Año 8 ▸ Edición 28 ▸ Abril / Agosto 2019

REVISTA Análisis de la REALIDAD NACIONAL

PROPUESTA INCIDENCIA BIEN COMÚN

Catálogo

ISSN 2308-0779

Distribución gratuita

AGENDA ESTRATÉGICA Y DESAFÍOS ESPECÍFICOS

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL LARGO ALCANCE 2020 2032

Transición bajo presión geopolítica

El reacomodo de Estado, el legado de la coyuntura 2015

Tercer país seguro: Guatemala y Turquía, más diferencias que similitudes

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) es un centro académico de carácter multidisciplinario que asesora al Consejo Superior Universitario (CSU) y al Rector en el tratamiento de los asuntos relevantes de la vida democrática del país. Fortalece el aporte técnico científico en el estudio y la solución a los problemas nacionales.

Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

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

Registrada en el Centro Internacional ISNN
(International Standard Number)
bajo el No. 2308-0779

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (USAC)
Murphy Paiz Recinos, Rector
Carlos Enrique Valladares, Secretario General

AUTORIDADES INSTITUTO PROBLEMAS NACIONALES (IPNUSAC)
Geidy Magali De Mata, Directora General

DIRECTOR DE LA RANR
Edgar Celada Q.

CONSEJO EDITORIAL
Cristhians Castillo, División Sociopolítica (IPNUSAC)
Adrián Zapata, Ex Coordinador General del (IPNUSAC)
Edgar Gutiérrez, Ex Coordinador General del (IPNUSAC)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL
Jean-Paul Vargas, Doctor en Políticas Públicas
Marianela Fuentes Forero, Abogada Constitucionalista
Julio Carranza Valdés, Doctor en Economía

EDITORA
Elisabeth Ávalos, Comunicadora IPNUSAC

EDITORA GRÁFICA
Rosario González

JEFA BIBLIOTECA CENTRAL USAC
Licenciada María Celeste Morales Carrillo

Bibliotecólogas
Yolanda Santizo, Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca Central USAC
Dora María Cardoza Meza, Bibliotecóloga ERIS-USAC
Dara Sucel Higueros Pellecer, Bibliotecóloga

APOYO ESTADÍGRAFO Y DIGITAL
Jacqueline Rodríguez

TESORERÍA
Gabriela López
María de los Ángeles Trijilio de Tejeda

DISTRIBUCIÓN
Vilma Peláez de Castillo (coordinadora)
Yony Colindres

FOTOGRAFÍAS
IPNUSAC

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
11 - 12

1 ANÁLISIS DE COYUNTURA
13

Relevo bajo presión geopolítica
14

Reacomodo de Estado: el legado de la coyuntura 2015
Cristhians Castillo
29

2 AGENDA ESTRATÉGICA Y DESAFÍOS ESPECÍFICOS
45

La política económica y el largo alcance: 2020-2032
Edgar Balsells
46

Desarrollo rural en el olvido
Darío Monterroso
67

ODS de prosperidad y el ambiente
Magaly Arrecis
81

Desafíos para la política de seguridad alimentaria y nutricional
Adrián Chávez
97

El sistema penitenciario como dilema
Edgar Celada Q.
114

La utopía del MP en la reforma constitucional
Lizandro Acuña
126

3 MIGRACIONES Y GEOPOLÍTICA
143

Tercer país seguro
Guatemala y Turquía, más diferencias que similitudes
(Primera parte: Turquía)
Marcel Arévalo
144

ÍNDICE DE AUTORES

Authors Index

LIZANDRO ACUÑA

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República, y en el análisis normativo sobre ordenamiento territorial y el antejuicio.

Degree in Legal and Social Sciences by the USAC. A researcher in the area of justice and security for the citizens of IPNUSAC. Has contributed to research on reform of the Political Constitution of the Republic, and in policy analysis on territorial organization and the preliminary hearing.

MARCEL ARÉVALO

Periodista y licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de San Carlos; magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Landívar; con especialidad en Políticas Públicas para América Latina por CLACSO, Argentina y especialidad en Migración Internacional por El COLEF, México. Tiene estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca. Fue director ejecutivo de Congecoop, funcionario de Naciones Unidas en MINUGUA, subsecretario de Comunicación de la Presidencia de la República y asesor de comunicación de los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores; investigador y docente de Flacso Guatemala. Actualmente es coordinador del Programa de pobreza y migración, responsable para Centroamérica de la Emifsur, miembro del Consejo Académico de Flacso.

Journalist and Bachelor of Sciences of the Communication for the University of San Carlos; magíster in Political sciences for the University Rafael Landívar; with specialty in Public Politics for Latin America for CLACSO Argentina and specialty in International Migration for The COLEF, Mexico. Has doctoral studies in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. He was executive director of Congecoop, an official of the United Nations in MINUGUA, Assistant Secretary of Communication of the Presidency of the Republic and communications adviser of the ministries of labor and of Foreign Affairs; Researcher and teacher of FLACSO Guatemala. He is currently coordinator of the Program of poverty and migration, responsible for Central America of the Emifsur, member of the Academic Council of FLACSO.

