuesta que considero es congruente con la realidad económica es el aumento en el porcentaje de regalías que las empresas pagan por la explotación de los metales preciosos del país. Un sinnúmero de profesionales de las Ciencias Económicas y del Derecho, suelen identificar a las regalías como un impuesto. Nada más equivocado, o equivocación a conveniencia. El porcentaje de regalías es el precio al cual el Estado concede a empresas privadas la explotación de sus recursos naturales como el petróleo y los minerales. La regalía es un precio de concesión, y la concesión en última instancia es una forma de privatización, por tanto es un tipo de precio de venta.

El economista Joseph Stiglitz ha sostenido que los Estados han concesionado la explotación de los recursos minerales, a precios muy inferiores a los niveles de mercado, y es difícil no estar de acuerdo con ese juicio. Incluso el fracasado expresidente Otto Pérez Molina, a inicios de su mandato llegó

48

a un acuerdo con las empresas mineras de que pagarían el 5% de regalías, lo que implica un reconocimiento de tales empresas de que los precios de concesión son irrisorios.

La ley de minería del Estado de Costa Rica, por ejemplo, establece el 2% de regalías, pero reserva para el Estado el derecho de ser socio de las empresas que explotan los minerales con una participación de hasta 33%, y en ese esquema el precio de mercado de los metales puede ser una forma de aportación en la participación de capital.

## A manera de epílogo

Como anoté al principio de este trabajo, los sucesivos gobiernos han carecido de un equipo de especialistas que orienten los planes de reforma fiscal, hecho que, junto a otros factores, ha debilitado la posición del Estado y favorecido los intereses de los sectores poderosos en su propósito de preservar una estructura fiscal perversamente regresiva: privilegia los impuestos que recaen sobre la mayoría de la población frente a los que gravan a la riqueza, y mantiene una estructura de gasto plagada de distorsiones que favorece a los políticos y a financistas de las campañas electorales, y precariza los servicios públicos.

En una investigación que realicé para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo hace una década sobre la formación y aplicación del pensamiento económico en Guatemala, uno de los juicios que inferí es que el país tiene una intelectualidad económica limitada y pobre. Meses después de haber realizado esa investigación, leyendo el lúcido trabajo de Raúl Prebisch de 1950 "El Desarrollo de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas" encontré que Prebisch, refiriéndose a la investigación sistemática de dichos problemas, afirmó: "Son bien conocidas las dificultades que se oponen en Latinoamérica a una tarea de esta naturaleza. Acaso la principal de ellas sea el número exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos". Ahora sostengo que en Guatemala esa intelectualidad tiene poca influencia en las

49

políticas económicas, dentro de ellas la política fiscal, sencillamente porque el esquema político no permite que su conocimiento sea aprovechado.

El fenómeno de restringida intelectualidad económica, en Guatemala se ve agravado con el hecho de que los distintos gobiernos nunca se han dado la oportunidad de permitirse asesorar por verdaderos especialistas con conocimiento y visión de Estado. Y las políticas económicas, particularmente la fiscal, son diseñadas, como dice Paul Krugman, por vendedores de políticas económicas ignorantes de la cabeza a los pies en la materia y de las interioridades estatales y nacionales.

He allí que desde siempre Guatemala ha tenido una política fiscal de ensayo y error dentro de un complejo marco de distorsiones, lo que constituye un ingrediente adicional para que el Estado actúe, posiblemente como el mayor factor determinante de la existencia de un sistema social, económico y político atrasado, lo cual se manifiesta en el hecho de que el país destaca en el mundo por sus altos índices de miseria y violencia, bajo nivel de desarrollo humano y una clase política depredadora de los escasos recursos públicos, que está dispuesta a realizar cualquier esfuerzo para conservar el ruin estado de cosas.

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. Fiscal Sustainability in Theory and Practice. Washington 2005.
- Ministerio de Finanzas Públicas. www.minfin.gob.gt
- Rodrik, Dani. Las Leyes de la Economía, Aciertos y Errores de una Ciencia en Entredicho. Barcelona 2016.
- Superintendencia de Administración Tributaria. www.sat.gob.gt

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala





# El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala

Rómulo Caballeros Otero Economista, Usac. Ex ministro de Economía y ex director regional de Cepal-México

#### Resumen

En agosto volvió al debate público el tema de la reforma fiscal, pero, como suele suceder, no bien planteado desde la parte de los promotores. El Gobierno solo ve el lado del ajuste de tasas tributarias, mientras la sociedad civil enfatiza el lado del destino, la transparencia y el impacto socioeconómico del gasto. No hay confianza en el Gobierno para que este quiera pasar con suficiencia y sin consulta una reforma. El Gobierno tiene que hacer una tarea interna de reformas y solo después salir al ruedo a discutir de más tributos.

#### Palabras clave

Pacto fiscal, recaudación tributaria, evasión y elusión fiscal, lucha contra la corrupción, mecanismos de gasto público.



51

## The Fiscal Pact An inescapable requirement in Guatemala

#### **Abstract**

In August there returned to the public debate the topic of the fiscal reform, but, as it usually happens, not well raised from the part of the promoters. The alone Government sees the side of the adjustment of tributary valuations, while the civil society emphasizes the side of the destination, the transparence and the socioeconomic impact of the expense. There is no confidence in the Government so that this one wants to happen complacently and without consultation a reform. The Government has to do an internal reforms task and only later go out to the hem to be discussed of more taxes.

### **Key words**

Fiscal agreement, tributary collection, evasion and elusión district attorney, fights against the corruption, mechanisms of public expenditure.

aumentar los recursos financieros es uno de los temas apremiantes a los que se enfrenta el actual gobierno, por la urgencia de atender múltiples necesidades en muchos frentes, derivado de la ineptitud, ineficiencia y el abandono con el que actuaron los gobiernos pasados, especialmente los últimos dos, y el desorden y la anarquía institucional que se ha venido generando, por falta de suficiente autoridad.

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala 52

Sin embargo, cualquier esfuerzo serio en esa dirección, requiere el diseño, definición y negociación de un verdadero Pacto Fiscal, para lo que es ineludible promover las negociaciones transparentes y suscribirlo sobre la base de las propuestas que se obtengan de amplios debates dentro de la sociedad civil. En ese sentido, antes de entrar a considerar la aplicación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes, el gobierno está obligado a formalizar un compromiso, detallado y verificable, y realizar las acciones conducentes, para introducir eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, con todas las medidas administrativas que tiene a su alcance el Ejecutivo, sin tener el pretexto de falta de apoyo del Congreso de la República o de otras instancias.

Resulta preocupante que el Superintendente de Administración Tributaria, cuya única función es recaudatoria, señale la necesidad de una nueva reforma fiscal (La Hora 03/08/16), cuando ese tema debe considerarse en el más amplio ámbito de una política fiscal y hacendaria. Igualmente, otros funcionarios y actores, aisladamente, han sugerido revisiones impositivas, implicando que ya están dadas las

Resulta preocupante que el Superintendente de Administración Tributaria, cuya única función es recaudatoria, señale la necesidad de una nueva reforma fiscal (*La Hora* 03/08/16), cuando ese tema debe considerarse en el más amplio ámbito de una política fiscal y hacendaria.

condiciones. Definitivamente, los resultados del nuevo impulso recaudatorio y las exitosas, pero parciales, acciones contra la corrupción que hasta ahora se han venido realizando, de ninguna manera son suficientes para restituir la confianza de la ciudadanía en el manejo de los recursos públicos.

En la realidad nacional, existe implícitamente un círculo vicioso enraizado entre, por un lado, los contribuyentes que son reticentes para pagar impuestos

<sup>1.</sup> Ver: CEPAL, "El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos", Santiago de Chile 1998.

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala

53

-con razón- porque el Gobierno no proporciona los servicios públicos necesarios y, por otro lado, el Estado que aduce que no puede proporcionar esos servicios porque no dispone de los fondos suficientes, extremo que no ha comprobado.

El Estado debe ser el llamado a romper esa perniciosa controversia, realizando serios esfuerzos para aumentar la *eficacia*, *eficiencia* y trasparencia con que se deben utilizar los recursos públicos disponibles. Una vez realizada esa tarea y pudiendo demostrar que aún así, hacen falta más recursos, habría las condiciones para negociar y consensuar las modificaciones tributarias que se requieran, dentro de un verdadero Pacto Fiscal sostenible.

Esas decisiones y disposiciones administrativas obligadas, consistirían en muchas acciones firmes trascendentales y verificables, consecuentes con los actuales momentos de cambios. Dentro de ellas pueden mencionarse las siguientes, a título de ejemplo:

a) Reducción de la *evasión y elución fiscal*. La carga fiscal sigue siendo alrededor del 10% pero en algunos años pasados ha llegado al 12%, lo que demuestra que la estructura de los impuestos puede producir más ingreso que los actuales, aumentando los controles y la aplicación rigurosa de los instrumentos de inspección tributaria vigentes, sobre todo para ampliar la base tributaria.

A ello habría que agregar el efecto de la implementación de otros mecanismos urgentes, con técnicas modernas como la instalación de equipos electrónicos en las revisiones de comercio exterior, para la eliminación de la discrecionalidad de los operadores aduanales. Modernizar y simplificar los mecanismos para el pago de los impuestos y utilizar los registros cruzados para la comprobación de declaraciones impositiva. Definir con mayor precisión y rigurosidad las funciones y responsabilidades de los agentes aduanales y sus

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala 54

gestores. Indudablemente se han registrado plausibles esfuerzos en la materia, pero se requieren muchas más acciones de depuración y modernización del sistema.

b) Profundizar y generalizar, seria y sostenidamente, la lucha contra la corrupción, en la que tendrían que estar comprometidos todos los niveles de Gobierno, principiando por la Presidencia de la República y los Ministros de Estado. Aplicar estricta y generalizadamente el mecanismo de Guatecompras, o el esquema que mejore ese instrumento, para todas las contrataciones que realice el Gobierno ya que, en la mayoría de los casos, las excepciones se originan en improvisaciones, ineficiencias, incapacidades, ineptitudes o funestas intenciones de los respectivos Ministerios, y no en verdaderas causas de emergencia.

Desde hace más de un año, el país ha dado ejemplo internacional en las acciones contra la corrupción; sin embargo, la opinión generalizada y la información pública indican que todavía falta mucho camino por recorrer, para desenraizar las actuaciones de corrupción y sentar las bases de una nueva moral de transparencia a nivel nacional, en todos los actores. Para lograrlo, probablemente haga falta decretar un "estado de excepción" que permita suspender temporalmente "todos" aquellos obstáculos legales o reglamentarios que impiden acciones trascendentales, como ordenar y normalizar las relaciones con los sindicatos, eliminar duplicaciones o redundancias en el gasto público o simplificaciones o modificaciones, institucionales u operativas del Gobierno.

c) Restituir la *responsabilidad directa* de los Ministerios en la supervisión y realización de todas las ejecuciones de obras, del funcionamiento de los sistemas administrativos y de la prestación de los servicios públicos, así como la obligatoriedad de rendición de cuentas de las instituciones responsables de esas ejecuciones. El descontrol y desorden

Análisis

55

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala

administrativo de las fianzas públicas llevan a acciones totalmente inexplicables, como el innecesario esfuerzo de realizar un censo de funcionarios públicos, icon la ayuda del BID!

En el pasado, sin el apoyo de la computarización de los sistemas, el ministro de Finanzas Públicas tenía toda esa información actualizada sistemáticamente, porque se elaboraban los cheques de los sueldos para cada uno de los empleados que trabajaban y cobraban un sueldo en el Gobierno y existía un funcionario, en cada dependencia, directamente responsable de cada una de esas erogaciones, conforme a las partidas presupuestarias específicas. Con semejante desorden, nadie cree en el sistema.

- d) Introducir estrictos lineamientos de *austeridad* en la utilización de fondos públicos, sobre todo en la racionalización de los subsidios, en el consumo de combustible, en las comunicaciones telefónicas, viáticos, gastos de representación, viajes al exterior, festejos, alquileres de edificios para oficinas, adquisiciones de equipos y vehículos suntuarios etc. Asimismo, se tendrán que restringir al mínimo las exoneraciones y exenciones arbitrarias, que constituyen gastos fiscales elevados y fuentes de corrupción.
- e) Simplificación y compactación institucional. Existen *instituciones*, así como algunos "fondos" que solamente sobreviven por inercia, que han perdido toda su razón de ser y que, por lo tanto, se debería proceder a liquidarlos de inmediato (ejemplos: Guatel, Corfina, Indeca, Foguami, Fegua, Fontierra, Fonapaz, de Resarcimiento, etc. etc.)
- f) Eliminación de redundancias. Algunas funciones con el tiempo han venido duplicándose entre las instituciones. En estos casos se debería proceder a concentrar en la institución principal fiscalizable, las diferentes funciones y los presupuestos correspondientes (ejemplos: lo que sobrevive de Fonapaz realiza obras públicas que también efectúan los Cocodes u otras instituciones; Covial duplica acciones que realiza Caminos y las zonas viales etc.).

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala 56

Asimismo existen múltiples secretarías, comisiones y consejos de la Presidencia y Vicepresidencia (más de 30) que duplican funciones y con frecuencia sus acciones entran en contradicción o generan conflicto con las actividades de los Ministerios. No debería haber más de cuatro o cinco secretarías. Ese título (secretaría) deriva de conceptos como: secreto, confidencialidad, discreción, que obviamente generan opacidad y dilapidan recursos.

g) Eliminación de *intermediaciones* de ONG y Organismos Internacionales. Desde hace mucho tiempo, sistemáticamente los Ministerios y las instituciones del gobierno, incluidas Municipalidades y Comités de Desarrollo, han venido evadiendo su responsabilidad legal de rendición de cuentas, en la ejecución de obras y prestación de servicios. Ello se ha hecho mediante el otorgamiento de contratos, sin ningún sustento legal ni transparencia, para realizar esas obras o servicios, a organizaciones no gubernamentales y en otros casos a organismos internacionales.

Eso ha facilitado esquivar la Ley de Contrataciones del Estado, así como la rendición de cuentas ya que esos organismos no están sujetos a fiscalización. Para realizar esas actividades, las organizaciones cobran una comisión (más o menos 15%). Se deberían eliminar todas las contrataciones con esas organizaciones y declarar ilegal cualquier contrato que se intente formalizar. Solamente las instituciones de Gobierno deberían erogar fondos públicos, prestando todos los servicios, realizando o contratando empresas para la ejecución de obras, siempre bajo los procedimientos legales, supervisión y rendición de cuentas.

h) Racionalizar la figura de los fideicomisos. Igualmente, desde hace algunos años se ha venido desnaturalizando la figura del fideicomiso, utilizándolos para la ejecución presupuestaria de gasto corriente y obras de inversión, con lo que se ha logrado evadir los controles y la fiscalización de esos gastos. Se deberían cancelar todos los fideicomisos

57

Rómulo Caballeros Otero

El Pacto Fiscal Un requisito ineludible en Guatemala

que no cumplan con los fines y propósitos que corresponden a esta figura financiera. En ese sentido, solamente debería mantenerse el uso de fideicomisos para llevar a cabo acciones financieras de apoyo al sector productivo, mediante fondos para inversión con carácter recuperables, para expandir sus efectos.

El simple cambio de autoridades, no basta para que los contribuyentes recobren la confianza en los gobernantes, si continúan las prácticas corruptas y la dilapidación de recursos. Solamente cuando se hayan realizado acciones comprobadas en las direcciones descritas, se logrará restituir la confianza de la sociedad sobre los manejos de los negocios públicos y será posible principiar a discutir sobre revisiones impositivas.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). "El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos". Santiago de Chile.
- López, Kimberly (2016). "Solórzano: tenemos que dejar de ser un país donde no se cumplan las normas". Diario La Hora, Guatemala, páginas 6 y 7.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador





## Contrapunto

## Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

Isabel Aguilar Umaña Licenciada en Letras por la USAC

#### Resumen

De la violencia política, El Salvador ha transitado, como su vecino Guatemala, con extrema rudeza, a la violencia criminal, que no busca defender ni alterar el orden establecido sino medrar de sus debilidades. En esa intensificación es relevante, en la violencia homicida y feminicida, el cambio en los patrones de comisión de hechos delictivos para el caso de las mujeres. Aunque para ellas ha sido frecuente que el principal escenario de violencia sea el seno del hogar, en la actualidad también el escenario público es un ámbito de aguda inseguridad, pues se asiste a numerosas violaciones cometidas por las pandillas (y maras) y elementos de las fuerzas de seguridad del Estado en espacios más bien comunitarios o asociados con elementos externos al territorio doméstico.

#### Palabras clave

Violencia homicida, feminicidio, pandillas, políticas de seguridad, acceso a la justicia.

<sup>1.</sup> El título de este documento constituye una reelaboración del título «Violent Women and Violence Against Women. Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America's Northern Triangle Region» (Cfr. referencias bibliográficas), elaborado por Isabel Aguilar Umaña, en coautoría con Jeanne Rikkers. El uso de un nombre muy similar constituye una manera de indicar que en cierta medida se da continuidad al tema con base en los análisis previos.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

59

## Violent women and abused in the maelstrom current of insecurity in El Salvador

#### **Abstract**

The political violence, El Salvador has moved, as its neighbor Guatemala, with extreme rudeness, to criminal violence, that does not seek to defend or alter the established order but thrive on their weaknesses. In this intensification is relevant in the homicidal violence and feminicida, changes in patterns of criminal acts commission for the case of women. Although for them has been frequent that the main scenario of violence is the home, at present also the public arena is an area of acute insecurity, since it attends many violations committed by gangs (and maras) and elements of the security forces of the State in spaces rather community or associated with external elements to the domestic territory.

### Key words

Homicidal violence, feminicide, gangs, security policies, Access to justice.

## Palabras preliminares

as hijas, hermanas, madres, esposas, novias, nietas y sobrinas... Las que salen todos los días a trabajar, tempranito cuando despunta el alba porque el tráfico es cada vez más difícil en un El Salvador que es también cada vez más urbano. Las que se quedan en sus hogares porque no encuentran lo que para muchos es un «verdadero trabajo» (aunque tras las paredes de sus casas les esperen volcanes de ropa para asear, bocas hambrientas que alimentar, interminables filas de afanes domésticos que escasamente son valorados como una actividad productiva).

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

60

Las jóvenes a las que aún les cuesta perder el entusiasmo y la esperanza. Las madres cuya voz, más a menudo de lo que imaginamos, se agolpa en la garganta porque allí se encuentra con un nudo que no las deja hablar. Una voz que quizás hace algunos años estaba despertando, animándose a salir, pero que ahora está inmovilizada por el miedo. Un terror que se alimenta de un país en donde la violencia crónica no da tregua y en donde nadie, casi nadie, advierte las particularidades que una dinámica semejante entraña para las mujeres.

Es en ese contexto en el cual se inscribe el presente documento, que no constituye un estudio exhaustivo sobre el tema, ni pretende, por consiguiente, arribar a reflexiones concluyentes. El interés de este ensayo es más bien visibilizar algunos elementos y constantes del continuo de violencia que aqueja a las mujeres salvadoreñas, intentando vislumbrar ciertos rasgos caracterizadores del período actual, signado por la escalada criminal que advino en el período postregua. Tal visibilización cobra sentido en la medida en que contribuya a la toma de consciencia, a la acción reflexiva. También, a la denuncia: una que se base en la noción de que el incremento de violencia que viene de la mano de la guerra contra las pandillas es inaceptable y, por consiguiente, resulta imperioso contribuir a generar opciones reales de transformación social, tanto para hombres como para mujeres.

En ese tenor, el ensayo se divide en tres secciones analíticas y una de carácter propositivo. En la primera se describe una visión panorámica sobre la situación actual del país, para luego, en la segunda, brindar información específica sobre la violencia contra las mujeres. En el tercer apartado se da cuenta de las distintas respuestas del Estado y la sociedad frente a la situación que se vive, con énfasis en el acceso a la justicia, y, finalmente, se concluye el documento con algunas ideas sobre posibles asideros para generar pautas para la esperanza y la transformación. El texto discurre a

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

61

partir de información documental y se nutre de las voces de salvadoreños y salvadoreñas entrevistadas;<sup>2</sup> asimismo, se toma en cuenta la experiencia de trabajo de la autora, quien desde hace varios años ha tenido la suerte de compartir diversos escenarios con hombres y mujeres del país que realizan denodados esfuerzos por prevenir la violencia y consolidar espacios de convivencia y paz.