MAGALY ARRECIS

Bióloga graduada de la USAC y maestra en ciencias en Socioeconomía ambiental por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) de Costa Rica. Encargada del Área Socioambiental del IPNUSAC. Ha publicado en las revistas Coyuntura, Análisis de la Realidad Nacional y separatas del Observatorio Ambiental de Guatemala.

Biologist graduated from the USAC and master of science in Socioeconomy environment by the Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE) in Costa Rica. In charge of the Area Socioambiental of IPNUSAC. Has published in the magazines Conjuncture, Analysis of the National Reality and offprints of Environmental Monitoring Center of Guatemala.

EDGAR BALSELLS

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign) y Maestría en Administración Pública (Usac-Inap). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca. Jefe del Área Socioeconómica del Ipnusac. Fue ministro de Finanzas Públicas, subsecretario de Segeplan y miembro de la Junta Monetaria. Docente de Postgrado de la Facultad de Economía Usac e investigador de Flacso-Guatemala.

Economist at the University of San Carlos in Guatemala. Master's Degree in Policy Economics (University of Illionis at Urbana Champaign) and Master's Degree in Public Administration (Usac-Inap). PhD in Political Science and Sociology from the Pontifical University of Salamanca. Head of the Socio-Economic Area of Ipnusac. He was Minister of Public Finance, Undersecretary of Segeplan and Member of the Monetary Board. Postgraduate lecturer at the Faculty of Usac Economics and researcher of Flacso-Guatemala.

CRISTHIANS CASTILLO

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Jefe del Área Sociopolítica del IPNUSAC. Docente universitario. Ha sido consultor e investigador de Flacso-Guatemala y docente en programas de formación política para el INCEP. Miembro del equipo técnico del Grupo de los Cuatro. Ha realizado investigaciones sobre reforma a la Constitución Política del República.

Degree in International Relations from USAC. Head of the Socio-Political Area of IPNUSAC. University teacher. He has been a consultant and researcher in Flacso-Guatemala and a teacher in political training programs for INCEP. Member of the technical team of the Group of Four. He has carried out research on reform to the Political Constitution of the Republic.

EDGAR CELADA Q.

Licenciado en Periodismo. Director de la Revista Análisis de la Realidad Nacional. Fue secretario ejecutivo del G4, coordinador de Análisis Estratégico de la oficina del PDH. Editor de las secciones de Economía y Negocios de Prensa Libre, elPeriódico y La República. Editor-gerente del semanario Inforpress Centroamericana.

En México laboró para el diario Unomasuno.

Graduate in Journalism. The Director of the Magazine Analysis of the National Reality. He was executive secretary of the G4, Coordinator of Strategic Analysis of the Office of the PDH. Editor of sections of Economics and Business of Prensa Libre, elPeriódico and the Republic. Managing Editor of the weekly Inforpress Centroamericana. In Mexico he worked for the daily Unomasuno.

ADRIÁN CHÁVEZ

Médico y Cirujano por la Usac. Ex vice ministro técnico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Es jefe del Área de Salud y Seguridad Social del Ipnusac. Fue secretario del Consejo Nacional de Salud y formó parte del equipo técnico que impulsó el Diálogo Nacional por la Universalización de la Salud, el Modelo de Atención Integral en Salud y la Iniciativa de Ley 4216. Ha sido docente universitario.

Doctor and surgeon by the USAC. Former vice minister technician of the Ministry of Public Health and Social Assistance. He is head of the Area of Health and Social Security of Ipnusac. He was secretary of the National Health Council and formed part of the technical team that prompted the National Dialog for the universalization of health, the model of Integral Health Care and the Initiative of Law 4216. Has been a university teacher.

DARÍO MONTERROSO

Ingeniero agrónomo. Maestro en Administración Industrial. Experto en catastro y topografía. Ex miembro del Consejo Mundial de Investigaciones Científicas de la Escuela de Hidrología, Madrid, España. Ha sido consultor en gestión de cuencas hidrográficas para el desarrollo económico sostenible de comunidades. Capacitador en educación ambiental y conservación de recursos naturales, de la Fundación Rescate Ambiental (FUNDAMBIENTE). Ha publicado estudios de impacto ambiental, cambio climático y desarrollo rural.

Agronomist. Masters in Industrial Administration. Expert in Cadastre and Topography and was part of the Global Council of Scientific Researches of the School of Hydrology, Madrid, Spain. He has been a consultant; Management of Hydrogrpahic Basins for Economic Sustainable Development of Communities. Trainer in Environmental Education and Natural Resources Conservation of the Environmental Rescue Foundation - FUNDAMBIENTE - he has published Studies on Environmental Impact, Climate Change and Rural Development.

PRESENTACIÓN

Ver hacia adelante

Esta edición impresa número 28 de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* se publica en un período singular de la vida nacional, marcada por el calendario de renovación, por vías electorales, de las instituciones nacionales y municipales, cuyo círculo temporal cierra en enero de 2020. Es un lapso de pocos meses que nutrió las grandes líneas, un colofón que, al mismo tiempo, marca el inicio de un nuevo ciclo en la historia del país

Los hitos principales de poco más o menos un semestre –de abril a septiembre de 2019– se analizan en el primero de los artículos de la sección dedicada a la coyuntura nacional, pero también se ofrece una perspectiva más dilatada en el segundo trabajo de esa misma sección, de la autoría de Cristhians Castillo, quien aborda el nexo entre los acontecimientos desarrollados a partir de 2015 y el desenlace en vías de concreción, cuatro años más tarde.

Con toda su importancia para comprender de dónde viene, dónde está y hacia dónde va el país, el análisis de coyuntura es solamente el pórtico para llegar a la sección central de esta edición de la revista: dedicada a ver hacia adelante y a profundizar tanto aspectos generales como particulares de una agenda de país. En buena medida, esta segunda sección es la continuidad del tema central de la edición 27 (enero-marzo 2019), dedicado a lo que llamamos "los andamios de la agenda estrategia nacional" en virtud de que, tanto entonces como en este número, los autores de los artículos parten de la *Agenda Estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala*, formulada con los aportes de más un centenar de expertos convocados a instancias del Consejo Superior Universitario de la USAC.

En un primer bloque de esta sección aparecen los trabajos de Edgar Balsells, Darío Monterroso y Magaly Arrecis, cuyos denominadores co-

munes son los componentes económicos, sociales y ambientales de la agenda estratégica, a su vez enlazados con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, a cuyo cumplimiento está comprometido el Estado guatemalteco. En la misma línea, pero enfocado en la construcción de garantías para la salud y la seguridad social, se sitúa el aporte de Adrián Chávez, en tanto que los artículos de Lizandro Acuña y Edgar Celada Q., con los cuales se cierra la sección, se ocupan de asuntos particulares relacionados con la justicia y la seguridad ciudadana.

La tercera y última sección de la revista se dedica a un asunto de la mayor actualidad nacional y regional: la cuestión migratoria, la cual se aborda en una colaboración especial de Marcel Arévalo. Tratado en profundidad el controvertido tema del tercer país seguro, el trabajo del académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales se divide en dos partes, de las cuales en este número publicamos la primera.

La preparación y publicación de esta nueva edición impresa de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* corrió paralela a un intenso período de trabajo del Instituto de Investigación y Análisis de la Realidad Nacional (IPNUSAC), que en el semestre de referencia tuvo como actividades centrales la coordinación, sistematización, publicación y difusión de la ya citada propuesta universitaria para una agenda nacional, así como la no menos absorbente e importante organización, coordinación y realización del Observatorio Democrático de la USAC, a través del cual miles de estudiantes, docentes y trabajadores de la universidad pública hicimos un aporte voluntario para el desarrollo de las jornadas electorales de junio y agosto de este mismo año.

Todo este esfuerzo académico y cívico de proyección universitaria se refleja, de un modo u otro, en las páginas de esta revista. La entregamos a la consideración reflexiva y crítica de la comunidad sancarlista y de la nación, convencidos de que con este producto concreto cumplimos con nuestro mandato institucional y con el siempre vigente lema de la USAC: "Id y enseñad a todos".

Geidy De Mata
Directora del IPNUSAC

1

Análisis de Coyuntura

Relevo bajo presión geopolítica

El período que media entre la publicación del anterior número de la edición impresa de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* y esta edición está marcado por tres grandes procesos, en algunos momentos convergentes, aunque con dinámicas propias: el proceso electoral concluido en agosto, las tensiones con Estados Unidos a propósito de la política migratoria y la fase final de existencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Poco nuevo bajo el sol

Luego de la segunda ronda de las elecciones presidenciales del 11 de agosto en Guatemala, en la que se impuso el binomio formado por Alejandro Giammattei y Guillermo Castillo, se inició en el país una transición política e institucional que no prefigura cambios dramáticos o sorpresivos en términos de las tendencias marcadas a partir de las elecciones generales del 16 de junio pasado. Cabe decir, con propiedad, que en la realidad política guatemalteca hay poco nuevo bajo el sol.

Esa afirmación, sin embargo, es inevitablemente relativa puesto que a partir del 14 de enero de 2020 Giammattei asumirá como presidente de la República, en sustitución de Jimmy Morales, y Castillo hará lo propio respecto de Jafeth Cabrera en la vicepresidencia. Son personas distintas, con historias políticas e institucionales también diferentes, pero el relevo será lo más cercano al continuismo que podría haberse esperado luego del curso que tomó el proceso electoral, tras de la depuración de aspirantes presidenciales concretada el 16 de junio.