## Dinámicas en torno a la violencia y la criminalidad en El Salvador de la postregua

A inicios del segundo semestre de 2014 comenzó a ser más evidente el paulatino proceso de desgaste y resquebrajamiento de la tregua entre las dos principales pandillas que operan en El Salvador —Mara Salvatrucha y Barrio 18, respectivamente—. Esta tregua, iniciada en marzo de 2012, había dejado como saldo una dramática reducción en el número de homicidios diarios perpetrados en el país,<sup>3</sup> pero también una aguda polarización de la opinión ciudadana al respecto de la conveniencia de «dialogar/negociar» o no con

<sup>2.</sup> Para elaborar este documento se entrevistó, entre febrero y abril de 2016, a expertos y operadores de entidades gubernamentales y de la sociedad civil (nueve en total). Los nombres de las personas entrevistadas se omiten si así fue acordado con ellas (en cuyo caso se indica, al pie de página, la fecha de realización de la entrevista y la procedencia sectorial de la persona entrevistada). Solamente se menciona en nota al pie de página los nombres de las personas entrevistadas que lo autorizaron expresamente.

<sup>3.</sup> De un promedio de 14 a 17 homicidios diarios, en los mejores momentos de la tregua se llegó a 5.5. «Según fuentes oficiales (Policía Nacional Civil), la reducción de homicidios alcanza un 59.7%; el Instituto de Medicina Legal indicó que el año 2012 cerró con un número de 1719 asesinatos menos con respecto al año anterior. Paralelamente, tuvo lugar una disminución en los femicidios y el cese de motines y otros hechos violentos a lo interno de los centros penales» (Tager y Aguilar, 2013: 10).

<sup>4.</sup> Se asume de esta manera puesto que durante el debate ha sido evidente la confusión acerca de los conceptos diálogo y negociación, argumentándose que no se debe «negociar» con las pandillas como una manera de decir «dialogar», y rechazando, de entrada, cualquier posibilidad de acercamiento hacia estos grupos. A ello obedece que en muchos escenarios sea incluso inaceptable, hoy en día, la mera palabra 'diálogo'. Como ejemplo, vale la pena mencionar la experiencia de una organización que implementa un proyecto de rehabilitación que se vio «amablemente conminada» por las autoridades penitenciarias a eliminar esta palabra de los materiales de apoyo a distribuir entre la población privada de libertad con la que se trabaja el tema de cultura de paz. No hacerlo hubiera significado la prohibición de entrar a los centros de internamiento seleccionados en el proyecto.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

62

las pandillas, lo cual, en el fondo, implicaba discusiones más profundas sobre cómo abordar la criminalidad asociada con estos grupos, con obvias implicaciones de política pública. Este escenario de debate y confrontación fue capitalizado por los partidos políticos, de manera que la centralización de la figura de las pandillas como pieza clave —y diríase, artificialmente «pieza única»— de la dinámica de inseguridad jugó un rol central en el proceso electoral de 2014. Además de que volvió a manipularse políticamente el tema de la seguridad, el país perdió la oportunidad de agudizar el análisis desde paradigmas más constructivos (como el de construcción de paz, prevención social de la violencia, o desarrollo humano), o desde una visión más abarcadora e integral sobre las distintas dinámicas que asume el conflicto, la violencia y la criminalidad, dinámicas en las cuales, claramente, las pandillas no son el único componente. <sup>5</sup>Como se sabe, entre otras fuentes de violencia e inseguridad que ocasionan graves afectaciones a la sociedad salvadoreña cabe mencionar la presencia del crimen organizado, la violencia contra las mujeres y la población LGTBI, la violencia contra la niñez, la corrupción, y la violencia institucional (infligida irregularmente por las fuerzas de seguridad pública y por agentes del Sistema Penitenciario, pero también por el sistema de salud al no brindar atención oportuna y adecuada a los ciudadanos, o por el sistema de justicia, al mantener altos índices de impunidad, o propiciar episodios de victimización secundaria, entre otros). Ello, sin dar cuenta de la secular violencia estructural que ha generado exclusión, desigualdad, inequidad y pobreza.

<sup>5.</sup> Ello no desconoce la relevancia que tiene el accionar de las pandillas en la dinámica de la violencia y la inseguridad en El Salvador, lo cual fue justamente evidenciado por la tregua: «Que un grupo o unos grupos delictivos, con base en un acuerdo, puedan bajar los homicidios en un cincuenta o sesenta por ciento, dependiendo de las estimaciones que se consideren, creo que pone en evidencia la importancia, el peso específico que tienen estos grupos en la realidad delictiva de El Salvador, por lo menos» (entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016).

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

63

En todo caso, el nuevo escenario postregua marcó, además de la investigación criminal de las actuaciones de varias de las personas involucradas en la mediación del proceso,<sup>6</sup> un acelerado reposicionamiento y radicalización de los principales actores que operan en los territorios escenario de conflicto. Por un lado, al revertirse la posibilidad de construir desde los centros penales espacios de entendimiento entre dirigentes pandilleriles, se acrecentó la histórica y encarnizada enemistad entre grupos (tanto entre la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, como entre las dos principales facciones de esta última agrupación, los Sureños y los Revolucionarios); asimismo, facciones de las pandillas que no siempre estuvieron de acuerdo con la dirigencia (la ranfla) con respecto a la tregua comenzaron a cobrar mayor notoriedad, profundizando divisionismos internos que de alguna manera diversifican, en la actualidad, el número de grupos armados no convencionales en contienda. Así, de acuerdo con un informante clave entrevistado para el presente análisis, en la actualidad se asiste a un posible resquebrajamiento interno de la Mara Salvatrucha (MS), lo cual previsiblemente alimentará nuevas tensiones, más si se toma en cuenta que esta agrupación históricamente ha contado con niveles más sofisticados de organización jerárquica, lo cual en el pasado facilitó un mayor control de la membresía que conforma las diversas clicas.

<sup>6.</sup> Son célebres la citación que hiciera el 12 de junio de 2014 la Fiscalía General de la República (FGR) a Raúl Mijango, uno de los mediadores de la tregua (véase en: https:// www.youtube.com/watch?v=6ZiVUSkBN9Y); o la detención y posterior enjuiciamiento del sacerdote Antonio Rodríguez, también en 2014 (véase en: http://www.elfaro.net/es/201409/ noticias/15912/Fiscal-us%C3%B3-conversaciones-%C3%ADntimas-del-padre-To%C3%B1o-para-conseguir-su-confesi%C3%B3n.htm). Este tipo de persecución judicial, aplicable en 2014 y 2015 de manera selectiva y por razones más políticas que de apego al Estado de derecho, pasó finalmente a ser mandatorio: al momento de escribir estas líneas, la Asamblea Legislativa, a solicitud de la FGR, aprobaba una reforma al Código Penal según la cual se estipulan hasta 15 años de privación de libertad para quienes intermedien, negocien o ayuden a las pandillas (véase en: http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/aprueban-reformas-penales-que-incluye-nuevos-delitos-contra-pandillas-110293). El 3 de mayo de 2016, la FGR giró orden de captura contra veintiún personas vinculadas con el proceso de tregua, entre ellas, Mijango, quien fue acusado de tráfico de objetos prohibidos y asociaciones ilícitas (véase en: http://www. elsalvador.com/articulo/sucesos/capturan-raul-mijango-uno-los-mediadores-tregua-con-pandillas-111486). En este episodio, Mijango estuvo en detención provisional durante veintiocho días (véase en: http://www.elfaro.net/es/206005/fotos/18671/Liberan-a-Ra%C3%BAl-Mijango.htm) y su caso aún no ha sido resuelto en definitiva.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

64

Por otro lado, institucionalmente se siguieron las tradicionales políticas represivas que han caracterizado a los Gobiernos salvadoreños desde el inicio de la era democrática (1992), sean de izquierda o de derecha. Como señala Daniel Valencia (2016), «El Salvador enfrenta la violencia con ensayos de prueba y error. En 2003 apareció el primer plan Mano Dura: la PNC rompió puertas, magulló cuerpos y capturó a miles de pandilleros, pero no acabó con las pandillas. Un gobierno después, el plan Súper Mano Dura lo repitió todo, sobresaturó aún más las cárceles pero lejos de erradicarlas, radicalizó a las pandillas. En 2009, el primer gobierno de izquierdas coqueteó con prevención y rehabilitación pero terminó sacando a casi todo el ejército a las calles, las 24 horas, los siete días de la semana, para intentar reducir la violencia».<sup>8</sup> Siguiendo esta tendencia, entonces, estas políticas securitarias se han intensificado, de tal manera que expertos en el tema, como José Miguel Cruz, las consideran actualmente como políticas de «mano brutal» (en Lapper, s.f.) o, como en algún momento las hemos calificado, políticas de exterminio.

Y es que parte del resquebrajamiento de la tregua fue dar paso a una especie de «guerra» al principio no declarada —aunque «sin cuartel»—entre pandillas y fuerzas de seguridad del Estado (Policía Nacional Civil

8. Véase en: http://www.salanegra.elfaro.net/es/201406/cronicas/15460/Harry-el-polic%-C3%ADa-matapandilleros.htm#sthash.emAV5kv7.dpuf.

<sup>9.</sup> Se reconoce que, en el marco del Derecho Internacional Humanitario, el vocablo 'guerra' se utiliza con especificidad conceptual y se refiere tanto a conflictos armados internacionales como no internacionales. Estos últimos son «[...] enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima» (CICR, 2008; itálicas en el original). La situación actual de El Salvador bien podría discutirse con base en este concepto que, como resulta obvio, no se encuentra exento de interpretaciones diversas (por ejemplo, àa qué llamamos «mínimo» de intensidad y de organización?; ¿esto es aplicable a grupos ilegales como las pandillas?). Esta discusión excede claramente los límites del presente ensayo. No obstante, nos interesa destacar que no ignoramos lo delicado del uso del concepto 'guerra', motivo por el cual debemos indicar que lo hacemos sobre todo desde una perspectiva sociológica, no jurídica. La decisión adoptada se basa en dos valoraciones fundamentales: a) las personas salvadoreñas e, incluso, las autoridades, aluden a la situación actual como una guerra o un conflicto; b) el grado de letalidad de la violencia y la criminalidad que se vive ha cobrado, a nuestro juicio, dimensiones de carácter humanitario. Se trata, como ha indicado el alcalde de San Salvador, Navib Bukele, de un «conflicto social de dimensiones épicas».

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

65

y Fuerza Armada). El primer hito en esta dirección comenzó a finales de 2013, cuando se introdujeron reformas legales que excluían de cualquier responsabilidad penal a miembros de la institución policial que disparasen sus armas y cometieran algún acto de fuerza al estar en servicio, facultándolos, igualmente, a portar armas incluso en los días fuera de servicio. 10 Luego, continuadas declaraciones de funcionarios gubernamentales han ratificado, una y otra vez, la especie de «carta blanca» para exterminar pandilleros. El discurso quizás más extremo debido a la investidura de quien lo pronunció son las recientes declaraciones de prensa del presidente Sánchez Cerén, quien al decir «Aunque algunos digan que estamos en una guerra, pero no queda otro camino. No hay espacios para diálogo, no hay espacios para treguas, no hay espacios para entenderse con ellos, son criminales y así como criminales hay que tratarlos» ha dado paso a una especie de oficialización de la declaratoria de guerra. <sup>11</sup> Una situación que dos de las expertas en género entrevistadas para este estudio catalogaron como de «guerra social» y «conflicto armado», lo cual connota la idea de que en el imaginario ciudadano la percepción de violencia intensificada y de carácter letal justifica esta clase de denominación.

Además de legitimarse en una ciudadanía que respalda ampliamente el uso excesivo de la fuerza y la represión como mecanismos para lograr más seguridad, la estrategia operativa real del Gobierno se encuentra fundamentada en la *Ley de Proscripción de Pandillas, Maras y Grupos de Exterminio,* vigente desde 2010 y que declara ilegal la mera pertenencia a estas agrupaciones, así como actos que pudiesen considerarse «de apoyo» a ellas. También, en la sentencia de agosto de 2015 de la Sala de lo Constitucional, según la cual este máximo órgano jurisdiccional declara «terroristas» a las pandillas.<sup>12</sup>

10. Véase en: http://www.laprensagrafica.com/2013/12/24/mijango-critica-reformas-a-ley-que-blinda-a-policias-y-militares.

<sup>11.</sup> Véase en: http://www.elfaro.net/es/201603/el\_salvador/18180/S%C3%A1nchez-Cer%-C3%A9n-Aunque-algunos-digan-que-estamos-en-una-guerra-no-queda-otro-camino.htm.
12. La sentencia de la Sala de lo Constitucional obliga a los jueces a aplicar la Ley contra Actos de Terrorismo al juzgar a miembros de agrupaciones pandilleriles (Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007).

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

66

Decimos «estrategia operativa real» puesto que el Gobierno también ha sido artífice, con el apoyo de la comunidad internacional, del Plan El Salvador seguro. Este plan fue lanzado a inicios de 2015 y cuenta con cinco ejes de trabajo calcados en modelos preventivos, desde el enfoque de seguridad ciudadana: prevención de la violencia; persecución penal; rehabilitación y reinserción; atención y protección de víctimas; y fortalecimiento institucional. Su promulgación es también un claro ejemplo de cómo, en los últimos años, la represión y el manodurismo han convivido con una retórica preventiva y de seguridad democrática, lo cual ha generado obvias contradicciones en la política pública y en su implementación, así como vacíos de poder, desarticulación institucional y, consecuentemente, magros resultados. En el mediano plazo, estas falencias han erosionado la credibilidad ciudadana en la prevención de la violencia, la justicia restaurativa y la cultura de paz, lo cual, a la postre, favorece que más personas se adscriban a la búsqueda de opciones securitarias para resolver el problema de la criminalidad.

De acuerdo con diversos analistas, la implementación del Plan El Salvador seguro ha sido poco eficaz hasta el momento; además, el órgano multisectorial responsable de darle seguimiento (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia) fue conformado de manera poco inclusiva, destacando, en este sentido, la ausencia en él de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña que durante décadas han dado seguimiento a los temas de seguridad ciudadana y prevención de violencia en el país (y, por consiguiente, han acumulado experiencia en ellos), así como la ausencia de mujeres. Otra crítica severa que se realiza a este esfuerzo es la guizás excesiva preponderancia que en la ejecución del plan tiene la comunidad internacional, lo cual no solo se refleja en que la Secretaría Técnica del referido Consejo esté a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sino también en que muchas de las fuentes de financiamiento previstas no provengan de fondos propios del Estado salvadoreño. Adicionalmente, el PNUD también ejecuta tareas que, desde una perspectiva de búsqueda de fortalecimiento institucional, debieran corresponder al Estado.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

67

Entre la politización de la seguridad con fines electorales; la falta de voluntad política real hacia la prevención de la violencia; y la carencia de espacios de encuentro y entendimiento multisectorial con respecto a estos temas, la guerra contra las pandillas ha convertido a El Salvador en el país de la región con la más alta tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, pues esta se calcula en 103 (mientras que sus vecinos del Triángulo Norte, Guatemala y Honduras, ostentan tasas de 33.84 y 58,<sup>13</sup> respectivamente).<sup>14</sup> Ello significa, para 2015, un promedio de dieciocho homicidios diarios en un país con 6.4 millones de habitantes, aunque ha habido días en que los muertos se han contado en más de cincuenta. En lo que va del año 2016, se estima un aumento del 118 % de homicidios con respecto al mismo período de 2015, y se habla de un promedio de veintitrés muertes violentas al día. La mayoría de víctimas son hombres jóvenes que viven en barrios y colonias marginales; una significativa cantidad de ellas son asesinadas en oscuros episodios que siguen patrones de ejecuciones extrajudiciales cuya casi totalidad permanece sin ser investigada.<sup>15</sup> A ello cabe agregar la muerte violenta de miembros de las fuerzas de seguridad que, en 2015, sumó la cantidad de 63 policías y 24 soldados asesinados. <sup>16</sup> La mayoría de estas muertes también permanece en la impunidad. 17

Proyectada.

14. Cuando de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una tasa de más de diez homicidios por cada cien mil habitantes constituye un indicador de niveles epidémicos de violencia homicida.

salvador\_historias\_bm.

17. Únicamente el 15 % de la totalidad de homicidios registrados entre 2010 y 2015 fue llevado a juicio y recibió una pena de privación de libertad (véase en: http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/salvador-paraiso-impunidad-asesinatos-105413).

<sup>15.</sup> Véase en: http://www.elfaro.net/es/201601/salanegra/17765/"Todo-nos-indica-que-las-autoridades-están-cometiendo-asesinatos-extrajudiciales".htm. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), desde su mandato y facultades institucionales, ha podido documentar solo cinco de estos casos; en reunión sostenida el 18 de mayo con organizaciones sociales, el titular de esta entidad compartió con las y los asistentes las dificultades que enfrentan para acceder a los expedientes oficiales, pues la Policía Nacional Civil (PNC), las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y la Fiscalía General de la República (FGR) tienden a imposibilitar el acceso a ellos. El procurador señaló, en esa reunión, la existencia de "disfunciones gravísimas de los mecanismos de control interno" de estas instituciones.

16. Véase en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160229\_asesinados\_el\_

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

68

Para las pandillas, mantener esta dinámica ha implicado recrudecimiento de acciones, tensiones internas y, finalmente, búsqueda de respuestas frente a una brutalidad represiva a la que muchos han perdido la esperanza de verle fin. Así, recientemente, frente al anuncio de medidas excepcionales en los centros de privación de libertad —que incluyen el traslado de líderes intermedios de las pandillas a penales con mayores restricciones de seguridad, limitaciones en visitas de familiares y mayores controles en cuanto al uso de celulares—, las pandillas han respondido con un unilateral cese al fuego que ha comenzado a disminuir índices de criminalidad, pero cuyas consecuencias ulteriores aún se desconocen.

Debido a su intensidad y carácter letal, esta intensificación de la violencia letal —o «guerra» ahora oficialmente declarada— está trastrocando profundamente las ya de por sí deterioradas relaciones familiares e intracomunitarias, así como las relaciones de las comunidades con el gobierno (sea este nacional o local). En todo caso, esta guerra contra las pandillas debe ser analizada a la luz de lo imbricadas que estas agrupaciones están en el tejido social salvadoreño. En este sentido, es preciso incorporar en el análisis la existencia de las llamadas «familias pandilla» o lo que denominamos «pandilla extendida», es decir, sucesiones familiares que ya van hasta por la tercera generación o entramados relacionales más amplios que el mero miembro «brincado» de etas agrupaciones, respectivamente. Es necesario, entonces, tomar en consideración los lazos de familiaridad y amistad entre miembros de estas agrupaciones y gran cantidad de personas en el país. 18

<sup>18.</sup> Aunque resulta metodológicamente inviable contar con datos robustos acerca de la cantidad de pandilleros que operan en el territorio, las autoridades y otras voces expertas en el tema han señalado en reiteradas ocasiones que en El Salvador los miembros de estas agrupaciones oscilan entre cincuenta y setenta mil. Si se asume la cifra más baja y se considera hipotéticamente que cada pandillero tiene relación con unos cinco miembros de su familia ampliada, se tiene que un cuarto de millón de salvadoreños estaría vinculado con alguien de estas agrupaciones consideradas, en la actualidad, «terroristas».

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

69

En numerosas ocasiones las pandillas ejercen un control cotidiano de conflictos comunitarios que el Estado ha sido incapaz de resolver o tan siquiera abordar, lo cual, en ciertas comunidades, conlleva una percepción positiva acerca de ellas (por ejemplo, hay testimonios que señalan que pandilleros intervienen para proteger a mujeres abusadas por sus esposos, pues no les conviene que ellas denuncien y que esto acarre presencia policial en la localidad donde viven).

Los brotes de simpatía que generan estas agrupaciones no terminan allí, pues en el imaginario social, tan calcado en moldes patriarcales, el ejercicio de la violencia y la dominación es sinónimo de poder y éxito personal, de manera que no falta una gran cantidad de adolescentes y niños que desean ser pandilleros «cuando sean grandes». Tampoco faltan adolescentes y jóvenes mujeres que se sientan atraídas por tener un novio pandillero, quien proyecta en ellas una atractiva imagen de «hombre fuerte», en abierta proyección del llamado «síndrome del macho alfa».