Tampoco es que un eventual triunfo de la fórmula Sandra Torres-Carlos Raúl Morales, del

partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) hubiese significado un cambio radical, pero sin duda la victoria de los candidatos del partido Vamos por una Guatemala Diferente (Vamos) parece ser lo más "cómodo" para el *estatus quo* reinante en el país y lo más alejado de las aspiraciones reformistas o de cambio reverdecidas a partir de los acontecimientos de 2015. En breve, el próximo gobierno nacional se situará en las mismas coordenadas conservadoras del que está terminando con más pena que gloria.

El dato del abstencionismo que caracterizó a los comicios del 11 de agosto es, con mucho, el más relevante en el balance de lo ocurrido y en su proyección, tanto en la transición iniciada como en las condiciones con que Giammattei y Castillo iniciarán su gobierno en enero próximo.

Con una participación del 42.7 por ciento del total de empadronados, los votos obtenidos por el binomio ganador lo colocan con un respaldo ciudadano –esto es, el de los votantes por ese dueto– de apenas el 23.4 por ciento de los habilitados para sufragar.

Sin duda, Vamos tuvo una mayoría holgada de algo más de medio millón de votos frente a la candidata de la UNE, lo cual le otorga un certificado claro de legalidad (importante, habida cuenta de las voces que hicieron ruido después del 16 de junio alegando "fraude electoral"), pero no le alcanza para vanagloriarse de contar con respaldo popular. Por el contrario, su base sociopolítica es verdaderamente limitada y fuente de una débil legitimidad, sobre todo a los ojos de quienes consideran haber sido truculentamente marginados del proceso.

En la menos mala de las hipótesis, esos resultados –y toda la historia de la contienda de casi ocho meses de duración– apuntan hacia una democracia electoral frágil, de la que ahora emerge un gobierno electo débil, que contará con un respaldo parlamentario también insuficiente (su partido conquistó 16 curules para la próxima legislatura), con limitado espacio de maniobra para alcanzar algún tipo de coalición legislativa propicia a sus principales proyectos de cambio y una eventual oposición omnipresente encabezada por la mayoritaria UNE, que tendrá 54 escaños.

Cierto es que aún deben producirse nuevos acomodos de poder; empezando por la interrogante de si el partido UNE podrá soportar,

sin fragmentarse, el remezón de la debacle electoral y el ya iniciado proceso penal contra Torres Casanova.

Salvo las previsibles migraciones o cambios de lealtades de alcaldes electos con la bandera UNE hacia el magnetismo político del nuevo Ejecutivo, una eventual ruptura en el partido verde no significaría el fortalecimiento de un gobierno central débil y si, en cambio, agregaría un síntoma adicional a la crisis del sistema de partidos actualmente existente: a estas alturas se da por hecho que casi una decena de esos partidos terminaría siendo cancelada.

O dicho de otro modo y en una perspectiva estratégica nacional, del proceso electoral de 2019 (la segunda ronda del 11 de agosto incluida) el sistema político guatemalteco salió debilitado. Pero no será solo el futuro gobierno de Giammattei-Castillo el débil; ni tampoco solamente el Congreso de la República fragmentado y débil; ahora mismo, al momento de entregarse esta nota a imprenta, existía gran incertidumbre sobre la suerte que correrá el proceso de elección de la nueva Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones.

La inercia electoral y el fantasma del fraude

No obstante esa tendencia de debilidad crónica del modelo de democracia electoral, el proceso ocurrido en 2019 abrió las puertas hacia una limitada reconfiguración política. Tras de la primera y más voluminosa fase de la contienda –las votaciones generales del domingo 16 de junio– cabe la interrogante sobre si el alineamiento indicado por las urnas será una base suficiente para atender tanto los desafíos crónicos de un modelo económico, social y político agotado, como las demandas de la coyuntura geopolítica regional, que cabalga acuciantemente a lomos de la cuestión migratoria.

En la evaluación de las elecciones generales del 16 de junio se corre el riesgo de partir de cierta naturalización de sucesos que, en otro tiempo y en otras latitudes, serían señales de alarma para el sistema político-electoral. Pero en la Guatemala de 2019, el que "solamente" en dos municipios (Esquipulas Palo Gordo, departamento de San Marcos, y San Jorge, departamento de Zacapa) se registraran acontecimientos graves es considerado como señal de alivio: podría haber sido peor. Si bien las tensiones

y pasiones políticas que estallaron en esos municipios, y en más de otros 20 después de conocerse los resultados de los comicios, tenían un carácter local, su eclosión debería ser suficiente para comprender que algo está fallando en el sistema político. Y puesto que la suspensión de las elecciones en algunas localidades, así como las protestas postelectorales, se ha convertido en parte del folclore político cada cuatro años, lo menos que debería decirse es que el sistema está cuestionado en cuanto a los mecanismos de alternabilidad en el poder local. Simplistamente, podría pensarse que eliminando la posibilidad de la reelección en las alcaldías el problema podría superarse, pero hay suficientes evidencias de que el cacicazgo político –ahora preocupantemente mezclado con el narcotráfico– sigue siendo un mal endémico hacia el cual debería mirar con atención la postergada reforma política que el país requiere.