En numerosos lugares, el control territorial que ejercen diversas facciones pandilleriles ha restringido e incluso imposibilitado la libre movilidad de las personas. «Hay comunidades en las que no se puede entrar, sencillamente no se puede entrar, si no es con la autorización de pandilleros. Muchos programas, incluso de prevención, no están pudiendo ocurrir si no es con la autorización de los líderes locales, de los palabreros como se llaman usualmente los liderazgos de cada clica o de cada programa (en el caso de la MS son clicas y programas, en el caso de la 18 son canchas y tribus), pero como sea que se llamen hay un líder local y no se puede hacer mucho sin la autorización de este». <sup>19</sup> La presencia de grupos pandilleros representa un obstáculo para que operen ciertas instituciones gubernamentales encargadas

<sup>19.</sup> Entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

70

de la prestación de servicios sociales, de educación y salud, por ejemplo. Hay escuelas en donde no se puede reprobar a ningún alumno, pues se corre el riesgo de que esta acción sea «penalizada» por algún familiar pandillero; tampoco es fácil implementar campañas de fumigación para prevenir enfermedades como el zika o el cikungunya, pues las pandillas desconfían de muchos funcionarios gubernamentales, en el marco de un escenario en donde han ido generalizándose el miedo, la frustración y el dolor.

En un ambiente semejante no es extraño que la respuesta ciudadana sea la parálisis, el miedo y la frustración. Asimismo, la huida. En efecto, en 2014 los medios de comunicación permitieron que se conociera con mayor amplitud la crisis migratoria que ya venía siendo normal en los países del Triángulo Norte, particularmente en El Salvador. Ese año, la prensa internacional dio la voz de alarma ante una numerosa oleada de menores de edad mexicanos y centroamericanos no acompañados que intentaron cruzar la frontera de los Estados Unidos. De acuerdo con noticias de prensa, se calculó, en ese momento, que la cantidad de menores migrantes oscilaba entre cincuenta y sesenta mil. No obstante, lo que se vivió en 2014 no fue sino el aumento de una tendencia que ha venido dándose durante los últimos años. En 2014, El Salvador reportó 16,404 niñas y niños migrantes; esto quiere decir que de 2013 a 2014 el aumento de este tipo de población migrante fue del 174 % (Department of Homeland Security, 2015). Según una encuesta de 2014 de la Universidad Tecnológica de El Salvador, de 747 emigrantes repatriados, un 42 % señaló haberse ido del país a causa de la violencia, en comparación con solo el 5 % que dio la misma respuesta en 2013.<sup>20</sup> A ello cabe agregar que se calcula en un 5 % la cantidad de población desplazada interna.

De acuerdo con un analista en temas de seguridad entrevistado,<sup>21</sup> en este escenario los salvadoreños apenas pueden «pensar con cabeza fría». La

<sup>20.</sup> Véase http://americasquarterly.org/content/centro-america-sigue-tan-violenta-co-mo-siempre-como-podria-cambiar?utm\_source=El+Chasqui&utm\_campaign=078d-6c48be-EMAIL\_CAMPAIGN\_4\_15\_2016&utm\_medium=email&utm\_term=0\_cd-943d262e-078d6c48be-24540285.

<sup>21.</sup> Entrevista realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

71

situación actual ejemplifica cómo, asediados por el discurso del terror, las y los ciudadanos están dispuestos a perder ciertas libertades fundamentales sin importar las consecuencias; se basan, en gran medida, en la idea ilusa de que más armas, más fuerza, más cárcel y mayores castigos constituyen verdaderos dispositivos de seguridad (cuando son solo reacciones securitarias cuya ineficacia la historia se ha encargado de demostrar). En todo caso, la situación ofrece indicios de daño o erosión a la calidad democrática de las instituciones del país. Se asiste al «Riesgo de perder la calidad democrática de nuestras instituciones en un contexto de crisis que genera mucha angustia en la población, la cual a su vez hace mucha presión sobre los estamentos gubernamentales, los cuales a la vez, sobre la base de esta presión, se ven en la necesidad de responder de alguna forma y todo este clima de inseguridad, crisis, angustia y preocupación puede llevarnos a tomar decisiones equivocadas y a subestimar la importancia de los procedimientos democráticos, en aras de obtener resultados efectivistas, en el corto plazo». Hasta aquí, el hilo discursivo de esta descripción analítica sobre el panorama actual de El Salvador ha tenido, casi en su totalidad, un rostro masculino. Lo fue la tregua, pactada exclusivamente por hombres pertenecientes a estructuras organizativas verticales de exacerbado machismo (Aguilar Umaña y Rikkers, 2012) y en donde las mujeres pandilleras no suelen tener ni voz, ni voto.<sup>22</sup> No es de extrañar, entonces, que lo sea la postregua. Es más, la larga historia de violencia en el país es una historia escrita en clave masculina, no porque las mujeres hayan permanecido fuera de esta espiral y mucho menos indemnes, sino porque las manifestaciones de violencia que les afectan se han mantenido invisibilizadas, al amparo de la normalización y la legitimación basadas en mandatos de género:

En [el contexto salvadoreño] casi siempre abrumador, la violencia contra las mujeres es uno de los temas que suele perder importancia y es dejado de lado, no hay suficientes

<sup>22.</sup> En una ocasión informal, la autora consultó a Raúl Mijango, mediador de la tregua entre pandillas, cuál era la posición de las mujeres en el proceso. La respuesta fue que las pandillas eran «cosa de hombres».

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

72

estadísticas relativas a los hechos de violencia cometidos contra las mujeres, existen relativamente pocos trabajos académicos en torno al tema y, en general, hay muy poca atención puesta en esta problemática en la sociedad salvadoreña (Molina, 2015: 225).

Así, nuestro aparente e inicial olvido constituye un recurso que intenta ser, más bien, una manera deliberada de plasmar que la problemática actual, en apariencia, es únicamente protagonizada por hombres. Y lo es solo aparentemente puesto que las mujeres salvadoreñas han sido y siguen siendo víctimas de numerosas formas de violencia que las afectan a ellas y a sus familias. Noemy Molina (2015) refiere, como un dato que ilustra la pervivencia e intensidad del flagelo, que en El Salvador una de cada dos mujeres sufre o ha sufrido cualquiera de los siete tipos de violencia que estipula la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres*, <sup>23</sup> que data de 2012. Sin embargo, en los años recientes, algunas manifestaciones del fenómeno permiten considerar que la postregua, para ellas, ha significado una intensificación de la violencia que, en su carácter cuantitativo, también acopia rasgos cualitativos diferenciados; las líneas que siguen son un intento de escudriñarlo.

## La violencia contra las mujeres en El Salvador actual

En cuanto a las mujeres, como se sabe, las dinámicas e impactos de las violencias son diferenciados. Como tendencia generalizada, se reconoce que, para ellas, el sitio donde la violencia es más recurrente es el seno mismo del hogar; es decir, la mayor inseguridad que les afecta acontece en el espacio que les ha sido reservado históricamente a partir de la visión

<sup>23.</sup> Según el artículo 9 de la referida ley, estos siete tipos son: económica, feminicidio, física, psicológica y emocional, patrimonial, sexual y simbólica.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

73

patriarcal del mundo: el privado, de puertas adentro, es decir, el ámbito doméstico donde ellas son las máximas, sino es que las únicas, responsables de las tareas reproductivas. El correlato de esta tendencia es que los hombres suelan encontrarse en mayor riesgo en los espacios públicos. Como podrá colegirse, esto constituye una expresión más de la asignación de roles diferenciados y su escenario de actuación —público/privado— de acuerdo con los mandatos de género.

En este marco, la violencia sexual contra las mujeres es por lo general parte de un continuo de vulneraciones que se basan en la discriminación por razones de género, que legitima comportamientos agresivos y dominadores al amparo de culturas patriarcales y machistas que, por un lado relevan el valor de lo masculino (androcentrismo) y, por el otro, minusvaloran lo femenino (lo cual incluye no solo a mujeres, sino también a todo aquello que se acerque a los rasgos culturalmente adscritos a ellas, como la debilidad, el amaneramiento, el sentimentalismo, la dependencia y falta de autonomía, entre otros; de ahí el denodado rechazo a hombres considerados débiles, o a homosexuales). De esa cuenta, «Cuando se examinan los factores culturales, la mayoría de los estudiosos de las ciencias sociales coinciden en señalar que es la estructura social la que permite que los hombres (como individuos) agredan y dañen a las mujeres (también como individuos)» (Walker, 2004: 205-206). La estructura social permite y, diríase, legitima, avala e incluso fomenta las diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres para defender, de esa manera, un «orden natural de las cosas» que es de carácter androcéntrico y patriarcal.

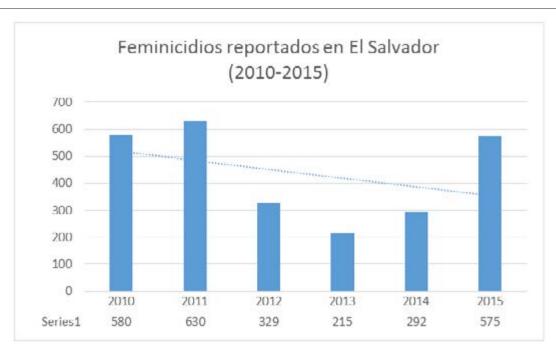
En el escenario de agudización de la inseguridad que caracteriza el período postregua en El Salvador, no es de extrañar, entonces, que la ya difícil situación de marginalización, discriminación y violencia misógina que ha afectado secularmente a las salvadoreñas haya escalado. En efecto, el Observatorio de la Violencia de Género contra las Mujeres (Ormusa), retomando datos de la Policía Nacional Civil (PNC), señala que en 2015 se registraron 575 feminicidios, en contraposición a 292, cifra del año anterior para este mismo delito. Conviene resaltar que «[...] desde 2012 hasta 2014, hubo

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

74

una significativa reducción en cuanto a los feminicidios, los cuales se han incrementado en 2015 en 61.47% que equivale a 183 asesinatos más en comparación con 2014». Según informe reciente de la Fiscalía General de la República (FGR), entre enero e inicios de marzo de 2016 se ha cometido un feminicidio diario en El Salvador, lo cual señala un incremento por el orden del 89.5 % en 2015. En la gráfica 1 puede observarse con claridad que la disminución en la comisión de este hecho delictivo coincide con los años durante los cuales cobró mayor vigencia la tregua entre pandillas.

#### Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia, con datos reportados por Ormusa (2016) con base en información del Instituto de Medicina Legal (IML). Nota: El dato para 2015 corresponde a cifras de la PNC.

24. Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php. 25 «El Salvador registra un femicidio por día», en Prensa Libre, Guatemala, 22 de marzo de 2016, p. 29. Adviértase que en Guatemala este delito se conoce como femicidio, lo cual explica el porqué del uso de esta palabra en el título del artículo citado. Desde el punto de vista teórico, las categorías 'femicidio' y 'feminicidio' no significan lo mismo; explicarlo, sin embargo, excede los límites del presente trabajo. Por razones prácticas, entonces, se asume la manera como la legislación salvadoreña tipifica este último delito: «Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que conllevan a la impunidad social o del Estado, pudiendo culminar en feminicido y en otras formas de muerte violenta de mujeres» (inciso «b», artículo 9 de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres).

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador 75

Como en la mayoría de casos de homicidio, en El Salvador la muerte violenta de mujeres también permanece en la impunidad; incluso la tipificación del delito resulta difícil de establecer: «Gran parte de los feminicidios obedecen a razones de género, aunque esto no puede ser evidenciado de manera oficial mientras no entre en funcionamiento el Sistema Nacional de Datos y Estadísticas de Violencia contra las Mujeres, como lo ordena la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*, vigente desde enero de 2012». <sup>26</sup> La ausencia del referido sistema constituye una falta de respuesta institucional que abona de manera indirecta el ciclo de la impunidad, pues impide el acceso a información de calidad, lo cual resulta crucial para diseñar, implementar y dar seguimiento a políticas públicas más eficaces frente al problema.

El feminicidio es, como se sabe, la manifestación más extrema de violencia contra las mujeres solo por el hecho de serlo; resulta ser el corolario de diversos abusos, vejámenes y agresiones violentas de diverso cuño y tiene como propósito fundamental —por lo general no explícito, pero presente en las motivaciones y en la saña misógina con la que suelen cometerse los hechos— el mantenimiento de un orden de dominación y control por parte de los hombres. Esta forma extrema de violencia contra las mujeres constituye un mecanismo punitivo de carácter real y simbólico contra quienes se atreven a cuestionar o infringir la norma establecida por los mandatos de género. Es un mecanismo extremo para mantener la norma histórica de dominación sobre el cuerpo de las mujeres, territorio real y simbólico donde se inscriben tanto las luchas por el control hegemónico como por la emancipación.

De acuerdo con Ormusa, «Entre los contextos de feminicidios, además de algunos hechos derivados de violencia social, entre los más comunes están: feminicidio íntimo por sus parejas o ex parejas, [sic] asesinadas por pandilleros por negarse a tener algún vínculo sexual o afectivo con ellos,

<sup>26</sup> Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

76

crímenes que son usados para marcar territorio o terror, y asesinatos por desconocidos o conocidos para causar daño a parientes de éstas».<sup>27</sup> Según la «boletina» más reciente de esta organización, correspondiente a enero y febrero de 2016, la mayor cantidad de feminicidios cometidos en 2016 obedece al accionar de las pandillas (Ormusa, 2016), en cuyo caso «[...] las víctimas son menores de 25 años; incluyendo adolescentes de 14 a 19 años, a quienes las autoridades vinculan con grupos de pandillas, por ser pareja o familiar de algún miembro de éstas [sic] y explican que el crimen se debió a venganza, ajuste de cuentas o que fueron asesinadas por tener comunicación con algún miembro de la PNC. Esta tesis suele reforzar que hay una responsabilidad de las mujeres en su propia victimización, o minimizar el acto cruel de estos crímenes. Además, al informar sobre el crimen en un primer momento, se explica de manera vaga y durante el seguimiento de la prensa se conoce que en ocasiones las pandillas actúan como sicarios porque las mujeres se niegan a continuar relaciones afectivas o de pareja con miembros de estos grupos recluidos en penales o porque estos sospechan que les son infieles, lo cual merece una profundización» (Ormusa, 2016: 3).

Ya el estudio exploratorio *Violentas y violentadas: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 en el triángulo norte de Centroamérica* (Interpeace, 2011), producto de un proyecto apoyado por IDRC/Canadá entre 2009 y 2011, señalaba que la estructura pandilleril reproducía el machismo y el patriarcado propios de las sociedades del Triángulo Norte de Centroamérica, pero de una manera exponencial fundamentada en el hecho de que las pandillas son estructuras organizativas en donde la violencia es la norma, no la excepción. Así, las mujeres pandilleras o vinculadas con miembros de estas agrupaciones, al transgredir mínima o someramente los mandatos de género, pueden sufrir castigos brutales, severos y desproporcionados, incluyendo la muerte violenta. Dejar de recibir

<sup>27.</sup> Véase en http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/feminicidios.php (página 8, párrafo 3).

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

77

castigo frente a una falta no es opción. Mientras, en el resto de la sociedad la transgresión no siempre y necesariamente conlleva estas reacciones.

Las mujeres pandilleras, prácticamente imposibilitadas de romper el mítico «techo de cristal»<sup>28</sup> que les impide el ejercicio de liderazgo, suelen asumir conductas mucho más agresivas para hacerse valer, para ganar credibilidad ante el resto del grupo, lo cual conlleva incluso la perpetración de actos violentos y crueles contra sus congéneres. Para ilustrar esto, cabe traer a colación cómo las mujeres pandilleras que se encuentran en privación de libertad y tienen más jerarquía (sea porque la hayan obtenido a título personal, o porque son pareja de alguno de los líderes) abusan de otras mujeres, a quienes suelen requerir servicios domésticos en condiciones prácticamente de esclavitud.<sup>29</sup>

La estructura de estas organizaciones, calcada en moldes en donde el patriarcado no presenta casi ninguna fisura, también implica para las mujeres pandilleras la típica desigualdad de ingresos frente a igual trabajo, lo cual prima en prácticamente todas las sociedades del mundo:

[En un estudio inédito] preguntábamos a mujeres que estaban en situación de pandillas que ahora están privadas de libertad si realmente el trato que ellas recibían era igual que el que recibían los hombres, y ellas decían que las mandaban a hacer las mimas cosas, que ellas creían que sí, que las mandaban a hacer las mismas cosas. Y que igual podían matar, igual podían hacer, qué sé yo, actos criminales junto con ellos. Pero ellas asumían el mismo riesgo al participar en los hechos criminales, pero no asumían los mismos beneficios. Es decir, con los réditos

<sup>28</sup> Concepto utilizado para hacer referencia a la carrera profesional de mujeres que, pese a contar con competencias técnicas y académicas, además de experiencia, no logran llegar a puestos de liderazgo y dirección debido a una barrera invisible configurada por diversos obstáculos interpuestos en un mundo androcéntrico y patriarcal

<sup>29</sup> Según conversación informal con experta en el tema de pandillas que tiene varios años de trabajar en los centros de privación de libertad en El Salvador.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

78

de la extorsión, por ejemplo, como un hecho criminal en el que participaban, no recibían las mismas cantidades de dinero, los mismos beneficios, pero sí los mismos riesgos de enfrentar la ley o la persecución penal. <sup>30</sup>

Adicionalmente, existe un rasgo que distingue la violencia contra las mujeres en pandillas o con vínculos con ellas que merece la pena destacar: el carácter colectivo, grupal, casi tribal, desde el cual se ejerce el dominio y, por consiguiente, la violencia. Es decir, la pandilla, en tanto organización basada en una fuerte identidad grupal, considera a las mujeres propiedad del colectivo, no solo de la persona individual que es su pareja. Así lo señala Verónica Reina, del Área de Derechos Humanos del Servicio Social Pasionista (SSPAS), al hablar de la violencia como un ejercicio de poder en contra de las mujeres: «Yo creo que la diferencia es que [dentro de la pandilla] ya no es una relación de dos, ya no es el agresor y la víctima: es la víctima y los agresores, donde yo me convierto en un objeto de posesión de un grupo o colectivo, no solo individual. Esa, digamos, creo que es la diferenciación más fuerte...». <sup>31</sup>

Desde ese continuo de violencia exacerbada —inscrita de manera colectiva en el cuerpo de las mujeres como otro territorio más que pertenece a la pandilla, sea territorio en posesión o en disputa, pero territorio al fin ligado de manera raigal a la propia identidad que tan profundamente caracteriza a estas organizaciones— no es para nada novedoso que las mujeres vinculadas con estas agrupaciones sigan siendo violentadas por los hombres a su alrededor:

Han sido bastante recurrentes las muertes de mujeres o asesinatos de mujeres que han sido ordenadas desde los centros penales por no haberse presentado a la visita íntima, o por tener

<sup>30.</sup> Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

<sup>31.</sup> Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

79

una nueva pareja. Una piensa en un país donde los hombres aun estando privados de libertad deciden sobre la vida de las mujeres que están libres... ¡Cómo todavía el poder sobre la vida de las mujeres es alto! <sup>32</sup>

Así las cosas, lo que puede considerarse como novedoso al tomar en cuenta el período postregua es, por un lado, el incremento de tensiones y amenazas por parte de las fuerzas de seguridad del Estado —al amparo de la «guerra» oficialmente declarada contra estas agrupaciones—, lo cual ha generado, naturalmente, respuestas violentas más intensas de parte de las pandillas. Y, por el otro, también es un rasgo importante del período el desprecio casi generalizado por parte de la sociedad hacia todo aquello que se vincule directa o indirectamente con estas organizaciones. En el primero de los rasgos mencionados, es decir, las respuestas o reacciones por parte de las fuerzas de seguridad, se advierte en la actualidad que estas actúan de manera indiscriminada no solo contra pandilleras o mujeres sospechosas de serlo, sino que arremeten contra esposas, novias, e incluso madres y familiares diversos de miembros de estas agrupaciones:

Y aunque el combate directo termina siendo entre machos alfa, entre los cuerpos armados de seguridad y las pandillas, las mujeres también representan una posibilidad de utilizarlas como un arma específica o una forma de atacar. Entonces las mamás, por ejemplo, o las parejas de pandilleros, están siendo de manera constante acusadas, amenazadas, intimidadas por los cuerpos de seguridad. En las comunidades una adolescente o joven está siempre como sospechosa de tener algún vínculo amoroso con un joven pandillero, y por tanto se le cuestiona la información que tiene, la participación que tiene, "dónde está, quiénes son, decime sus nombres, te voy a llevar detenida...".

<sup>32.</sup> Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

80

Rara vez hay una detención en esos casos, pero sí hay un acoso, una amenaza y una intimidación constante utilizando la violencia sexual como herramienta. <sup>33</sup>

Al Observatorio de Derechos Humanos «Rufina Amaya», del Servicio Social Pasionista, ubicado en el municipio de Mejicanos (ampliamente conocido por ser un área muy insegura), acuden familiares de detenidos —algunos de ellos pandilleros, o acusados de serlo— en busca de ayuda. La mayoría de familiares son mujeres que, en su desesperación, describen detalles de lo sucedido; por su relato es fácil percibir que ellas también han sido vejadas por los agentes de seguridad del Estado, aunque suelan no percatarse de tal extremo:

Una madre o la pareja de un pandillero que viene a poner el caso acá rara vez viene para decirnos «Mire es que lo amenazaron y eso es una violación a los derechos humanos». O sea, [...] vienen porque han detenido [a su familiar] y no saben qué hacer, vienen porque está desaparecido, vienen por cuestiones como muy fuertes donde ya no tienen otra posibilidad, y no saben qué hacer. Y quieren que nosotros hagamos algo, que les ayudemos con algo, eso es lo que quieren, ¡tiene todo el sentido! Entonces, cuando vienen a veces han pasado ya situaciones de violencia hacia ellas que no registran. Ellas vienen y te cuentan la historia de su hijo detenido, por ejemplo, «lo estaban revisando, lo golpearon, yo me metí, quise defenderlo, estaba diciendo que no lo golpearan», después dijeron que bueno, que se lo iban a llevar detenido por resistencia, y que la amenazaron a ella que la iban a matar si se metía de nuevo, o que la iban a llevar también a ella. 34

<sup>33.</sup> Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

<sup>34.</sup> Ibid.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

81

Las tensiones a que ha dado lugar la postregua han orillado a las agrupaciones pandilleriles a ejercer mayores controles de «seguridad» en aquellos territorios que consideran propios, no solo porque allí realizan los negocios que les permiten sobrevivir (a ellos, a sus compañeros privados de libertad y a sus familias), sino también para resguardarse de los ataques indiscriminados de los agentes de la fuerza pública y de bandas de exterminio que, como la denominada Sombra Negra, operan impunemente en el país. Como podrá colegirse, esta situación ha incidido en mayores agresiones contra las mujeres que habitan en los territorios controlados por la pandilla:

Ahora, en su guerra de pandillas, los pandilleros dicen que van a dominar al otro grupo; entonces secuestran a una novia, a una hermana, pariente, compañera sentimental del otro grupo y la violan en grupo... dos, cinco, tres, lo que sea. La violan como una forma de humillación a la otra pandilla.<sup>35</sup>

En cuanto a las reacciones ciudadanas frente a la vorágine de violencia que se vive, se advierte que el clima de rechazo —que en algún momento caracterizamos como propio de una sociedad pandillofóbica y proclive a la cultura del castigo— se ha exacerbado en la postregua, producto de un lenguaje oficial profusamente difundido por los medios de comunicación, según el cual los jóvenes de estas agrupaciones han pasado de ser pandilleros o mareros, a delincuentes criminales, y luego a terroristas. Incluso, las notas de prensa ya no suelen utilizar con rigor las consabidas expresiones mediante las cuales se da el beneficio de la duda mientras alguien no haya sido juzgado y vencido en juicio (por ejemplo, diciendo «el supuesto asesino», o «el presunto sicario»), de manera que en la actualidad se denomina a las pandillas grupos terroristas, a secas. Más allá de ser un tratamiento mediático, esta manera de nombrar las cosas está en correspondencia con la Ley de Proscripción de Pandillas, Maras y Grupos de Exterminio y con la resolución de la Sala de lo Constitucional que ha declarado a estos grupos como

<sup>35.</sup> Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

82

terroristas. Piezas jurídicas que, como claro ejemplo del populismo punitivo y del Derecho Penal del enemigo, socavan las bases de la democracia e ignoran la profunda y compleja raíz socioeconómica de una problemática que, consecuentemente, no puede solo tener soluciones por la vía de la seguridad.

Como podrá colegirse, en el imaginario ciudadano estos tratamientos mediáticos, sumados a alusiones oficiales muy constantes de corte guerrerista, exacerban las tensiones y dan paso a conductas que legitiman e incluso fomentan y hasta premian la respuesta violenta frente a los enemigos.

[...] el lenguaje contribuye a incrementar el clima social de angustia y preocupación que se vive en la actualidad. Las leyes incorporan un lenguaje bélico guerrerista que no contribuye. Hay una dimensión subjetiva de aplicación de la ley que se alimenta del lenguaje (por ejemplo, llamar «terroristas» a los pandilleros). El lenguaje enturbia y confunde el ambiente, pues ahora los medios, al momento de hablar de la muerte de un pandillero, hablan de la «baja de un terrorista», y un terrorista «obtuvo lo que se merecía». <sup>36</sup>

En este escenario, se normaliza la violencia contra los hombres pandilleros, pero también en contra de las mujeres vinculadas con estas agrupaciones, sean pandilleras o no; aunque para ambos casos las dinámicas de violencia son diferenciadas, como se ha visto. Ellas se vuelven despreciables de entrada, pero es en sus cuerpos el territorio simbólico en donde se inscribe mayoritariamente el cúmulo de resentimiento. Así las cosas, en conversaciones informales varias personas han referido que a las mujeres vinculadas con la pandilla casi de entrada se les considera «putas». Lo de terroristas viene

<sup>36.</sup> Entrevista a analista en temas de seguridad realizada por la autora el 22 de febrero de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

83

después. Esto contribuye a legitimar aún más los hechos de violencia en que ellas o sus familiares resultan victimizados.

Nosotras advertimos que existe lo que es el duelo social, como una ponderación diferencial de qué muertes son dignas de ser lloradas. Aquí, vemos claramente cómo en el abordaje noticioso de las muertes de mujeres vinculadas o en contextos donde hay pandillas ellas están minimizadas [...]. Entonces, dicen, era una mujer que estaba vinculada a las pandillas, ¡pero su vinculación era que vivía en ese barrio! Una dice, «¿de qué manera yo podría elegir no estar vinculada a las pandillas si vivo en un barrio donde hay pandillas? O que tenían parejas que eran pandilleros, la verdad, no puedo pensar si puedan enamorarse o elegir enamorarse de un universitario o qué se yo, si su contexto es justamente el de los pandilleros. Y es muy recurrente también, si ellas eligen una nueva pareja que no es el pandillero y son asesinadas, también se legitima, pues la gente dice que «con un hombre como esos no se juega». [...] se traslapan todas estas lógicas de dominación del cuerpo de las mujeres y [se considera que hay] hechos por los cuales es justo que se utilice la violencia como un acto de castigo. Se mantiene la norma histórica del control sobre los cuerpos de las mujeres. Entonces yo creo que las mujeres antes de este contexto del conflicto armado tenían la posibilidad de poner fin a sus ciclos de violencia en sus relaciones privadas, pero ahora con este nuevo contexto de conflicto que tenemos no solo no pueden hacerlo en el ámbito privado, sino que se suman además a violencias públicas. 37

Además de la relativa aceptación de actos violentos y delictivos contra mujeres presuntamente vinculadas con las pandillas —a veces por el mero hecho de vivir en territorios controlados por estas agrupaciones—, cabe

<sup>37.</sup> Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

84

señalar que contra ellas o contra lo «femenino» los crímenes suelen tener connotaciones misóginas que inciden en la saña con la que se cometen los hechos:

Yo hace tiempo estaba levendo el expediente de un requerimiento fiscal de un caso donde estaban procesando a unos pandilleros. Había cinco homicidios, una mujer, cuatro hombres y dentro de esos cuatro hombres había un gay. Entonces al gay y a la mujer fue a los únicos que torturaron antes de asesinarlos. Y a los demás les dieron de balazos, tres. los que sean: «¡Morite, ya estuvo! No hay odio, no hay nada repulsivo en vos, no voy a tratarte con asco ni te voy a torturar. ni te voy a despreciar». Pero al hombre gay y a la mujer los torturaron. Había sospecha [de que el hombre era gay] y le empezaron a decir «es que vos sos culero» y lo empezaron a ofender y lo mataron. La muchacha era la pareja de alguien y como que había sospecha que se había metido con alguien más. entonces fue una tortura muy cruel. Fueron dos asesinatos muy crueles. Así que uno dice ¿por qué?, ¿cuál es la razón? ¿Cuál es la diferencia entre estos dos casos y los otros? 38

De la relativa aceptación social de hechos de violencia contra las mujeres presuntamente pandilleras se desprenden la saña en la comisión de los hechos, la invisibilidad de las muertes, la legitimación social de los crímenes y, tras todo ello, la prevalencia de impunidad.

Yo sé que estos casos han sucedido, no son nuevos, pero lo novedoso de todo esto es, digamos, la intensidad con la que ocurren, la frecuencia con la que ocurren cada vez más, y más, y más. Luego, la crueldad, digamos la forma extrema de violencia con la que se llevan a cabo y, tercero, la relativa invisibilidad que tienen dentro de la cobertura de prensa

<sup>38.</sup> Entrevista a Verónica Reyna realizada por la autora el 15 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

85

y dentro de los análisis que se hacen sobre la situación de violencia en El Salvador. Si usted escucha las entrevistas con el presidente de la República, el vicepresidente, el ministro de Defensa, el director de la Policía... ¡Claro!, si es que el tema de la violencia en El Salvador —donde ya casi le denominan la guerra social— es un tema recurrente, todos los días, a todas horas, las entrevistas, los comentarios, los editores, todos se refieren a eso. Pero empecemos a hacer un conteo de cuántas veces estas gentes analizan la situación particularmente vulnerable y la crueldad extrema con la que las mujeres están siendo agredidas sexualmente, y con la que están siendo asesinadas. Casi no sale nada. <sup>39</sup>

La guerra entre fuerzas de seguridad del Estado y las pandillas «[...] ha llevado a que las mujeres queden como secuestradas entre ambos fuegos», <sup>40</sup> lo cual convierte a sus cuerpos en una especie de botín de guerra para las facciones en contienda. Así, tras el feminicidio como cúspide del continuo de violencia sexual contra las mujeres se encuentra un conjunto de agresiones y hechos violentos que vulneran los derechos de ellas y minan su capacidad de agencia (es decir, ser sujetos sociales con ejercicio pleno de su autonomía y con capacidad de desarrollar todas sus potencialidades como ser humano). Debido al rol reproductivo que el mismo patriarcado confiere a las mujeres en los procesos de socialización, las afectaciones que ellas sufren de manera directa impactan de forma indirecta en sus hijos e hijas (victimización secundaria), ocasionando, por consiguiente, daños intergeneracionales cuyas consecuencias para la salud mental de las personas y para el capital social aún no somos capaces de determinar en toda su magnitud. Es grave, entonces, que en los primeros ocho meses de 2015 la PNC reportase un promedio de cinco casos diarios de violencia contra la mujer, mientras que la Unidad de Atención Especializada para las Mujeres de la Procuraduría

<sup>39.</sup> Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016. 40. Ibid.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

86

General de la República (PGR) indicara, para los primeros nueve meses del mismo año, la cantidad de 1,283 casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres. <sup>41</sup> Cabe mencionar que la mayoría de víctimas son mujeres jóvenes e, incluso, discapacitadas; en efecto, de los casos arriba mencionados, 597 obedecen a violaciones sexuales de menores de edad discapacitadas.

De acuerdo con Ormusa, «es importante señalar que en 2015 las denuncias [de violencia intrafamiliar] disminuyeron en 61.71%, comparado con el año 2014, que cerró con 2,873, donde el total de llamadas diarias era de ocho. La Policía no brinda mayor información del porqué de la reducción». Sin embargo, analistas entrevistadas para el presente ensayo refieren que las mujeres están dejando de denunciar por miedo a las represalias que esto puede conllevar. Es decir, en el marco de la guerra contra las pandillas, denunciar presupone presencia policial o de investigadores de la FGR en las comunidades, lo cual puede levantar sospechas (de ser confidente de la Policía, por ejemplo) o incluso represalias por parte de las pandillas. Por eso mismo es que en ocasiones, cuando acontecen casos de esta naturaleza, las pandillas intervienen para poner orden entre las parejas en donde los hechos de violencia corren el riesgo de salirse de las manos.

A partir de estas dinámicas, cabe advertir que la tradicional desconfianza que caracteriza las relaciones entre la ciudadanía y la policía —sobre todo en países en donde el accionar policial ha estado históricamente plagado de actos de corrupción, clientelismo y violaciones a los derechos humanos— se profundiza cuando las arbitrariedades de las fuerzas de seguridad pública se vuelven la norma, no la excepción:

<sup>41.</sup> Véase en: http://www.laprensagrafica.com/2015/11/11/1429-casos-de-violencia-ha-atendido-la-pgr.

<sup>42.</sup> Véase en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/violenciaintrafamiliar.php.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

87

Es importante decir que decrece la confianza de las mujeres en cuerpos uniformados bajo toda esa intervención, esas lógicas de intervención militar y represivas. O sea, es más difícil que una mujer denuncie (y lo expresan, pues ellas dicen: «¿Cómo voy a confiar en la policía si en la noche vienen a botar todas las puertas del barrio con esos operativos, con órdenes, a sacar a los jóvenes de las casas? ¿Cómo esperan que al siguiente día yo tenga confianza de ir a denunciar una situación de violencia, por ejemplo, sexual?»). Y lo otro es todo el tema de inseguridad en los territorios que también obliga a las mujeres a silenciar las formas de violencia no solo perpetradas por estos actores criminales, sino también por los agresores tradicionales. <sup>43</sup>

Si se toma en cuenta que la tendencia generalizada en casos de violencia sexual y violencia doméstica es el bajo nivel de denuncia, lo cual arroja un subregistro presumiblemente voluminoso, no es difícil considerar que en El Salvador la situación actual de las mujeres cobre las dimensiones de una crisis humanitaria. Pese a la carencia de datos que arrojen un panorama más certero u objetivo sobre la situación que se vive, la información que se registra (sistemática o asistemáticamente) debe despertar una voz de alarma, al menos por dos razones: a) porque con la falta de denuncias se está retrocediendo en el escaso terreno que ya se había ganado a la impunidad y a la falta de acceso a la justicia en casos de violencia contra la mujer; b) porque las afectaciones contra las mujeres generan ciclos de victimización secundaria que configuran nuevos factores de riesgo para la niñez y la juventud, lo cual abona la transmisión intergeneracional de la violencia. El nivel aún insuficiente de empoderamiento de las mujeres se está perdiendo tras la barrera del miedo generalizado que se vive en muchos territorios salvadoreños, incluidos los cuerpos de las mujeres.

En todo caso, en El Salvador postregua despierta interés tanto la intensificación de la violencia homicida y feminicida como el cambio en los patrones de

<sup>43.</sup> Entrevista a la Coordinadora de Programa de Ormusa, Silvia Juárez, realizada por la autora el 28 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

88

comisión de hechos delictivos para el caso de las mujeres. Si bien para ellas ha sido frecuente que el principal escenario de violencia sea el seno del hogar, en la actualidad también el escenario público es un ámbito de aguda inseguridad, pues se asiste a numerosas violaciones cometidas por las pandillas y elementos de las fuerzas de seguridad del Estado en espacios más bien comunitarios o asociados con elementos externos al territorio doméstico. 444

En El Salvador, las cifras oficiales nos muestran que una niña, una chica menor de dieciocho años es violada diariamente. Esto es lo que los registros oficiales cuentan, aunque ya sabemos que esto es un subregistro. Este es el comportamiento histórico, el comportamiento estructural. Si empezamos a ver también las tendencias estructurales de los registros, en un 60 % de los casos, casi en un 70 %, quien viola o está en el entorno familiar o en el entorno más próximo de esta chica.

Ahora, ¿qué es lo que viene de nuevo?, ¿qué es lo que se está incrementando? Pues que ahora, por ejemplo, en la guerra por el control territorial que las pandillas tienen [...], los pandilleros líderes de las pandillas exigen, casi como una forma de extorsión a las familias, o yo no sé cómo llamarle a esto, como un tributo que deben pagar las familias que están en esos territorios pues deben permitir la violencia sexual hacia sus hijas, hacia las menores de edad. Ellos se sienten con derecho, pues por ser las pandillas que están controlando ese territorio, pues tienen el derecho de hacer esa agresión sexual.

Y entonces, ¿qué hacen las familias? Y las amenazan con privar de libertar... Y si no aceptan... Bueno, en este caso que quiero contar viene la familia y, preocupada, se lleva [a su hija] para

<sup>44.</sup> Para más información, véase: http://lawg.org/action-center/lawg-blo-g/69-general/1590-how-violence-affects-women-in-el-salvador.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

89

Guatemala, donde hay unos familiares. Se dan cuenta los de la pandilla que se la han llevado y entonces lo que hacen es secuestrar [...] al hermanito menor de esta niña, que tendrá unos cuatro o cinco años, y les dicen que si no entregan a la niña pues que van a matar al hermanito. Entonces ahí empiezan los dilemas morales, los dilemas éticos, o sea, los dilemas de esa familia porque son gentes de bajos ingresos, no [pueden decir con facilidad] «yo llamo a la policía», pueden llamar a la policía, pero a lo mejor la policía está en contacto con la gente de las maras o la policía no hace nada, tiene miedo, incluso no entra a estas colonias porque esas colonias tienen control. ¿Entonces qué hicieron, pues? Traer a la chica, entregarla y recuperar a su hijo. 45

Situaciones como la descrita están sucediendo de manera cotidiana en El Salvador, y en numerosas ocasiones parece no haber acciones que vayan más allá del relato de la anécdota. El dolor se ha vuelto privado, pese a que sean millares de salvadoreños y salvadoreñas quienes lo experimenten día tras día.

Por ello, aunque permanezca invisibilizada tanto en los análisis como en las propuestas de solución, cabe insistir en el hecho de que la vorágine de violencia letal entre pandillas y entre estas y las fuerzas de seguridad del Estado se manifiesta de maneras diferenciadas en el caso de las mujeres, con impactos también diferenciados. Consecuentemente, se trata de una problemática que comporta formas de violencia y criminalidad que deben ser analizadas con mayor nivel de profundidad en aras de encontrar soluciones incluyentes, integrales, viables y más eficaces.

<sup>45.</sup> Entrevista a Julia Evelyn Martínez, catedrática universitaria y exdirectora del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (Isdemu), efectuada por la autora el 14 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

90

## Las reacciones

Como se ha dicho, la «guerra» contra las pandillas es, en términos generales, la principal y más generalizada respuesta del Gobierno de El Salvador frente al problema de inseguridad que aqueja al país. También se ha referido que esta estrategia de carácter represivo se complementa, aunque sea débilmente, con el Plan El Salvador seguro, de índole preventiva. Esa situación es calificada por algunas organizaciones de sociedad civil como un «doble discurso de las entidades de gobierno», pues por un lado se anuncia una política preventiva pero, por el otro, se autoriza mayor presencia de elementos de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en tareas de seguridad pública. 46 Aunque estas contradicciones puedan sorprender aún en la actualidad, constituyen un rasgo histórico en el manejo de la seguridad pública en el país.

Con respecto al Plan El Salvador seguro merece destacar, para los fines de este ensayo, que se trata de un instrumento de política pública en el que prácticamente no se contempla la situación específica de inseguridad y violencia que aqueja a las mujeres: de las 124 acciones priorizadas, solo nueve abordan tal problemática de manera más o menos explícita. En general, se evidencia que en esta política la violencia contra las mujeres y la violencia de género se reducen al feminicidio, la violencia intrafamiliar y los problemas del cuido de niñas y niños (en particular, en el caso de

<sup>46.</sup> Reunión sostenida entre organizaciones de sociedad civil especializadas en seguridad y derechos humanos y el procurador de Derechos Humanos, señor David Morales, el 18 de mayo de 2016.