Del mismo modo que esas expresiones más graves –suspensión de elecciones y protestas violentas por los resultados– forman ya parte de "lo acostumbrado", los comicios generales tampoco estuvieron libres de otras prácticas antidemocráticas, típicas de lo que empezó a llamarse "la vieja política", como el traslado de votantes (el "acarreo"), la compra de votos (en algunos lugares se habla de pagos de entre Q300 y Q500 por sufragio), el clientelismo y el macro soborno de ofertas electorales como los programas asistencialistas. Tal es el uso de las "zanahorias electorales", en un país cundido de pobreza y pobreza extrema. Uso que caracterizó la jornada de votaciones del domingo 16 de junio y que fue completado por el extendido uso de llamados o inducción del voto a través de las redes sociales.

Si bien algunas voces de fuerzas políticas emergentes llegaron a denunciar un fraude electoral –encaminado a restarles votos, pero no necesariamente a escamotear triunfos–, la evidencia disponible no permite afirmar que haya habido tal cosa, al menos en términos de la experiencia histórica nacional y latinoamericana en esta materia. Es decir, en 2019 no ocurrió lo que si aconteció, por ejemplo, en 1957, 1974, 1978 o 1982. Más bien, lo que se denuncia como fraude son manifestaciones de males congénitos del sistema político electoral, que con la aplicación de las re-

formas de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) tuvo dificultades agregadas: controles más estrictos al financiamiento de campaña, duración muy acotada del período para la promoción de los candidatos y sus propuestas, ausencia de propaganda en los grandes medios de comunicación convencionales, proliferación de candidaturas y revisión más detenida de cada caso que aumentó la incertidumbre sobre inscripción y participación de candidatos en todos los niveles (corporaciones municipales, diputaciones y presidencia de la República).

Cabe subrayar que los comicios del 16 de junio estuvieron rodeados de un ambiente de confrontación e incertidumbre que desembocó, entre otros desenlaces, en la veda de la participación de dos candidatas presidenciales con reconocidos caudales de simpatías ciudadanas, además de la cancelación (por diversas razones) de al menos otros tres aspirantes a la primera magistratura. Si bien en la historia electoral contemporánea de Guatemala no es esta la primera vez que se cierra por vía judicial el camino de candidatos, nunca antes, desde que está vigente la actual Constitución Política de la República, había ocurrido de la manera impactante como fue en 2019.

> Todo lo anterior suma para un balance del proceso, que no puede circunscribirse al día mismo de las elecciones, y del cual resultan señales inequívocas sobre la necesidad de un nuevo ciclo de reformas a la LEPP, ahora en condiciones y correlaciones de fuerza diferentes a las existentes en 2016. Si bien la jornada del 16 de junio dejó el sabor amargo de muchas dudas, la parte positiva sigue siendo que constituyó la forma para canalizar la voluntad política de la ciudadanía.

Cuando se escriba la historia del proceso electoral 2019, sin duda saltará entre los asuntos relevantes la controversia sobre lo que constituyó la expresión más clara de la crispación y polarización política vivida por el país a lo largo de los últimos años: la acusación de que hubo "fraude" electoral. Por primera vez, desde 1985, la certeza sobre la limpieza de los comicios y la credibilidad de sus resultados fueron puestas gravemente en duda. Las dos semanas transcurridas entre el domingo 16 de junio y el lunes 1 de julio, se vivieron

como una realidad onírica en la que Guatemala hubiera dado un salto atrás en su traumática historia política y estuviese replicando episodios como los de los años ya mencionados, esos sí derivados de elecciones amañadas.

Diversos mecanismos de observación del proceso, tanto nacionales como internacionales, concuerdan en que no hubo tal cosa como un "fraude electoral", al menos no en términos de aquellos como a los que hemos hecho referencia, y en los cuales facciones del poder oligárquico disputaban con malas artes en arquitecturas electorales viciadas de origen. Hay suficientes señales de que este no fue el caso, pero está más que claro que todo el proceso y los bochornosos tropiezos de comunicación y de informática en el tramo final de los comicios generales, dejaron en evidencia el agotamiento del sistema cuya reforma, transparente y democrática, se pone de nuevo en la agenda nacional.