<sup>47.</sup> De las nueve que se han tomado en cuenta, una menciona la violencia contra las mujeres entre otras manifestaciones del fenómeno que afectan a diversos grupos vulnerables (acción número 5, relativa a las capacidades que tienen los consejos municipales de prevención para abordar los diferentes tipos de violencia desde una perspectiva plural e inclusiva), mientras que tres acciones (núm. 36, 37 y 38) se refieren a la violencia en la familia y «otros abusos contra las mujeres» (pp. 24 y 29, respectivamente). Esto quiere decir que, desde una perspectiva más estricta, solo cinco de las 124 acciones contenidas en el Plan El Salvador seguro se relacionan de manera directa y explícita con la problemática de violencia e inseguridad que afecta a las mujeres.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

91

mujeres privadas de libertad o en referencia a la problemática de familias que, debido a diferentes circunstancias, enfrentan numerosas dificultades para cumplir satisfactoriamente su rol socializador).

En las siguientes palabras de la directora de Ormusa se advierte que el Plan El Salvador seguro es un instrumento carente de transversalidad, lo cual erosiona significativamente la índole integral que debiera caracterizar una política pública que de verdad busque perseguir algún nivel de eficacia.

El *Plan El Salvador seguro* se basa en atender la situación esencial de las violencias entre los hombres. Y por ahí advierte que se trabaja también a favor de las mujeres porque dice «vamos a trabajar por los feminicidios, por la violencia sexual y por la violencia intrafamiliar». Sin embargo, la seguridad debe estar atravesada, en todos sus componentes, por acciones para atender los efectos diferenciales de las violencias que viven las mujeres. [Por ejemplo], la extorsión no impacta de la misma forma a un hombre que a una mujer, ese efecto debe atenderse también, y el plan no lo aborda. En la ejecución del plan los recursos están centrados en la violencia hacia los hombres y sí, «también vamos a atender por ahí un par de cositas de las mujeres...». ¡Como si viviéramos en una burbuja y el resto de esas violencias importantes para ellos no nos afectaran también!<sup>48</sup>

El *Plan El Salvador seguro* no parte de un diagnóstico inclusivo, con la consecuente invisibilización e, incluso, exclusión de las violencias que afectan la vida de las mujeres:

El plan se basa en la priorización de territorios más violentos [...]. Pero cuando usted ve la metodología con la que se construyó ese mapa de los sectores más violentos del país se puede dar

<sup>48.</sup> Entrevista realizada el 28 de abril de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

92

cuenta que no se hizo sin una ponderación diferencial por sexo, y se tomó en cuenta solo el mapa de violencias letales. Los departamentos más inseguros para los hombres no son los departamentos más inseguros para las mujeres. Entonces, con el Plan El Salvador seguro usted va a estar impactando las muertes de los hombres, pero va a dejar inalteradas las muertes de las mujeres. 49

Estos criterios de priorización no solo dejan fuera a las mujeres, sino que obvian estándares de prevención integral de la criminalidad según los cuales no debiera disociarse el entramado relacional que acontece en los distintos territorios sociales en donde se gesta, ocurre y se reproduce la violencia (la familia, la escuela, la comunidad, etc.). En todos estos territorios las mujeres ocupan un rol central, no solo por ser al menos la mitad de la población, sino justamente por el papel socializador y reproductor de la cultura —incluyendo la cultura de la violencia, el castigo y el machismo—que las sociedades patriarcales les confieren. Desde un enfoque holístico e integrador (que puede no estar acorde con la búsqueda inmediatista de resultados y con el cortoplacismo propios de las políticas de populismo punitivo, pero que es claramente más sostenible y eficaz), trabajar con las mujeres y por su seguridad integral, al tiempo que se favorezcan nuevas masculinidades y relaciones genéricas más equitativas, resulta clave para desmontar la violencia.

En cuanto al acceso de las mujeres a la justicia, cabe referir que uno de los ejes de trabajo del *Plan El Salvador seguro* se refiere al control y persecución penal, en el cual se parte del reconocimiento de las debilidades del sistema de justicia en el país. Aunque este eje se propone como resultado «Un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goza de la confianza de la ciudadanía», a nuestro juicio el plan en su

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

93

conjunto se queda corto en enfatizar la necesidad de robustecer la lucha contra la impunidad y procurar garantías efectivas de acceso a la justicia y no repetición, sobre todo para los grupos más vulnerabilizados (entre ellos, las mujeres). Mientras para el eje de prevención de violencia (donde están concentradas la mayoría de operaciones de las fuerzas de seguridad en los territorios, además de otra serie de medidas que colisionan con las políticas de protección social y de desarrollo) el plan anuncia un monto de inversión de 1,550 millones de dólares para cinco años, al eje de persecución penal se destinan solo 155 millones. Esta última cifra es claramente insuficiente para minimizar los elevados indicadores de impunidad que afectan al país, no solo porque cuestionan el Estado de derecho, sino porque también nutren nuevos ciclos de criminalidad. En efecto, según un reporte publicado por el periódico digital *El Faro*<sup>50</sup> con base en información solicitada a las instancias oficiales mediante el uso de los mecanismos establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública, hacia febrero de 2016 solo uno de cada diez homicidios llegaba a los tribunales, lográndose al final del proceso la condena de una de cada ochenta muertes violentas. Con 6,657 personas asesinadas en el país en 2015, esto quiere decir que más de 6,000 muertes permanecen sin ser investigadas.

En Centroamérica, debido a las consabidas falencias de los sistemas de generación de información sobre criminalidad (Banco Mundial, 2011; Abt y Winship, 2015) resulta difícil contar con datos confiables acerca de los niveles de impunidad. Para casos de delitos cometidos en contra de las mujeres, el acceso a información es prácticamente nulo. Ello, más la arraigada desconfianza ciudadana en las instituciones del sector seguridad y justicia, dan como resultado que en numerosas ocasiones las aproximaciones analíticas a la dinámica de violencia y criminalidad se realicen de manera anecdótica y, por consiguiente, necesariamente fragmentada.

<sup>50.</sup> Véase en: http://www.elfaro.net/es/201603/el\_salvador/18189/La-Fiscal%C3%ADa-solo-ha-podido-llevar-a-tribunales-uno-de-ca-da-10-homicidios-cometidos-en-2015.htm.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

94

La anécdota, sin embargo, puede resultar ilustrativa (al menos para efectos de análisis, aunque no necesariamente para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia). En ese sentido, destaca que en la página web de Ormusa<sup>51</sup> se recojan testimonios y noticias de prensa que describen casos específicos en los cuales los mismos operadores del Sistema Judicial resultaron ser un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia. Estos casos normalmente son recogidos en forma anónima por periodistas u operadores de organizaciones de sociedad civil que trabajan de manera directa con las poblaciones afectadas, es decir, media la confianza entre víctimas, testigos y profesionales que recopilan la información. En ese ambiente, el registro oficial de los hechos se vuelve sumamente difícil de llevar. En efecto, de acuerdo con el titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador (PDDH),<sup>52</sup> «[...] en términos generales las personas no guieren hablar, hay mucho miedo [lo cual hace] que la investigación [de los hechos] sea hoy más difícil que en los años del pasado». Como podrá colegirse, este miedo se acentúa cuando las víctimas y testigos reconocen que los perpetradores de violencia y criminalidad son las mismas fuerzas de seguridad del Estado, o escuadrones de exterminio que podrían estar vinculados con estas (lo cual resulta difícil de probar en un escenario muy confuso, en donde incluso miembros de pandillas pueden operar con los mismos patrones que los grupos anteriores).

Al parecer, las demandas en torno a esta situación provienen casi exclusivamente de las organizaciones de mujeres y las organizaciones de derechos humanos que, pese a sus debilidades y a las dificultades que les ofrece el contexto, siguen animándose a evidenciar lo que está sucediendo. El hecho de que la violencia contra las mujeres sea algo de interés cuasi privativo de las organizaciones de mujeres corrobora el carácter privado que aún se adscribe a este flagelo, sobre todo cuando tiene connotaciones

<sup>51.</sup> Véase en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/impunidad.php.

<sup>52.</sup> Reunión sostenida entre organizaciones de sociedad civil especializadas en seguridad y derechos humanos y el procurador de Derechos Humanos, señor David Morales, el 18 de mayo de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

95

de violencia sexual (Molina, 2015). Para muchos ciudadanos, esta violencia es completamente natural. Julia Evelyn Martínez, por ejemplo, nos relató el caso de una menor de edad que dio a luz un hijo de su propio padre quien, aun cuando pruebas de ADN demostraban su culpabilidad en el delito de violación, fue puesto en libertad por la jueza debido a que «él era el sostén económico de su familia». Según la experta entrevistada, algunas personas que conocieron este caso reaccionaron con expresiones como esta: «Si solo la violó y solo la embarazó... iHubiera sido peor que la matara!».

Como se ha dicho, la naturalización de la violencia contra las mujeres ha llegado a estadios de legitimación y, por consiguiente, cuasi justificación cuando las víctimas son mujeres supuestamente vinculadas con la pandilla. Se ha documentado casos en los que los victimarios amenazaron a sus víctimas por considerarlas pandilleras (Chávez, 2015).

Entre todo el marco de esta serie de complejos acontecimientos, se asiste a una sensible y a primera vista inexplicable inmovilización de parte de organizaciones académicas y de la sociedad civil, las cuales se han pronunciado muy poco o solo tímidamente para manifestar oposición o algún tipo de contrapeso frente a las estrategias securitarias del Estado salvadoreño. Como se ha dicho, tales estrategias pasan por la permisividad frente a gran cantidad de abusos policiales, <sup>53</sup> incluyendo desde desapariciones forzadas hasta episodios de ejecuciones judiciales demostrables. <sup>54</sup> Este silencio es aún más relevante cuando se habla de organizaciones de derechos humanos, las cuales no terminan de despojarse de su timidez frente a las graves violaciones de estos derechos que están aconteciendo continuamente en el país.

<sup>53.</sup> En reunión con diversas organizaciones sociales sostenida en marzo de 2016, un miembro de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad) expresó haber documentado unos sesenta casos de abusos policiales en el último año.

<sup>54.</sup> En la reunión sostenida entre el titular de la PDDH y organizaciones sociales (18 de mayo de 2016), el señor David Morales expresó que han documentado cuatro casos de desaparición forzada en 2015, tres de ellos imputables a las FF. AA. y uno a la PNC. Cuentan con un quinto caso cuya responsabilidad está aún sin esclarecer.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

96

Según diversos análisis y testimonios de personas entrevistadas, esta suerte de parálisis obedece a cuatro razones fundamentales:

- a) experimentar miedo e incluso terror frente a las consecuencias que puede conllevar oponerse a las políticas de seguridad del Gobierno, sobre todo porque en un escenario jurídico poco claro cualquier conducta que pueda ser interpretada como «apoyo» a las pandillas puede ser criminalizada, bajo un esquema exacerbado del derecho penal del enemigo;
- b) considerar que es poco consecuente desde el punto de vista ideológico mostrar desacuerdos con un gobierno de izquierda como el actual (un gobierno del que incluso están formando parte actores que exhiben en su hoja de vida una importante trayectoria de lucha por los derechos humanos desde diversas organizaciones de la sociedad civil);
- c) sentir temor frente a un posible ostracismo partidario, pues en un contexto ciudadano calcado en la cultura del castigo y mayoritariamente proclive a favorecer las acciones de «mano dura», manifestar que se está a favor de opciones más democráticas para abordar el fenómeno de la inseguridad puede conllevar el riesgo de perder o erosionar el propio capital político;
- d) valorar como poco conveniente la oposición al Gobierno porque este financia actividades de la sociedad civil. Evidentemente, estas posturas se imbrican e interconectan, potencializando aún más las razones para el silencio y la inacción (o no oposición).

Una defensora de derechos humanos dijo recientemente «Hemos tenido temor de denunciar de manera más fuerte», lo cual es comprensible en un escenario en donde al autoritarismo y la represión oficial se adhiere gran cantidad de ciudadanos, complacidos por la «mano brutal» contra terroristas y antisociales. En el contexto, la criminalización de los defensores de derechos humanos está a la orden del día.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

97

Pese a todas estas dificultades, es justo reconocer que algunas organizaciones sociales han comenzado a actuar. La audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 157 período ordinario de sesiones, liderada por el Servicio Social Pasionista (SSPAS) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad),<sup>55</sup> representa un importante punto de partida en la dirección correcta: denunciar violaciones a los derechos humanos, vengan del Gobierno que vengan. Las alianzas que vayan generándose para apuntalar estas acciones resultarán clave para contribuir a revertir temores y alcanzar posiciones más favorables —y seguras— que permitan minimizar la situación de aguda inseguridad que se vive actualmente en El Salvador.

# En la búsqueda de alguna voz de esperanza

Mujeres familiares de privados de libertad han compartido y denunciado, desde hace varios años, cómo los registros físicos ejecutados tanto por custodios hombres como por mujeres al momento de ingresar a los centros penitenciarios son excesivos. Esto no es nada nuevo, pues por diversos medios se ha hecho referencia, incluso, a registros tanto vaginales como anales. Aunque ilegal, esta es una práctica recurrente. Sin embargo, en una ocasión, una mujer compartió que su hijo nonato, en el primer trimestre del período de gestación, le fue literalmente arrancado del vientre; la mujer custodio que perpetró este crimen expresó, en el momento, su deseo de erradicar de esa manera la semilla de un pandillero. <sup>56</sup> Un auténtico acto de exterminio.

Por su parte, Noemy Molina, en su estudio «Ni paz ni tregua para las mujeres en El Salvador» (2015), registra el siguiente caso:

<sup>55.</sup> Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=RNTxyZ\_GEPY. 56, Según conversación informal sostenida con una profesional experta en el tema, San Salvador, 19 de mayo de 2016.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

98

Hace muy poco tiempo, la violencia sexual era el día a día en la comunidad, y era la principal forma de intimidación de las pandillas respecto a las mujeres. «Mire allí hay otra cipota a la que [...] le sacaron la matriz del golpe [...], con eso uno se trauma, porque aunque uno esté viejo ya, pero ver eso uno piensa ¡puchica! estos [sic] endrogados no respetan a nadie, por eso yo les tenía un gran miedo, más por mis hijas», contaba Dolores (45) aterrorizada por las cosas que los pandilleros eran capaces de ejecutar, hace tan poco tiempo (p. 243).

Estos dos relatos describen crímenes similares perpetrados por fuerzas contrarias; involucran, ambos, la parte más íntima y simbólicamente femenina del cuerpo de la mujer: la matriz. Un órgano que acopia tanto de manera concreta como simbólica el significado que las sociedades han adscrito al cuerpo de la mujer como dador de vida, como fuente de fertilidad y esperanza de continuidad de la especie en general, y de la propia prole, en particular. Significados que están en la base muchas veces de la inequidad, la injusticia y la dominación de los hombres contra las mujeres, pero que también durante muchos años han sido la base de valores sagrados a favor de la vida.

¿Por qué compartir estas historias? De alguna manera, para referir que la guerra social en la que está inmersa El Salvador ha llegado a extremos inaceptables y constituye, como todas las guerras, un sinsentido. Un posicionamiento de actores que en su obstinación por la retribución y la venganza se colocan a sí mismos en la dinámica de la serpiente que se muerde la cola.

Razón lleva, entonces, uno de los expertos en temas de seguridad entrevistado para el presente ensayo que nos dijo «A través de pequeñas victorias tenemos que recuperar la esperanza, porque este país está desesperanzado».

Que se resquebraje al menos un poco la barrera del miedo, que se dé paso a una dosis prudente de indignación frente a lo que acontece y se comience

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

99

a escuchar las voces más cuerdas y representativas de diversos sectores y grupos sociales son, sin duda, ingredientes que podrían dar cabida a esa esperanza necesaria para caminar. Pero todos estos pasos requieren tanto un carácter colectivo como un norte orientador para lograr, si no un cambio radical, al menos sí las pequeñas transformaciones que permitan detener el baño de sangre y minimizar el sufrimiento. ¿Hacia dónde, entonces, dirigir tales transformaciones?; ¿cuáles son los parámetros, indicadores y nortes orientadores?

Sin duda, el país cuenta con diagnósticos y propuestas técnicamente viables para prevenir la violencia y procurar seguridad ciudadana. El mismo Plan El Salvador seguro es un ejemplo de ello. De lo que se carece, sin embargo, es de la legitimidad social sobre tales propuestas (pues la mayoría de ellas constituye consensos privativos de ciertos miembros consagrados de las élites) y de la voluntad política para echarlas a andar. Además de prevención, en el momento actual es necesario hablar de interrupción de la violencia, de combate frontal a la corrupción y la impunidad, y de depuración de las fuerzas policiales y de otros actores vinculados con los órganos encargados de impartir justicia en el país. También, de cómo financiar el tipo de Estado que las y los salvadoreños requieren para proveer más y mejor seguridad, elemento fundamental para lograr el desarrollo equitativo e integral. Es imprescindible considerar cómo todas estas acciones se vinculan con las necesidades y aspiraciones específicas de las mujeres y de otros grupos vulnerabilizados, como la niñez y la iuventud.

En el marco de dinámicas societales, hablar se refiere a impulsar diálogo, lo cual constituye un paso clave para alcanzar consensos mínimos que permitan comenzar a andar. Aunque los diálogos estén bastante desacreditados puesto que en más de una ocasión se han mediatizado o utilizado para cooptar y desviar la protesta social, no por ello se debe desacreditar al diálogo como

100

Isabel Aguilar Umaña

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador

tal. Hacerlo sería no contar con otra alternativa sino con la violencia y la destrucción que ella conlleva. Cabe recordar y reconocer, en este sentido, que la experiencia histórica ha demostrado que es imposible alcanzar la paz por medios que no sean pacíficos, para parafrasear a Johan Galtung.

Mientras se escuchan las voces de ese diálogo, es preciso paliar la crisis. Una manera de hacerlo es, como dice el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, «Estar con la gente, que es la que está pagando el precio con sangre y muerte». Herederos del legado de monseñor Romero, las y los salvadoreños con seguridad sabrán encontrar el camino para hacerlo, ojalá, sin exclusión alguna.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar Umaña, Isabel y Rikkers, Jeanne (2012). «Violent Women and Violence Against Women. Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America's Northern Triangle Region» [en línea], Interpeace & Initiative for Peacebuilding, disponible en: http://www.ifp-ew.eu/pdf/201204IfPEWViolentWomenAndViolenceAgainstWomen.pdf.
- Banco Mundial (2011). Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo [en línea], Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\_VOLUME I SPANISH CrimeAndViolence.pdf.
- Chávez, Suchit (2015). «Cada 4 horas ocurre una violación», en La Prensa Gráfica [en línea], edición del 21 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2015/12/21/cada-4-horas-ocurre-una-violacion.

Mujeres violentas y violentadas en la vorágine actual de inseguridad en El Salvador



- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2008). Cuál es la definición de «conflicto armado» según el derecho internacional humanitario? [sic] [en línea]. Comité Internacional de la Cruz Roja, documento de opinión, marzo de 2008, disponible en: https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf.
- Department of Homeland Security (5 de octubre de 2015). Department of Homeland Security. En «Southwest Border Unaccompanied Alien Children» [en línea], disponible en: https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children.
- El Salvador, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu) (s.f.). Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres [sic], Decreto 520 [en línea], disponible en: http://www.pgr.gob.sv/genero/descargas/ley%20 especial%20integral%20para%20una%20vida%20libre%20de%20violencia%20 para%20las%20mujeres\_web.pdf.
- Interpeace (2011). Violentas y violentadas: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 en el triángulo norte de Centroamérica [en línea], disponible en: http://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/2013\_05\_14\_Central\_Am\_Violentas\_y\_Violentadas\_es.pdf. Consultado el 9 de mayo de 2016.
- Lapper, Richard (s.f.). «Centroamérica sigue siendo tan violenta como siempre. ¿Cómo podría cambiar?» [en línea], disponible en: http://www.americasquarterly.org/content/centro-america-sigue-tan-violenta-como-siempre-como-podria-cambiar. Consultado el 22 de abril de 2016.
- Observatorio de Violencia de Género (2016). «Pandillas, ataques armados y feminicidios de pareja, algunos contextos de los crímenes contra las mujeres en 2015» [en línea], disponible en: http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/boletinas/2016-0102 BOLETINA VG.pdf. Consultado el 27 de abril de 2016.
- Tager, Ana Glenda y Aguilar Umaña, Isabel (2013). «La tregua entre pandillas: Hacia un proceso de construcción de paz social» (mimeo), Guatemala: Interpeace.
- Walker, Leonore E. A. (2004). «El perfil de la mujer víctima de violencia», en San Martín, José (coord.), El laberinto de la violencia. Causas, tipos y efectos. España: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia, Ariel.

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

102



# La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

Ronald Sáenz Leandro Bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica

La crisis regional en la que se han visto envueltos los cinco gobiernos centroamericanos, los ha obligado pues a "hacer política exterior" por primera vez en su historia. De países básicamente "objeto" de la política exterior de otros, se han ido, poco a poco y ciertamente de manera desigual, convirtiendo en "gestores" de ella.

Cristina Equizábal y Francisco Rojas Aravena

### Introducción

li hay algo que hoy día comparten la mayoría de países centroamericanos, además de su ubicación geográfica, es la constante necesidad de repensar sus vínculos para con el resto del mundo. En ese sentido, la región ístmica encarna un pasado compartido en el que de cuando en cuando se ha convertido particularmente en foco de atención para las diferentes potencias hegemónicas que han transitado cíclicamente por los anaqueles de la modernidad.

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

103

Es por esta razón que los países centroamericanos, ya sea por su pasado colonial o por su reciente fundación como Estados nacionales, no poseen un extenso historial de posicionamiento internacional, los marco históricos que han llevado la pauta de los mismos, *grosso modo* resumen una suerte de subordinación y de sujeción pasiva para con los intereses del otro.

El comienzo del siglo XXI trajo consigo una serie de cambios, en este contexto, la región ha ido reconfigurando sus sistemas políticos al punto de gozar, actualmente, de relativos márgenes de maniobra para posicionar sus expectativas en un sistema de integración supranacional. Las coyunturas recientes, han obligado a la región a cumplir con los preceptos más exigentes de las nuevas dinámicas del multilateralismo.

El escenario sin duda no es el mismo del vivido hace 30 años, la distribución del sistema mundial dejó de ser bipolar y las guerras internas dejaron de ser pan de cada día. Los procesos de paz desafiaron al istmo a olvidar un pasado bélico para promover su inserción en mundo globalizado y con democracias estables. Es desde aquel momento, que los Estados han venido planteando y replanteando su política exterior con el fin de ejercer un papel inclusivo en las conjugaciones de la política internacional.

El estudio regional para el que el presente texto sirve de antesala, ofrece una visión preliminar y exploratoria de la política exterior de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el fin de fundar las bases de una agenda de investigación regional más sólida en esta materia. La teoría de las Relaciones Internacionales proporciona un primer entendimiento a los principales mecanismos y tendencias que desde sus respectivos procesos de independencia han caracterizado a los Estados estudiados, con los demás fuera de sus fronteras

104

# Política exterior e interés nacional: aproximaciones conceptuales

En toda teoría se manejan ciertas formas generalizadas para brindar acercamientos a diversas concepciones, la política exterior no deja de ser una de ellas. Las definiciones conceptuales, por tanto, acarrean el peligro de convertirse en versiones minimalistas y simplistas de una realidad que a menudo se nos presenta más compleja. Sin ánimo de ello, de manera general e introductoria se entiende la política exterior como "el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio de promover el interés nacional". <sup>1</sup>

La anterior acepción, sugiere pensar la política exterior como aquella relación, bien sea diplomática o comercial, que mantiene un país para con otros Estados. Esto puede ser explicado por la tradición que ha permeado el mundo occidental moderno, teniendo como principal antecedente los acuerdos de Westfalia (1648), que de buena manera posicionaron a los Estados nacionales como unidades dominantes, capaces de actuar conforme a preceptos estratégicos y racionales.<sup>2</sup>

Dicha asociación mental, pareciera, se da *a priori*. Graham T. Allison (1988) asegura, en esta dirección, que tanto analistas como ciudadanos de a pie "piensan los problemas de política internacional y militar en términos que implican en gran medida, modelos conceptuales que tienen considerables consecuencias para el contenido de su pensamiento".<sup>3</sup> A este respecto, el primer gran paradigma de la teoría de las Relaciones Internacionales —el realismo— establecía como unidades principales de análisis a los estados

<sup>1.</sup> Reynolds, P. Introducción al estudio de las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos, 1977; pág. 46.

<sup>2.</sup> Holsti, Ole. «Modelos de Relaciones Internacionales y Política Exterior.» FI, 1989: 525-559. 3. Allison, Graham T. La Esencia de la Decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988; pág. 22.

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

105

inmersos en dinámicas de seguridad nacional y conflicto, de claro está, el mismo surge de un periodo de entre guerras enfocado en estudiar a las grandes potencias militares y proveniente de una tradición clásica hobbesiana. <sup>5</sup>

Lo anterior demuestra un modelo predominante a lo largo de la historia, sin embargo, en la actualidad se puede decir que existe gran diversidad de abordajes en las Relaciones Internacionales. Los mismos se preocupan por enfocar con distintos lentes teóricos, otras realidades y otras variedades de actores que dicha concepción clásica impide, no obstante, no sería adecuado negar la vigencia que sigue teniendo el entendimiento del accionar de un estado con respecto a objetivos provenientes de una llamada "cultura política" determinada.

Calduch (1993) menciona que, habitualmente, surgen tres confusiones particulares apreciadas en las definiciones elaboradas por internacionalistas.<sup>6</sup> La primera de ellas, refiere a la asociación que usualmente se hace entre la política exterior de un Estado y la política exterior de un Gobierno, arguyendo que la misma representa una visión simplista del poder ejecutivo.<sup>7</sup> A esta se le podría agregar que la política de un gobierno –estando las democracias liberales contemporáneas constituidas por sistemas de partidos— refleja obligatoriamente la ideología y el proyecto de un grupo determinado en el poder, por lo tanto, una forma de administrar las políticas de una manera diferenciada a otros partidos que pudieran conformar dicho sistema. Esto último es esencial a la hora de estudiar la política exterior en Centroamérica.

<sup>4.</sup> Barbé, Esther. Relaciones Internacionales. Tercera Edición: Editorial Tecnos, 2008; pág.

<sup>5.</sup> Esta tradición queda representada en la siguiente afirmación: "[El estado es] el único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas (...) posee y utiliza tanto poder y fortaleza que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero." En Hobbes, T. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2006; págs. 140 – 141. 6. Calduch, R. Dinámica de la Sociedad Internacional. Madrid: CEURA, 1993; pág. 1.

<sup>7.</sup> Idem.



Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

106

Los sistemas políticos de la región –y en mayor medida a largo del siglo XX– han internalizado consensos en cuanto a "maneras de gobernar", potencializados en parte por regímenes construidos alrededor de bipartidismos o sistemas de partido dominante.

Una segunda mención alude al entendimiento de la política exterior comprendida exclusivamente como simple acción exterior, ignorando de esta manera todo el proceso de toma de decisiones, evaluación y control de resultados previo, además de visibilizar solamente las acciones diplomáticas y militares que pueden percibirse abiertamente.8

Por último, Calduch señala que, la tercera distorsión suele ir direccionada a desconectar la política exterior de la política interna de los estados. Para el autor esto contrae análisis erróneos que conducen a pensar la política exterior como acciones particulares o "sueltas" que en nada confluyen con la coyuntura endógena del país estudiado.

Con lo hasta ahora dicho, parece que es preciso adoptar un concepto integral de la política exterior que llegue a tomar en cuenta las distorsiones que una concepción minimalista acarrea. A este respecto, Calduch propone por Política Exterior a:

> aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.9

Partiendo de la anterior definición, destaca el hecho de que otro de los términos asociados a la política exterior de los Estados –y no contemplado en la definición— es el del llamado Interés Nacional, mismo que habitualmente

<sup>8.</sup> Óp. Cit. pág. 2.

<sup>9.</sup> Óp. Cit. pág. 3.

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

107

se presenta ligado al de política exterior pero alude a una concepción más específica de la generación de la política como tal; su significado depende del lente con el que se mire ya que sería ingenuo pensar el interés nacional como representante unívoco de la totalidad de una determinada colectividad o el sentir de un país. En el sentido anterior vendría a representar un interés oficial más conforme a la cultura, tradición y mitos de la nación estudiada.

Duroselle (1959) en un enfoque más rígido afirma que existe un interés general o *interés nacional* de los Estados sobre los cuales gira el establecimiento de fines y objetivos. El interés general para el autor hace mención a la *seguridad nacional* traducido en d*efensa de soberanía, delimitación territorial y acción militar*, entre otros de igual magnitud. También instaura la categoría de *interés parcial* para todo aquello que esté fuera del primero, dividiéndose a su vez en interés parcial abstracto (poder, riqueza) e interés parcial concreto (oro, petróleo).<sup>10</sup>

Ante lo anterior, Calduch se apresura en señalar que la lógica de identificar el interés nacional con "lo que los gobernantes de un país reconocen y proclaman como el "interés nacional" no resuelve el problema sino que lo agrava al asumir dos falsas identidades la de Gobierno y Estado de un lado y la de sociedad y Estado de otro".<sup>11</sup>

Con el objetivo de no ahondar en una polémica el mismo señala tres ejes que considera estructurales e ineludibles que conforman un núcleo "duro" del interés nacional, y sobre los cuales gran parte de especialistas coinciden:

- Seguridad del Estado.
- o Bienestar económico y social de la población.
- La protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad. 12

<sup>10.</sup> Duroselle, J. La Opinión pública y la política exterior. París: Presses Universitaires de France, 1959; pág. 367.

<sup>11.</sup> Óp. Cit. pág. 31.

<sup>12.</sup> Op. Cit. pág. 28.

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

108

A estos tres anteriores, el autor añade otros que llegan a constituir lo que él denomina *fines internacionales* (recogidos de la Carta de las Naciones Unidas), que deben ser considerados por todo Estado de Derecho, como son:

- El mantenimiento de la paz y seguridad internacional.
- La protección y respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.
- El mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales.
- La promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos. 13

En síntesis, deviene presuntuoso asumir un interés general que abarque todo país y Estado sin tomar en cuenta las particularidades institucionales, la trayectoria histórica y la cultura política de un determinado pueblo. Por otra parte los utilizados fines internacionales son determinantes en los respectivos marcos jurídicos que actualmente instituyen a las naciones centroamericanas.

## Mecanismos de Toma de decisión

Las democracias centroamericanas actuales han creado una institucionalidad exterior que ha se fortalecido a lo largo de los últimos veinte años debido, principalmente, al fin de los conflictos armados. Sin embargo, las llamadas "nuevas amenazas" obligan a replantear constantemente sus objetivos de política exterior, así como sus intereses.

De igual forma, se advierte que, el funcionamiento de la política exterior se muestra, en ocasiones, "atada de manos" ante los dictámenes de los asuntos internos de cada país. A pesar de ello, en algunas áreas, la política exterior mantiene la particularidad de poseer cierto grado de autonomía, lo

109

que permite una mayor libertad para el diseño de la política exterior, que se refleja en la creación de regímenes internacionales en el marco del Sistema de Integración (SICA).

Alexander George (1991), introduce lo que él denomina la "decisión de calidad" en política exterior que, básicamente, es un nivel de toma de decisiones que parte de la visión del presidente y su búsqueda de la calidad. En su teoría la búsqueda de las decisiones de calidad, necesariamente requieren de amplia aceptabilidad, consenso y apoyo, además de una buena administración de tiempo y recursos en la formulación de la política. También afirma que en la esfera de la política exterior el criterio utilizado de "alta calidad" generalmente se identifica con el concepto de interés nacional, "una decisión de alta calidad es aquella en la cual el presidente sopesa adecuadamente el interés nacional en una situación particular y elige una política o una opción que es más probable". <sup>14</sup>

Pearson y Rochester (2001), recalcan la importancia que algunos Estados dan a los líderes políticos en la elaboración y conducción de la toma de decisiones, pues, se argumenta, están basadas en la posibilidad de escoger opciones de entre diversos fines y medios, sin darle mayor importancia a los variados condicionamientos estructurales que puedan surgir en el proceso.<sup>15</sup>

El diseño de la política exterior para estos autores, tiene varios mecanismos, a saber, unos legales y formales —que serán analizados con mayor detenimiento durante desarrollo del presente trabajo— y por otra parte una serie de factores de diversa índole, entre los que resaltan el área intelectual, psicológica, de límites temporales temporal. En otras palabras, la toma de decisiones que "se relaciona con el medio que los rodea y con las circunstancias existentes". <sup>16</sup> Como lo señala el título de su libro, los mecanismo de gestión en toma de

<sup>14,</sup> George, A. La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Traducido por Cristina Piña: GEL, 1991. 15. Pearson, Frederic S, y Martin Rochester. El proceso de política exterior. Una visión desde su interior. New York: McGraw.Hill, 2001; Pág. 198. 16 Ídem.

110

decisiones tienen su contraparte vista "desde adentro", la decisión racional clásica se va superando a medida que se vuelve insuficiente para determinar los juegos políticos que plantea un modelo más burocrático.

Los autores argumentan que las tipologías más usuales para la elaboración de las decisiones en política internacional suelen dividirse en; área temática ya sea seguridad, comercio, diplomacia y por otro lado las del área coyuntural o de situación. De esta última área se desprenden tres categorías de decisiones en política exterior:

- Macrodecisiones
- Microdecisiones
- Decisiones de Crisis<sup>17</sup>

En ese orden, las Macrodecisiones vienen a formar parte de las que se conciben como de "interés general", convencionalmente como la mayoría de modelos presuntivos en las Relaciones Internacionales, este tipo de decisiones trata de establecer "reglas básicas" de accionar y normalmente tienen que ver con la seguridad y la soberanía territorial. Las macrodecisiones se caracterizan por no estar limitadas por marcos de tiempo estrechos, se presentan gran cantidad de actores y permiten un margen amplio de planeación. 18

Las Microdecisiones por su parte son aquellas que poseen un carácter administrativo, que pueden venir acompañadas de elementos "sorpresa", un ejemplo de ellos podrían ser las solicitudes de asilo político. Se caracterizan por presentar márgenes reducidos de tiempo para ejecutar una acción, por no representar grandes amenazas y por manejarse entre los niveles inferiores de las burocracias gubernamentales. <sup>19</sup> Lo destacable es que este tipo de decisiones rara vez son encargadas a los altos mandos de las cumbres burocráticas.

<sup>17</sup> Óp. Cit. Pág. 200 y ss.

<sup>18.</sup> Ídem.

<sup>19.</sup> Ídem.



]]]

Por último, las Decisiones de Crisis se ubican en el medio de las dos anteriores, ya que pueden darse combinaciones de los dos tipos. Las mismas se caracterizan por presentar altos grados de amenazas, marcos de tiempo limitados, y participación de las élites.<sup>20</sup>

Por los últimos movimientos de las élites partidarias en Centroamérica, se especula que las decisiones pueden formar parte de un esquema burocrático, sin embargo los marcos teóricos que se utilizan, se han concebido con el fin de analizar burocracias de mayor envergadura. ¿Pueden las decisiones seguir amparándose en modelos de actor racional?

A este respecto, preliminarmente, este estudio señala que no existe un modelo que encaje perfectamente en la identificación de las gestiones en toma de decisiones para los países centroamericanos, mejor aún, los avances en los estudios de la última década apenas empiezan a dar pinceladas de marcos más específicos de análisis, aunque si bien las Relaciones Internacionales vislumbran ciertos aspectos que pueden ser aplicables para los estudios regionales, sería poco provechoso no comenzar a establecer criterios que se apequen a los distintivos más próximos al Istmo.

#### Las tendencias del nuevo siglo en Centroamérica

Una vez introducido los elementos conceptuales básicos, se procede al análisis de las diversas tendencias presentadas por los países centroamericanos, siempre inmersos en un contexto de posguerra y de redefinición de democracias institucionales.

Los países centroamericanos una vez alcanzada la independencia —debido a su pasado colonial— se vieron inmersos en un legado de arrastre potenciado

20. Ídem.



112

por la importancia que la Capitanía General de Guatemala devengó durante la colonia. Ese pasado posibilitó que durante los primeros años de "vida independiente" se intentara un proceso de integración mediante la constitución de la República Federal Centroamericana creada en 1824 y disuelta para 1848. Luego de este fallido experimento transitaron 100 años para volver a resucitar un nuevo modelo de integración en 1951: la Organización de Estados Centroamericano (ODECA). No obstante, a pesar del entusiasmo que dicho acontecimiento pudo haber generado, el periodo convulso se acrecentó con una guerra interregional entre Honduras y El Salvador en 1969, y orquestó su último réquiem con los gobiernos de facto y los conflictos armados internos.

Luego de la firma de los acuerdos de Esquipulas se abrió un nuevo proceso de reformulaciones y redefiniciones de la política en el vecindario: el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, fundó las bases de lo que hoy conocemos por Sistema de Integración Centroamericana (SICA).<sup>21</sup>

Ante este panorama, la década de los años noventa se presentó como la década de la esperanza luego de la "década perdida". En el año 1999 se formalizó un proceso de profesionalización en la investigación sobre Centroamérica. El Primer Informe Estado de la Región daba fe de los principales avances obtenidos como antesala del nuevo milenio, siendo "la única región en el mundo capaz de resolver pacíficamente guerras civiles de larga data, mediante una combinación de acciones regionales y nacionales no derivadas de fuerzas políticas o militares internacionales."<sup>22</sup> El Informe parecía replicar lo que unos años antes ya habían dilucidado Cristina

<sup>21.</sup> Marín, Dunnia. La reunión de presidentes y los mandatos presidenciales del SICA. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional,

<sup>22.</sup> Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. Resumen Ejecutivo, San José, Costa Rica: LIL S.A, 2011; Pág. 41.

Análisis

Ronald Sáenz Leandro La política exterior centroamericana en los albores del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

113

Eguizábal y Francisco Rojas Aravena: la política exterior centroamericana, a como la estudiamos hoy, nace a partir de los procesos de transición democrática.

El siguiente documento significativo se presenta una década después, el Tercer Informe Estado de la Región (2008), presenta resultados pocos esperanzadores, ante la pérdida de dinamismo de la región. En el área que nos sitúa ante el contexto internacional, sobre los desafíos en política exterior alerta sobre la "corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico, la creciente vulnerabilidad de la inserción económica internacional de las naciones más rezagadas del área y los altos precios de los hidrocarburos", además del fracaso incipiente de la integración regional.<sup>23</sup>

Para el Cuarto Informe Estado de la Región (2011)<sup>24</sup> de entre los principales constreñimientos en materia regional exterior se señalan; el debilitamiento del SICA ante las crisis políticas por el golpe de Estado en Honduras (2009) y los problemas limítrofes entre Costa Rica y Nicaragua (2010 en adelante), conflictos en los nombramientos de jerarcas regionales citando el caso del secretario de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el anuncio de salida por parte de Panamá del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en el año 2010.<sup>25</sup>

Aunado a lo anterior, el acontecimiento fundamental que caracteriza a la política exterior de la década, es la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), así como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AACUE).

Ante este panorama general se puede desprender el estudio de las actuales tendencias en política exterior para la zona, sobre las cuales podríamos hacer una división de acuerdo a una propuesta de etapas históricas:

<sup>24</sup> Último publicado al momento de la presente investigación.

<sup>25.</sup> Óp. Cit. Pág. 55-56.

114

- 1. Época Colonial, por su particularidad no se evidencia presencia de política exterior tal y como la estudiamos hoy día.
- 2. Independencia, determinada por las alianzas entre las élites para mantener privilegios perdidos en el proceso, presencia de un cambio liberal y de aventuras regionales.<sup>26</sup>
- 3. Liberal Temprano, hacia la segunda mitad del siglo XIX, determinada por gobiernos militares, entrada a nuevos mercados y por la lucha de la integridad territorial de la región.
- **4.** Transición Democrática, modelo de apertura a mercados y comercio internacional, "fantasma del siglo XX" y las nuevas amenazas presentadas a la región.

Es desde la cuarta y la última etapa sobre la cual se observa una serie de tendencias en los países centroamericanos.