Y si no hubo fraude, en el sentido que se ha dicho, ¿cómo leer la aspaventosa agitación –desde el más alto poder del Estado– para desacreditar los comicios y sus resultados? Más tarde o más temprano saldrán a luz las interioridades de un intento fallido, casi desesperado, de alterar el orden constitucional, ya de por sí deteriorado por la inobservancia del presidente Jimmy Morales de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad. Pero lo que debe consignarse son algunos hechos: a) el fracaso de la movilización social intentada por las expresiones más radicales de la derecha extrema guatemalteca; b) la defensa de la institucionalidad electoral –que nunca estuvo exenta de justificadas críticas al TSE por sus graves deficiencias– desde la sociedad civil, desde los mecanismos de observación y auditoría ciudadana y desde la academia; c) el significativo respaldo de la comunidad internacional a esa institucionalidad.

Todo esto contribuyó a aislar la inviable solicitud de nulidad del proceso y transformando toda la agitación en torno al presunto "fraude" en municiones cargadas que terminaron en el fracaso de la pretensión de llevar esos reclamos hasta un extremo de ruptura de la institucionalidad; pero el daño causado a la legitimidad del proceso en el imaginario de amplios sectores sociales ya estaba hecho. No solamente las maquinaciones desde el oficialismo y sus aliados de la derecha extrema, sino tam-

bién los crasos errores del TSE y el recurso a la judialización de la política con ostensibles propósitos de bloqueo a candidaturas presidenciales, tiñeron la contienda y minaron su credibilidad.

El mapa del Legislativo

El próximo gobernante tendría que reconocer esa realidad y de algún modo alentar una nueva generación de reformas a la LEPP. Las posibilidades de que esas y otras reformas que el país necesita puedan avanzar pasan por la reconfiguración del mapa de partidos y fuerzas políticas. Los resultados de las votaciones de junio llevan al ocaso de varios partidos (que no alcanzaron el mínimo establecido por la LEPP ni lograron alcanzar representación parlamentaria), así como la emergencia de nuevos actores partidarios y, principalmente, la consolidación y más que sobrevivencia de las formaciones representativas de "la vieja política", como se verá: es esto último lo característico de la muy tenue mudanza del mapa político-partidario nacional.

Entre los primeros, esto es, los que pierden el registro de conformidad con el inciso b) del Artículo 93 de la LEPP, se cuentan siete agrupaciones: Avanza, Unidos, Productividad y Trabajo, Fuerza, Libre, Convergencia y Encuentro por Guatemala.

En contraste con esos partidos que agotaron su ciclo vital, emergen ahora algunas nuevas formaciones partidarias que ocupan espacios vacíos en el espectro ideológico-político; por la izquierda es el Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP), de amplia base campesina y del proletariado rural, cuyo planteamiento central gira en torno a la refundación del Estado y es usualmente considerado como la única expresión antisistema de los partidos con registro legal. Más hacia el centro –y sin quedar totalmente claro si se calzan el guante de "izquierda"– emerge también el partido Movimiento Semilla, que en su momento abanderó la frustrada candidatura de Aldana. Si bien la ausencia en la carrera presidencial afectó su desempeño y no se puede comparar con quienes sí tuvieron presencia en esa elección, es claro por sus resultados en la elección del Legislativo que es una fuerza en ascenso, especialmente en el área metropolitana de Guatemala y los municipios del departamento del mismo nombre, donde –en medio de una enorme dispersión de opciones– se con-

virtió en el partido que obtuvo la primera mayoría.

También aparecen como partidos emergentes, esta vez en el centro-derecha y la derecha, respectivamente, los partidos Humanista de Guatemala (PHG) y su candidato presidencial Edmond Mulet, y el ya citado Vamos, de Giammattei. Entre ambos partidos emergentes (Vamos y PHG) suman el 25 por ciento de un electorado inclinado del centro-derecha a la derecha promilitar, desplazando de esas posiciones a los partidos de la "vieja política", algunos de los cuales subsisten con disminuidas representaciones parlamentarias. Ambos habrían capitalizado al menos una parte de los votantes dejados al garete por la veda de participación que tuvo Zury Ríos y su partido Valor (el cual, por cierto, logró ganar nueve curules parlamentarias).

Pero es la consolidación y hasta la ampliación de los partidos de "la vieja política", el dato más relevante, especialmente aquellos que van de la derecha al centro del espectro, empezando por el partido UNE que tendrá la mayor bancada en la legislatura a instalarse el 14 de enero de 2020. También, de manera sorpresiva para muchos, no solamente mantuvo y amplió su representación parlamentaria el partido Unión del Cambio Nacional (UCN), que tendrá 12 curules y formará la tercera mayoría en el nuevo Congreso. Resultado que llama la atención porque UCN finalmente corrió sin candidato presidencial, pues su abanderado, Mario Estrada, fue retirado de la contienda luego de haber sido capturado en Estados Unidos por una acusación de vínculos con el narcotráfico. Otro tanto puede decirse del partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO), cuyo candidato presidencial –Julio Héctor Estrada– no alcanzó una votación significativa, pero de algún modo contribuyó a mantener una bancada (seis diputados) que lo convierte en potencial bisagra en las alianzas necesarias para darle gobernabilidad al próximo Legislativo.