La región centroamericana ha devenido en una rareza particular –podría decirse lo mismo de otros países sudamericanos— en donde el péndulo ha flotado históricamente entre gobiernos civiles y militares, democracias y autoritarismos. Guatemala, de manera similar a sus vecinos, sufrió un pasado encarnizado de conflicto armado, el cual llego a extenderse hasta por 36 años dejando saldos de más de 200.000 personas asesinadas y 45.000 personas aparte que aún continúan desaparecidas. Desde entonces Guatemala ha tratado de voltear la página ante la violación sistemática de los Derechos Humanos que se dieron tras estos años, caso mayormente conocido es el del general José Efraín Ríos Montt quien luego de perpetuar un golpe de estado en 1982, dirigió el periodo más violento del conflicto el cuál durante el único año que duró en el poder, le bastó para cometer un genocidio significativo de la población maya *Ixil*.<sup>27</sup> La sentencia histórica

A este respecto véase: Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. Historia diplomática de Costa Rica (1821-1910). San José: Editorial Juricentro, 1995.

FIDH. «Genocidio en Guatemala: Riós Montt Culpable.» Ciudad de Guatemala, 2013; Pág. 4.

115

que declaró con lugar el delito de genocidio fue revertida y aún se está a la espera de la resolución definitiva del caso. El fin de la impunidad es urgente en un país traumatizado por un pasado de violencia y un presente de corrupción. La reciente movilización popular llevada a cabo en este país, ante las acusaciones hacia el presidente Otto Pérez Molina de dirigir una poderosa mafia aduanera que estafaba al fisco junto con su ex vicepresidenta Roxana Baldetti, han conllevado a una escalada de disconformidad y de apatía política. El reciente triunfo del outsider Jimmy Morales en la segunda vuelta electoral por la presidencia de este país, demuestra la solución "más segura" para el pueblo guatemalteco ante la falta de opciones y el hartazgo por la clase política tradicional.

La integridad territorial por otra parte ha sido otra tendencia presente en la historia contemporánea guatemalteca, así son notables los diferendos que ha manejado históricamente para con lo que hoy día conforma el territorio beliceño llevando de esta manera a ambos gobiernos a ratificar un Acuerdo Especial en el año 2008 que eventualmente podría llevarlos a resolver sus problemas. Amparándose en el derecho internacional, luego de respectivos procesos de consulta popular que elevarían el caso de disputa territorial ante la Corte Internacional de Justicia, el acuerdo parte del compromiso de las partes de aceptar las estipulaciones del organismo juez, así como de llevar a cabo el proceso de consulta a lo interno de los países.<sup>28</sup>

Al igual que el resto de países Centroamericanos en materia de comercio exterior, Guatemala ha ido estableciéndose en nuevos mercados entablando relaciones comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos.

Comienza un diálogo nacional acerca de la gestión integrada del recurso hídrico, para ello luego de conformar una serie de organismos y comisiones al mando, logra en 2011 publicar su "Política Nacional del Agua" estableciendo

28. Orellana, G. Antecedentes y Análisis del "Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia". Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.



116

así un plan de acción para ir de a poco tomando acciones concretas que permitan administrar de una manera consciente el recurso. Es sin duda un baluarte a nivel regional.

Por otra parte, Honduras es otro caso del cual se desprende un panorama de ocupación militar, convertido prácticamente en el centro de operaciones estadounidense en Centroamérica. La base aérea Soto Cano marca la pauta de intromisión territorial que en otrora represento una práctica "común", además de la presencia militar del ejército norteamericano quien capacita constantemente al ejército hondureño, parte de esa ayuda fue cortada durante el gobierno de facto de Roberto Micheletti (2009-2010). La nación más violenta del continente sufre los males del descontento popular ante las clases políticas tradicionales, quienes han mantenido la hegemonía del bipartidismo durante más de 50 años. Representó un punto de quiebre en el proceso de democratización Centroamericano al ser escenario del golpe de estado militar-empresarial a Manuel Zelaya en 2009, que junto al caso paraguayo representa el ejemplo vivo de la crisis política del pueblo latinoamericano.

El Salvador, epicentro de las mesas de diálogo regionales, para no distanciarse de la tónica, presenta también un conflicto de índole territorial, se trata de la lucha contra Honduras por las soberanía de la Isla Conejo, ubicada en el Golfo Fonseca quien ha acusado a su vecino de ocupación militar ilegal desde el año 1993, tras una ambigua resolución de la Corte Internacional de Justicia en 1992 quien repartió la soberanía de las ínsulas entre los dos países. Aunado a esto aún se respiran fantasmas de la llamada "Guerra del Fútbol" de 1969.

La principal amenaza que ha albergado a esta nación (y al conjunto de los países del área) ha sido el avance del crimen organizado en consonancia con las maras, pandillas que desde hace más de dos décadas constituyen una red de criminalidad que han llegado a cubrir relativamente el "Triángulo Norte" centroamericano.



117

Sin embargo este tipo de pandillas se ha relegado al aislamiento tanto político como económico, y no pueden ser tomadas como crimen organizado tal cual ya que poseen su particularidad, pero siempre ejerciendo actividades conexas al narcotráfico. Las maras han sido la tónica que no ha dejado que El Salvador haya podido consolidar su proceso de pacificación social además de la política, culminada con la firma de los Acuerdos de Paz que en 1992 pusieron fin a 12 años de guerra civil, dándole cabida con esto al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) quien deja de ser un ejército y se inserta dentro del sistema democrático de partidos. El proceso de democratización política en El Salvador se robustece al llegar al poder en 2009 el FMLN vía electoral.

El proceso de conciliación nacional, mediante la confluencia positiva de los sectores sociales es un desafío que seguirá concerniendo al sistema político salvadoreño.

Costa Rica ha sido ampliamente reconocida por su relativa diferencia en cuanto a conflictos armados, con una democracia fuertemente consolidada jugó un papel importante en los Acuerdos de Esquipulas. Bajo el mando de la Administración Arias – Sánchez (1986-1990) y una política exterior de alto perfil, Costa Rica logró sentar las bases de los procesos de democratización que culminaron a mediados de los 90s. Gradualmente ha venido dejando en firme su vigorosa inserción en los mercados externos, mediante la liberalización económica y la atracción de inversión extranjera directa, diversificando de esta forma la oferta exportadora de sus productos.

La promoción de sus pilares en el sistema internacional, ha sido una de las puntas de lanza de su política exterior, los Derechos Humanos y la visión de País Verde principalmente. Así también ha venido apostando por el multilateralismo, estableciendo de esta manera, relaciones comerciales con la China continental luego del rompimiento diplomático con Taiwán hacia finales de la primera década del siglo XXI. La restricción militar ha obligado a Costa Rica a ampararse en el Derecho Internacional. La principal problemática que ha presentado, ha sido la creciente brecha entre los



118

estratos, la disparidad en el ingreso y la desigualdad social que en el nuevo siglo conllevó a una reactivación de los movimientos sociales.

Panamá ha sido el máximo ejemplo de liberalización comercial en la región, convirtiéndose en el área preferida del Istmo por inversionistas y entidades financieras. Hacia mediados de los noventa se desmarcó relativamente de la presencia estadounidense al pasar a administrar el Canal de Panamá, proceso que aumentó significativamente sus márgenes de autonomía.

Al igual que Costa Rica ha experimentado una gran diversificación en su oferta exportadora, desarrollando por otro lado en su ciudad capital un gran despegue inmobiliario sin igual en la región. Panamá ha apelado al Multilateralismo en sus relaciones exteriores.

Por último Nicaragua, experimentó su retorno a la democracia en el año 1990 al dejar los sandinistas el poder llegando con esto a presidir en su lugar Violeta Barrios de Chamorro. Anteriormente su autonomía giraba alrededor de la inserción extranjera de las potencias del mundo bipolar. Luego de la transición democrática Nicaragua fue liderada por fuerzas liberales, hasta que en 2006 retorna el Frente Sandinista al poder, parte por un pasado convulso de corrupción oficialista. Lo anterior no le ha impedido a Nicaragua firmar Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea.

La lucha por la integridad territorial ha sido esencial en la política exterior Nicaragüense al punto de redefinir sus fronteras en casos de litigio Internacional con países como Colombia, Honduras y Costa Rica. Como parte de su situación actual, parece ser que la construcción de un canal interoceánico a través del territorio nicaragüense ha dividido al país y ha generado descontento sobre todo en los sectores campesinos del Sur del país.

En la última mitad de la primera década del siglo XXI Nicaragua ha redefinido sus posiciones ideológicas mediante el ascenso de las fuerzas sandinistas, reformas constitucionales y acercamiento países sudamericanos que lideran iniciativas de regímenes internacionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, (ALBA).

]]9

#### **Reflexiones Finales**

A raíz del análisis conspicuo de las diversas tendencias para los diferentes países, nos aventuramos a esgrimir una serie de conclusiones que ayuden a fomentar la reflexión de la actualidad regional, así también por otro lado pueden valorarse a manera de hoja de ruta que esclarezca el horizonte de futuras investigaciones.

La historia nos dice que luego de más de 22 intentos de integración política en la región,<sup>29</sup> los países centroamericanos han decidido resolver sus políticas exteriores de acuerdo a valores y factores propios de cada uno y no en la búsqueda de los mismos para promover la integración.

Por otro lado los acercamientos con la Unión Europea no han beneficiado del todo a la integración centroamericana, debido a diferencias en las causalidades históricas, así también porque el acuerdo de negociación con el citado ente supranacional, sólo funcionó como cortina de humo ya que la zona se ha caracterizado por necesitar el "concurso de socios externos para encontrar la voluntad o capacidad política necesaria para acordar o detallar mandatos más sustantivos en materia de política exterior."30

Si bien el Replanteamiento Integral del SICA en 2004 trajo consigo algunos avances en materia de creación de organismos consultivos, los cambios no son significativos. Los países siguen sin poder equilibrar las instancias supranacionales con sus respectivos órganos intergubernamentales.<sup>31</sup>

Ante la tendencia regional hacia la "comercialización de su política exterior",

<sup>30.</sup> Stagno U, Bruno. «Convergencia en la política exterior de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en las reuniones presidenciales.» En América Latina y El Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica, de J Altman Borbón, 137-170. San José: Teseo, Fondo España-SICA, FLACSO., 2012.

<sup>31.</sup> Matul, D, y J Umaña. «Las relaciones de Centroamérica y la Unión Europea: Desafíos para la agenda regional.» En Relaciones Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, de Ana Lucía Gutierrez Espeleta y Andrés León Araya, 101-143. San Pedro: Editorial UCR, 2011.

120

el éxito de la integración podría hallarse en el marco de una especialización temática que incentive a los países a generar una especialización tomando en cuenta sus particularidades, con el fin de no provocar una competencia voraz e incluso desleal.

El aliciente de una política exterior exitosa debe de pasar por el estudio minucioso de la política interior de cada país de la región y a partir de ello elaborar un estudio de compatibilidad de intereses en la región que incentive una ejecución cooperativa.

Por otra parte en cuanto a los procesos de toma de decisiones, hay razones para suponer que en ocasiones el modelo de actor racional oriente las acciones, a pesar de ello el factor ideológico y personalista también pesa, ello se puede ver reflejado en el desarrollo de este trabajo con respecto a las particularidades de las constituciones de cada país. Lo anterior no asegura que estemos ante modelos de toma de decisión puramente burocráticos, las capacidades institucionales de los Estados no dan para un modelo burocrático serio.

El advenimiento de la democracia a grandes rasgos trajo consigo el fin de las tensiones militares y las aspiraciones personales, pero el golpe en Honduras sigue siendo el punto disonante de la década en cuánto a los avances de institucionalidad democrática que se alcanzaban hasta el momento

El incentivo integracionista que brindó la apertura comercial obligó a repensar la integración mas no ha sido suficiente.



121

La profesionalización del Servicio Exterior es muy reciente, aún está muy prematura para esperar resultados destacados.

del siglo XXI: Introducción a un estudio regional

La presencia de los Estados Unidos sigue siendo predominante en la región y se consolida con la firma del DR-CAFTA, además no es despojado de su lugar primordial a pesar del acercamiento de nuevos socios estratégicos como lo son la Unión Europea, la República Popular China, y en cierta medida el ALBA.

El mejoramiento o la decadencia de la política exterior centroamericana es a fin de cuentas un tema que compete a las élites políticas. En síntesis, la política exterior no es siempre un argumento que despierte pasiones o gane elecciones, mas su buena o mala administración conlleva efectos importantes para los gobiernos.

#### Referencias bibliográficas

- Allison, Graham T. La Esencia de la Decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Barbé, Esther. Relaciones Internacionales. Tercera Edición: Editorial Tecnos, 2008.
- Calduch, R. Dinámica de la Sociedad Internacional. Madrid: CEURA, 1993.
- Duroselle, J. La Opinión pública y la política exterior. París: Presses Universitaires de France, 1959.
- FIDH. «Genocidio en Guatemala: Riós Montt Culpable.» Ciudad de Guatemala, 2013.
- George, A. La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Traducido por Cristina Piña: GEL, 1991.
- Herdocia, Mauricio. «El papel del Acuerdo de Asociación UE-CA, en el proceso de integración regional: Una mirada política y de cooperación.» Ponencia ante el VI

122

- Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Managua: Universidad Americana, 2013. 1-19.
- Hobbes, T. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Holsti, Ole. «Modelos de Relaciones Internacionales y Política Exterior.» FI, 1989: 525-559.
- Marín, Dunnia. La reunión de presidentes y los mandatos presidenciales del SICA. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 2012.
- Matul, D, y J Umaña. «Las relaciones de Centroamérica y la Unión Europea: Desafíos para la agenda regional.» En Relaciones Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, de Ana Lucía Gutierrez Espeleta y Andrés León Araya, 101-143. San Pedro: Editorial UCR, 2011.
- Orellana, G. Antecedentes y Análisis del "Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Territorial, Insular y Marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia". Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.
- Pearson, Frederic S, y Martin Rochester. El proceso de política exterior. Una visión desde su interior. New York: McGraw.Hill, 2001.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. Resumen Ejecutivo, San José, Costa Rica: LIL S.A, 2011.
- Reynolds, P. Introducción al estudio de las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos, 1977.
- Rojas Aravena, Francisco, y Cristina Eguizábal. «Política exterior, negociación y procesos de decisión en Centroamérica: Elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional.» Anuario de Estudios Centroamericanos, 1989: 65-80.
- Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. Historia diplomática de Costa Rica (1821-1910). San José: Editorial Juricentro, 1995.
- Stagno U, Bruno. «Convergencia en la política exterior de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en las reuniones presidenciales.» En América Latina y El Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica, de J Altman Borbón, 137-170. San José: Teseo, Fondo España-SICA, FLACSO., 2012.

123



#### **Actualidad**

## Finalizan Diálogos por el Agua

Magaly Arrecis Área Socioambiental IPNUSAC

os Diálogos por el Agua fueron organizados y convocados por un grupo facilitador del proceso formado por la Asamblea Social y Popular (ASP, promotora de la Marcha por el Agua), la Comisión de Recursos Hídricos del Congreso de la República, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH) y el respaldo de las instituciones integrantes del Grupo de los Cuatro (G4) conformado por la Alianza Evangélica, la Iglesia Católica, la institución del Procurador de los Derechos Humanos y la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

Más de 2,500 personas de distintos sectores participaron en los 24 Diálogos por el Agua celebrados en 21 departamentos del país (excepto Sacatepéquez que se unió a los Diálogos en Chimaltenango). Los cuales iniciaron el 20 de julio en Escuintla y terminaron en Retalhuleu el 29 de agosto.











Estos últimos fueron desarrollados a solicitud de la Municipalidad de Retalhuleu, ya que durante los Diálogos por el Agua en Suchitepéquez (unido con Retalhuleu), hubo escasa participación de este departamento.

Considerando los complejos conflictos relacionados con el agua, la distancia y dificultad de acceso a algunas cabeceras departamentales, así como la colaboración de contactos de las instituciones organizadoras y del personal que coordina carreras de la USAC; en los departamentos de Petén y Quiché se realizó más de un evento de Diálogos. En Petén hubo Diálogos en Poptún, para la parte sur y en Santa Elena, para la parte norte. Mientras que en Quiché se realizaron tres Diálogos en: Santa Cruz, Nebaj e Ixcán.

La mayoría de Diálogos se desarrollaron en instalaciones de la USAC en los Centros Universitarios y biblioteca, así como en salones municipales, casa de la cultura y salón de Gobernación que abrieron sus puertas para colaborar con este proceso. Todos los Diálogos por el Agua fueron organizados y facilitados localmente por las y los Directores de los Centros Universitarios o de dependencias de la USAC, con la participación activa de docentes y

125

estudiantes de distintas carreras; bajo la orientación de la Comisión de Agua del Consejo Superior Universitario (CSU) de la USAC, coordinada por el Decano de la Facultad de Agronomía y donde el Instituto de Problemas Nacionales (IPNUSAC) participa.

Los 24 Diálogos por el Agua fueron una valiosa oportunidad para conocer personas de distintos sectores de la población local interesadas en el tema (comunidades, autoridades ancestrales, representantes de conseios comunitarios v municipales, mancomunidades, grupos de mujeres. empresarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, académicas, estudiantes, instituciones de cooperación internacional, movimientos sociales y profesionales) y para permitir un espacio de discusión, análisis y recopilación de información sobre la gestión del recurso hídrico.

En cada evento, a manera de preámbulo, se sensibilizó y se describieron características y problemas del recurso hídrico en Guatemala y se mostraron mapas de las cuencas hidrográficas que











atraviesan los departamentos, pero que rebasan los límites político-administrativos. Posteriormente se desarrollaron talleres y plenarias de discusión sobre: 1) la conflictividad que se genera en relación al acceso, disposición y aprovechamiento del agua; 2) la gobernanza que implica las políticas, la institucionalidad y la autoridad sobre el agua; y 3) la normativa que establezca y defina el agua y el saneamiento como un Derecho Humano (la Asamblea General de las Naciones Unidas lo reconoció en el 2010), la institucionalidad necesaria y oportuna, los deberes y obligaciones individuales y colectivos en cuanto al acceso, disposición y aprovechamiento, así como incentivos a buenas prácticas y las sanciones, en caso de vulnerar esos derechos e incumplir deberes y obligaciones en relación al agua.

El 17 de agosto pasado, en el MUSAC, el grupo facilitador del proceso de Diálogos por el Agua presentó resultados parciales durante una conferencia de prensa donde participaron representantes de las instituciones que apoyan este esfuerzo. Actualmente se están analizando los resultados de los 24 Diálogos por el Agua en cuanto a la conflictividad, la gobernanza y la normativa que fue expresada durante los talleres y los resultados finales serán proporcionados e incorporados al trabajo que realiza la Comisión del Recursos Hídricos del Congreso de la República, en conjunto con la Comisión de Agua del CSU de la USAC y el grupo facilitador del proceso



Representantes de las instancias participantes.

Varios de los resultados previos evidencian las necesidades y problemas que en distintos lugares del país se están enfrentando por la falta de un adecuado manejo y gestión integral del recurso que ha llevado al uso y abuso del agua por parte de algunos, hasta llegar a distintos niveles y tipos de contaminación del agua y a la escasez del vital líquido para una gran parte de la población. Situación que es más severa en las áreas rurales, donde para la gran mayoría de la población el acceso al agua segura y principalmente al saneamiento es limitado o inexistente; con lo cual se dificulta garantizar la vida, la salud y el desarrollo integral y digno de las y los guatemaltecos y de los ecosistemas que hoy por hoy permiten la vida.

Para más información sobre los Diálogos por el Agua se le invita a visitar http://dialogosporelagua.usac.edu.gt/
y en Facebook:
Decano Agronomia 2015-2019 e
IPNUSAC.



Representantes de diversas comunidades participaron en los Diálogos.

Créditos de fotografías: Decano Agronomía FAUSAC e IPNUSAC





## Propuestas para mejorar la seguridad alimentaria

Periódico Universidad



Treinta Funcionarios de 14 instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y la academia mejoraron sus capacidades para gestionar políticas públicas que afectan la seguridad alimentaria y nutricional de la población, ceremonia de clausura del *Diplomado de Gestión de Políticas Públicas para la Mejora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.* 

El rector Carlos Alvarado declaró durante el evento "El hambre está estrechamente asociado a la pobreza, me congratula que estemos trabajando todos los sectores para poder afectar el mal del hambre que tanto afecta a la población Guatemalteca".



Las propuestas planteadas para la mejora de la seguridad alimentaria presentadas por los estudiantes del diplomado fueron cuatro:

- 1. Propuesta de gestión del seguimiento y evaluación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; en el eje bienestar para la gente.
- 2. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión Rural SNER- para contribuir a la disponibilidad de alimentos en siete departamentos priorizados con desnutrición crónica.
- 3. Programa de Creación y Fortalecimiento de Capacidades para el abordaje de los ejes transversales de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **4.** Plan para auditoría social de programas y proyectos que se ejecutan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), (caso Ventana de los 1000 días).

Guatemala, agosto 2016.

130



#### Investigación

## Alternativas metodológicas en educación superior: Aplicación TIC's a la investigación

Digi-Usac\*

#### Resumen

Este proyecto tiene el propósito de fortalecer el desarrollo de la investigación en la Educación Superior, aportando alternativas metodológicas que puedan contribuir a elevar la calidad y alcances de la difusión de las investigaciones desarrolladas en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) facilitan el acceso a la información, al mismo tiempo que permiten ampliar la difusión de los resultados de investigación facilitando la incorporación de los conocimientos producidos en la academia al desarrollo y la construcción de una mejor calidad de vida.

Las publicaciones electrónicas son una vía ideal para hacer llegar la información a distintas partes del mundo en breves instantes y facilitan el poder enviar documentos extensos en forma ágil ocupando apenas un pequeño espacio. Además las TIC proporcionan opciones de bajo costo, lo que contribuye a la optimización de los recursos institucionales, muchas veces precarios en las Universidades. No obstante se debe considerar que la aplicación de las TIC requiere una serie de condiciones por lo que su aplicación hace necesario superar una serie de brechas: Digitales, culturales, generacionales y de género, por lo que es preciso profundizar en el análisis y documentar experiencias que ilustren sobre sus posibilidades.

#### Palabras clave

Alternativas Metodológicas, Educación Superior, Tecnologías de Información y Comunicación, Investigación, Producción de conocimiento.

<sup>\*</sup>La investigación fue realizada por la Dirección General de Investigación y el Programa Universitario de Investigación en Educación de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), a cargo del Equipo de investigación Coordinador(a) Guisela López, Investigador(a) Dina Mazariegos, Investigador(a) Invitada Luisa María Charnaud, el estudio finalizó el 30 de Noviembre 2015.



#### **Abstract**

This project aims to strengthen the development of research in higher education using alternative methodologies that contribute to increase the quality and reach of the research program in the San Carlos University of Guatemala (USAC). The information and communication technologies

(ICT) facilitate the access to information while enabling the dissemination of research results. It integrates the knowledge produced in the academia to improve the quality of lives of Guatemalans.

The electronic publications are the ideal medium to reach out broadly and quickly while optimizing the server space. In addition, (ICTs generate low-cost options and contributes to the optimization of institutional resources, which are many times scarce in universities. However, the application of (ICT requires certain conditions for its application. These technologies have digital, cultural, inter-generational, and gender-based requirements that should be examined careful and document experiences illustrating these possibilities.

#### Key words

Methodological alternatives , Higher Education, Information and Communication Technology , Research, Knowledge production .

#### Planteamiento del problema

a producción del conocimiento es una de las tareas esenciales de las Instituciones de Educación Superior y cuando se trata de las universidades Estatales, subvencionadas con el presupuesto de la nación, el compromiso de contribuir a la solución de los problemas nacionales es aún mayor, de allí la relevancia de facilitar el acceso de los conocimientos producidos por medio de los métodos y herramientas más idóneas para que la información sea aprovechada por el estudiantado y los distintos sectores de la sociedad.



Para ello es importante garantizar que los métodos y herramientas empleadas en la producción y difusión del conocimiento cumplan con estándares de calidad, cobertura, accesibilidad y sostenibilidad, pues las universidades cuentan con recursos limitados que es necesario optimizar. Y en este sentido las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) no sólo permiten tener acceso a fuentes de diferentes partes del mundo sino que además cuentan con una proyección masiva -que trasciende las fronteras nacionales, regionales, continentales- irrumpiendo en el espacio global, sino que además operan a un bajo costo, optimizando el uso de los recursos institucionales.

La aplicación de TIC es un paso adelante en la actualización de la academia, que no puede permanecer al margen del avance tecnológico. Sus nuevos lenguajes y dinámicas, deben pasar a formar parte de las nuevas prácticas investigativas, aportando alternativas viables frente a los retos de la era digital que anima las sociedades del siglo XXI. Pues sólo fortaleciendo el acceso y difusión del conocimiento, con una asertiva gestión será posible aportar a la construcción de una sociedad del conocimiento.

## **Objetivos**

#### General

 Fortalecer el desarrollo de la investigación que se realiza en la Universidad de San Carlos de Guatemala promoviendo alternativas metodológicas viables y eficaces que amplían el acceso y difusión del conocimiento con un bajo costo, como las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.

#### Específicos

 Identificar logros, avances y limitaciones presentes en la aplicación de nuevas tecnologías de Información y comunicación al proceso de difusión de los resultados de investigaciones realizadas entre 2010 y 2014 en los institutos o centros de investigación de las unidades académicas ubicadas en el campus central de la USAC.



- Documentar experiencias de aplicación de nuevas tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la difusión de investigaciones realizadas durante los últimos cinco años (2010 – 2014) en las unidades académicas seleccionadas para el estudio.
- Sistematizar experiencias en la aplicación de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la difusión de los resultados de la investigación por medio de acciones de intercambio académico con Universidades e instituciones de Educación Superior nacionales e internacionales.
- Identificación de aportes teóricos y metodológicos que faciliten la incorporación del enfoque de género a la aplicación de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la difusión de la investigación.

#### **Conclusiones**

La incorporación de las TIC a la educación superior es un proceso que avanza a pasos agigantados y por ello es necesario conocer y analizar las condiciones en que esta transformación tecnológica está teniendo lugar en la USAC. El diagnóstico sobre la aplicación de TIC al proceso de difusión de los resultados de investigaciones de los institutos y centros de investigación de las unidades académicas de la USAC aporta un panorama de avances, pero también de asimetrías, de esfuerzos a nivel de los equipos pero de la necesidad de institucionalizar el proceso de incorporación de las TIC a la universidad.

Se cuenta con avances en la aplicación de los distintos formatos de TIC, ya que un 100% de los institutos y centros cuenta con página web. La publicación de las revistas constituye una fortaleza ya que son el medio idóneo para la difusión de las investigaciones realizadas, pero también se han desarrollado otras modalidades de difusión como los documentales y los programas de radio, que ya se han traducido al lenguaje digital ya que las

documentales aparecen publicadas en blogs y páginas web y los programas son transmitidos vía internet. La construcción de archivos hemerográficos y bibliotecas virtuales es otro recurso puesto en práctica por institutos y centros de investigación que fortalece la difusión del conocimiento.

Existen una serie de publicaciones e instituciones de educación superior especialmente dirigida a facilitar la incorporación del enfoque de género a la aplicación de las TIC por lo que se desarrollaron procesos de intercambio académico que facilitaron la sistematización de una base bibliográfica de referencia, así como la producción de materiales educativos dirigidos a contribuir en la tarea de fortalecer la incorporación de un enfoque interseccional que fortalezca el análisis de género y el intercultural.



#### Referencias bibliográficas

- Andrino, J., Pomés, C., Aguirre, R. y Ponce De León, R. (2002). Atlas de crecimiento y desarrollo craneofacial del guatemalteco indígena. Estándares cefalométricos del grupo de estudio de crecimiento del aparato estomatognático del guatemalteco. Departamento de Educación Odontológica. Multicentro de Innovaciones Estomatológicas Facultad de Odontología Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado de: http://usac.edu.gt/fdeo/biblio/docs/atlas indigena.pdf
- Aznar Díaz, I.; Pilar Cáceres, M. P. e Hinojo Lucena, R. F. J. (Enero de 2005). El impacto de las TICs en la sociedad del milenio: Nuevas exigencias de los sistemas educativos ante la "Alfabetización tecnológica" Aznar Díaz Dpto. de Educación. Universidad de Córdoba. Universidad de Granada. (España). Etic@ net Año II Número 4. Pp.177 190. Recuperado de: http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/Numero4/Articulos/Formateados/ELIMPA CTO.pdf
- Burgos Paniagua, A. P. Santisteban Bethancourt. A.C., García Caal E. R., Martínez Sum H. R. García González, J. J. (2014). Seguimiento a graduados de la Universidad de San Carlos de Guatemala USAC. Guatemala: DIGI, USAC.
- Busquet, J.; Uribe, A. C. (2011). El uso de las TICs y la Brecha Digital entre adultos y adolescentes. Primer avance de resultados. Congreso Educación mediática y competencia digital. La cultura de la participación. Segovia 13-14 y 15 octubre 2011. Recuperado de: http://www.educacionmediatica.es/comunicaciones/Eje%204/Jordi%20BUSQUETy%2 OAna%20Cinthya%20URIBE.pdf

#### Leer completa:

http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/puie/INF-2015-14.pdf





## Legado

## La historia atrás de las portadas de Prensa Libre (Años 60)

Edgar Celada Edgar Balsells Instituto de Problemas Nacionales, Ipnusac

#### Gobierno militar; Peralta en control

(31 de marzo de 1963)

del domingo 31 de marzo de 1963, condensa el antes y prefigura el después que caracteriza el acontecer político nacional en los años 60. El gobierno castrense que depuso al general Miguel Ydígoras Fuentes, encabezado por el coronel Enrique Peralta Azurdia (quien antes se desempeñó como ministro de la Defensa Nacional de Ydígoras) constituyó el primer paso en un tortuoso proceso de desborde de las funciones de la institución armada, que habría de prolongarse hasta mediados de los años 80.



El golpe de Estado del 30 de marzo de 1963 ocurre en un contexto continental marcado por lo que la Cuba castrista implicaba para la hegemonía estadounidense en el Caribe y Latinoamérica. Así, ese cuartelazo se inserta en una secuencia continental que incluyó a Ecuador (1963), República Dominicana (1963), Honduras (1963), Brasil (1964), Argentina (1966), Panamá (1968), Perú

El golpe de Estado del 30 de marzo de 1963 ocurre en un contexto continental marcado por lo que la Cuba castrista implicaba para la hegemonía estadounidense en el Caribe y Latinoamérica.

(1968), Bolivia (1969 y 1971), Uruguay (1973), Chile (1973) y nuevamente Argentina (1976). La mayoría de los regímenes castrenses surgidos de ese modo se adscriben a la Doctrina de la Seguridad Nacional auspiciada por EE. UU. en el marco de la Guerra Fría, aunque algunos como el de Torrijos, en Panamá, y el de Velasco Alvarado, en Perú, tuvieron tintes nacionalista-progresistas.

Las causas principales del golpe tuvieron carácter doméstico, aunque conectaran con los acontecimientos continentales. Peralta se escudó en el afán de erradicar la corrupción atribuida al gobierno depuesto (Operación Honestidad), pero el fondo era contener el ascenso de corrientes progresistas que promovían la candidatura de Juan José Arévalo, y derrotar a los nacientes movimientos insurgentes, que llegaron a tener auge en el segundo lustro de los años 60. Ese sesgo se plasmó en la Constitución de 1965, expresamente anticomunista y de hecho restrictiva de los partidos de centro e izquierda moderada. Mantuvo al ejército en una posición preeminente, al punto de condicionar la entrega del gobierno al presidente civil electo en 1966, Julio César Méndez Montenegro.

#### Estado de sitio en todo el país

(13 de julio de 1961)

La inestabilidad política y el complotismo, que incluía a parte de la oficialidad del ejército, caracterizaron al gobierno de Ydígoras Fuentes. El 13 de noviembre de 1960 hizo frente al más grave de esos movimientos castrenses,



138

al que siguió una cadena de atentados dinamiteros que mantenían el ambiente de intranquilidad. Algunos de los "bombazos" se atribuían al propio Ydígoras, quien así lograría justificar el estado de excepción de que da cuenta la nota.

#### Saldo trágico: tres estudiantes mueren

(13 de abril 1962)

El titular ilustra la convulsión político-social vivida durante las Jornadas de Marzo y Abril de 1962, protagonizadas por estudiantes universitarios y de enseñanza media, quienes a exigir la renuncia del presidente Ydígoras Fuentes. La respuesta de éste fue la acción represiva que produjo muertes como las consignadas, además de la creciente militarización de su gobierno que encontró solución de continuidad en el golpe de Estado del 30 de marzo de 1963.

## Monseñor Casariego asume arzobispado

(11 de diciembre de 1964)

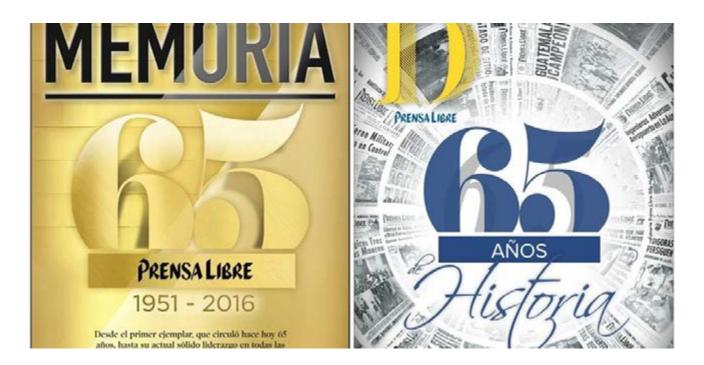
El deceso del arzobispo Mariano Rossell marcó el final del activismo político-religioso de la alta jerarquía católica, cuyo punto más alto fue la prédica anticomunista en contra del coronel Jacobo Arbenz, depuesto en 1954. El ascenso de Mario Casariego, a su vez, inicia el distanciamiento de los gobiernos militares y conservadores, a tal punto que Casariego fue secuestrado por la organización anticomunista La Mano, en marzo de 1968, y tuvo un grave disgusto con el presidente de facto Efraín Ríos Montt, en 1983, en torno a la primera visita que hizo a Guatemala el papa Juan Pablo II.



#### Méndez Montenegro muere trágicamente

(1 de noviembre de 1964)

Tras de la convulsión política de la primera parte de los años 60 y en la perspectiva de una nueva elección presidencial, Mario Méndez Montenegro se perfilaba como un candidato con capacidad de capitalizar el carisma del vedado Juan José Arévalo. Las circunstancias de su muerte nunca fueron aclaradas, pero heredó su popularidad en su hermano, Julio César, quien asumió la presidencia, condicionado por los mandos castrenses, el 1 de julio de 1966.



4nálisis 🖁



#### Legado

## La historia atrás de las portadas de Prensa Libre

(Años 70)

Edgar Gutiérrez Girón Instituto de Problemas Nacionales, Ipnusac

#### "Presidente electo hace llamado a la concordia"

(13 marzo 1974)

El presidente Kjell Eugenio Laugerud García (general y ex ministro de la Defensa) protagonizó el primer gran fraude electoral, en marzo de 1974. Las elecciones de 1978, que llevaron al poder al general Fernando Romeo Lucas García, igualmente fueron señaladas de fraudulentas, así como las de 1982, en las que se proclamó ganador otro general, Angel Aníbal Guevara, pero el golpe de Estado del 23 de marzo le impidió asumir.

No obstante, la gestión de Laugerud (1974-78) se considera la más eficaz y balanceada de los cinco gobiernos militares que se sucedieron entre 1970 y 1985. Integró su gabinete con tecnócratas conservadores de reconocida calificación, militares de alto rango y pocos cuadros del partido que lo postuló, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN).

141

Al poco tiempo de asumir la presidencia, Laugerud se distanció de su vicepresidente, Mario Sandoval Alarcón, líder del MLN, y asumió una actitud tolerante hacia las fuerzas de oposición, incluyendo los movimientos populares vinculados a las guerrillas, que se reestructuraban tras su derrota militar en la década de 1960. El titular del 13 de marzo de 1974. anticipa su política aperturista.

El 4 de febrero de 1976, a las 3 de la madrugada, Guatemala fue devastada por un terremoto que impactó en un área de 30 mil kms2, donde habitaban 2.5 millones de personas. Cobró alrededor de 23 mil víctimas mortales, unas 76 mil resultaron heridas y hubo más de un millón de damnificados. Lo que más se aprecia hasta hoy de Laugerud es su reacción frente al desastre: se puso al frente de un amplísimo movimiento nacional de emergencia y reconstrucción. Es célebre su frase: "Guatemala está herida, pero no de muerte".

Su margen de maniobra frente a los grupos tradicionales de poder fue reducido. No pudo contener la guerra civil mediante la apertura de espacios de participación política a las fuerzas proscritas, y al final de su periodo se asomó, con la ejecución extrajudicial del abogado laboralista Mario López Larrave y la masacre de Panzós, lo que a partir de 1978 y hasta 1982 se convertiría en el holocausto de la historia contemporánea de Guatemala.

## Trágica excursión de estudiantes

(9 agosto 1971)

La noticia conmocionó a Guatemala. Los estudiantes de la Escuela de Comercio retornaban de una excursión a Huehuetenango y el bus en que viajaban se accidentó a la altura de Alaska, Totonicapán. En esos años, la educación pública de secundaria fue dinamizada con la creación de los institutos experimentales. Frente a los ecos del movimiento hippie, el

142

gobierno del general Carlos Arana, no contenía su ánimo de censura: en las camionetas y en las calles, las chicas que usaban minifalda eran marcadas por las fuerzas de seguridad con sellos en sus piernas, y los muchachos de cabello largo eran recortados forzosamente.

## Brota petróleo...

(6 octubre 1972)

La noticia coincide con el abandono de la exploración de petróleo en la zona del Pacífico y el inicio de su explotación en Alta Verapaz y Petén. Los primeros trabajos se realizaron desde 1967 en el área de Rubelsanto y fue en la estructura de Las Tortugas donde se encontró petróleo. Así se inicia la etapa de explotación petrolera en Guatemala, aunque siempre ha sido modesta. Después de 1975 se modificó la Ley de Hidrocarburos, dando fuerte participación al Estado. En 1978 se inició la construcción del oleoducto Rubelsanto-Santo Tomás de Castilla, y en 1983 se creó el Ministerio de Energía y Minas.

#### Tropas alertas en montañas de Jalapa

(28 mayo 1973)

Este hecho pasó a la historia como la "masacre de Sansirisay", de la que se responsabiliza al general Efraín Ríos Montt, entonces jefe del Estado Mayor del Ejército. La matanza ocurrió en el caserío Sansirisay en la aldea Palo Verde de Jalapa, habitada por indígenas pokomames, pero nunca fue investigada a fondo. Murieron 17 personas (11 campesinos y 6 policías militares ambulantes) y cinco más fueron heridas. Se trató de la reactivación de un litigio agrario muy antiguo, en el que se enfrentaron campesinos de Jalapa y El Progreso, pero nunca se estableció el rol de la temida PMA.



#### Proponen monstruosa ley...

(3 julio 1975)

La iniciativa en el Congreso no prosperó, pero la alarma de Prensa Libre refleja los temores de la época. En la segunda mitad de la década de 1970 hubo un florecimiento general de medios, tanto escritos como televisivos, que comenzaron a reflejar un debate vivo de partidos ideológicos y programáticos, excluyendo a la izquierda radical. Las páginas editoriales se animaron con líderes de opinión, como Álvaro Contreras, Clemente Marroquín Rojas, David Vela, Irma Flaquer, Mario Carpio y Mario Solórzano Foppa. El cierre de espacios a la prensa ocurriría poco después, cuando el régimen militar bajó su umbral de tolerancia.



Hacia el gran Ayllu universal.

http://www.pacarinadelsur.com/recomendados/1250-hacia-el-gran-ayllu-universal-pensar-el-mundo-desde-los-andes-antologia-alvaro-garcia-linera

Informe de Estado de la región http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/

ONU felicita a Colombia por alcance Acuerdo de Paz final http://www.unmultimedia.org/radio/ spanish/2016/08/onu-felicita-a-colombia-por-alcance-acuerdo-de-paz-final/#.V7-3RYLQ\_qB

#### Reforma Fiscal

http://elperiodico.com.gt/2016/08/18/economia/ propuesta-de-reforma-tributaria-llego-incompleta-al-congreso/



# Instrucciones a los autores

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que se deben tomar en cuenta para publicar en la Revista Análisis de la Realidad Nacional.

#### Abrir

http://ipn.usac.edu.gt/instrucciones-a-los-autores-2/



#### Periodicidad quincenal, 1 al 15 de septiembre 2016

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC Universidad de San Carlos de Guatemala Edificio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria

Versión Digital:

www.

ipn.usac .edu.gt







Síguenos





Nota:

Su aporte será bienvenido.

Las colaboraciones deben ser enviadas a:

✓ ipnusac@gmail.com