Subsisten, con representaciones parlamentarias disminuidas, los partidos que formaron el núcleo duro del llamado "Pacto de Corruptos", esto es, aquellos que fueron soporte político principal en el Congreso de la República para el presidente Jimmy Morales, en su lucha por el cese anticipado de la actividad de la CICIG. Entre las cuatro agrupaciones que for-

man ese núcleo duro del bloque anti CICIG (el oficialista FCN-Nación, Todos, Unionista y Avanzada Nacional) sumarán 20 curules.

Completan el cuadro del Legislativo– la sobrevivencia de partidos que ya tienen presencia parlamentaria, como la URNG (que tendrá tres diputados), el Movimiento Político Winaq (con cuatro curules) y el estreno parlamentario del MLP con un diputado. A la derecha de ellos, entre el centro y la derecha, pero hipotéticamente en el campo pro reformista, se colocarán los legisladores del partido BIEN, cuyo líder más visible es el expresidente Alfonso Portillo (quien una vez más fue vedado de participar como candidato a diputado). Esta expresión política tendrá ocho legisladores. A su derecha se ubicarán los seis diputados del PHG y más a la derecha los siete que logró colocar el partido Visión con Valores (VIVA).

Garrote, zanahoria y ayuntamiento

Y mientras en Guatemala se deshojaba la margarita electoral, en Estados Unidos no se quitó el dedo del renglón del complicado asunto migratorio, que pasó a ser un tema definitorio de las relaciones bilaterales y subregionales mesoamericanas, en medio de un conflicto entre el Ejecutivo republicano presidido por Donald Trump, y la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes del Legislativo estadounidense.

Pugna que se proyectó durante todo este período a Guatemala, a los otros dos países del norte de Centroamérica (Honduras y El Salvador) y a México, naciones que fueron objeto –cada cual según sus dimensiones y/o las fortalezas-debilidades de sus respectivos gobiernos– de parte de la administración Trump, empeñado en contener los flujos migratorios de indocumentados hacia su país.

Las realidades de la geopolítica regional y global pasaron, nuevamente como en 1954, una pesada factura a Guatemala. Otra vez, como en aquel aciago año, la vida y el futuro de nuestro país son determinados por el garrote –bajo su contemporánea forma de amenaza de sanciones económicas– esgrimido por el actual ocupante de la Casa Blanca, en Washington. Poco duró la ilusión de que Guatemala podría hacer ejercer su soberanía y apoyarse en su institucionalidad para decidir, autónomamente, cómo conducir sus relaciones bilaterales con EE.UU. en el peliagudo asunto de

la política migratoria. El 14 de julio, como se recordará, la Corte de Constitucionalidad (CC) decidió otorgar un amparo provisional que señalaba al Ejecutivo la ruta a seguir en caso de que pretendiera firmar un acuerdo sobre asuntos migratorios con la potencia global. Uno de los efectos de aquella decisión soberana, apegada a las normas constitucionales guatemaltecas, fue la "suspensión" de la visita que el presidente de la República, Jimmy Morales, debía realizar un día después a la capital estadounidense para la suscripción del acuerdo que convertiría a Guatemala en "tercer país seguro", al que se remitirían migrantes solicitantes de asilo en EE.UU.

Pese al desaire estadounidense, que dejó a Morales en Guatemala, una delegación gubernamental –formada por el ministro de Gobernación, Enrique Degenhart; la ministra de Relaciones Exteriores, Sandra Jovel, y el titular de Trabajo y Previsión Social, Gabriel Aguilera– sostuvo reuniones de alto nivel con autoridades de aquel país en Washington, mientras a través del Twitter el presidente Donald Trump lanzaba amenazantes rayos y centellas contra Guatemala y su gobierno. Era su forma de jugar el pendenciero estilo de negociación que algunas semanas antes le dobló el brazo al gobierno de México. ¿Y si lo hizo con este, cómo no lo iba a hacer con un gobierno guatemalteco a punto de salir de la escena y con el nivel más bajo de respaldo social?

La siguiente parte de esta historia también es conocida, pero es del caso consignarla: doce días después de la resolución de amparo acordado por la CC –la cual, así como los interponentes de ese recurso preventivo, fue "responsabilizada" por el gobierno del "daño" que se pudiera causar al país– el ministro Degenhart y Kevin McAleenan (titular interino del Departamento de Seguridad Interior de EE.UU., DHS, por sus siglas en inglés) firmaron el acuerdo bilateral "Relativo a la cooperación respecto al examen de solicitudes de protección". Con todo el simbolismo mediático del caso, la firma se realizó en la propia oficina de Trump en la Casa Blanca, y a la vista –entre amenazante y complacida– del rudo gobernante de EE. UU. Según la triunfalista interpretación de Trump, por fin se firmó el acuerdo de "tercer país seguro" y por arte de magia el país que menos de dos semanas antes era denostado y tratado con los peores epítetos, se convirtió en

un "buen aliado". Así, a su modo, Trump se lavó la cara.

Pero la tormenta no amainó en Guatemala, al contrario. Aunque Degenhart y Jovel sostuvieron que el acuerdo firmado no es uno de "tercer país seguro", una elemental revisión de su contenido no parece dejar lugar a dudas de que sí tiene ese carácter. Y, por consiguiente, el Ejecutivo estaría obligado a someterlo a consideración del Congreso de la República para su ratificación, a tenor de lo establecido en el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tal como lo recordó la CC al otorgar el amparo provisional el pasado 14 de julio. La misma alta corte ratificaría ese punto de vista el 10 de septiembre, fecha en que revocó el amparo provisional que había otorgado el 14 de julio pasado a solicitud de varios ex ministros de Relaciones Exteriores, el cual prohibía al gobierno suscribir un acuerdo –entonces genéricamente denominado de "Tercer país seguro".

En su resolución de septiembre, la CC señaló que "las circunstancias que propiciaron el otorgamiento de la protección interina han variado, toda vez que tanto el presidente como la ministra de Relaciones Exteriores han expresado que cumplirán los procedimientos establecidos en la Constitución". Pero es en este último punto, que la CC asume con optimismo jurídico-formal, donde salta nuevamente el roce entre el tribunal constitucional y el Ejecutivo, cuyo titular se aferra a su punto de vista: el gobierno, en tanto responsable de la política exterior del país, tiene la potestad de suscribir el acuerdo y la CC se excede en sus funciones al indicar cuál es el camino a seguir. Y, por supuesto, lo que enoja al mandatario saliente es que ese camino incluye el paso de la ratificación legislativa.

Como resultado, Guatemala siguió caminando en el filo de la navaja de la ruptura del orden constitucional: al menos habría una nueva como flagrante desobediencia gubernamental a una indicación de la CC, si es que opta por no llevar el asunto al Legislativo. De lo que no queda duda, sin embargo, es que EE.UU. está decidido a imponer a Guatemala un compromiso en aplicación de su política migratoria que, como también es sabido, está amarrada a la carrera para la reelección presidencial de Trump, quien no parece dispuesto a aflojar. Así

lo corroboran las reiteradas visitas de McAleenan a Guatemala; confirmación, además, de que la política exterior estadounidense hacia nuestro país sigue pasando de forma decisiva por las razones de Estado de la seguridad interna de EE. UU. Lo que llama a sonrojo, por decir lo menos, es que en lugar de que fuera el gobierno de Guatemala quien realizase una necesaria explicación a la sociedad guatemalteca sobre los alcances del acuerdo, sea un emisario de Trump quien venga a reunirse con diversos actores nacionales para hablar del asunto, incluidos los, para entonces, dos candidatos a le elección presidencial de segunda vuelta.

¿A qué vino McAleenan? Seguramente a dar la visión de Washington, pero también a dejar bien marcada la cancha, con el infaltable recordatorio de que llegó amparado por la sombra del garrote imperial. Pero más allá de los argumentos de fuerza utilizados por EE. UU., y de las sutilezas jurídicas domésticas, en una parte deliberante de la sociedad arraigó profundamente la convicción de la inviabilidad de que Guatemala pueda ser "tercer país seguro", aunque ello sea una necesidad para la estrategia estadounidense de contención de las corrientes migratorias principalmente originadas en los países del llamado triángulo norte de Centroamérica.

Aunque persiste la indefinición sobre el carácter del convenio bilateral negociado entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos, si Guatemala adquiere la condición de "tercer país seguro" ello implica que el Estado guatemalteco se compromete a la recepción temporal de migrantes (centroamericanos o de otros orígenes) que busquen acogerse a las leyes estadounidenses en materia de asilo o refugio, en tanto las autoridades de EE.UU. resuelven en cada caso. Entre otras implicaciones, el Estado guatemalteco se obligaría a aplicar el principio de reciprocidad de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que garantiza a los migrantes recibir trato igual al que se otorga a cualquier otro extranjero.

Desde la sociedad civil, medios de comunicación social, entidades especializadas en la defensa de los derechos de los migrantes y entidades académicas, proliferaron las expresiones de rechazo a un eventual acuerdo de esa naturaleza. Se aducen, en primer lugar, argumentos relativos a las

limitaciones estructurales que el Estado guatemalteco tiene para garantizar las condiciones de bienestar a que se comprometería en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. De hecho, se recuerda, la falta de garantía del goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es una de las causas estructurales profundas que explican el continuado y creciente éxodo de guatemaltecos hacia el norte continental, especialmente EE.UU. Esas condiciones domésticas no solamente no tienen visos de corregirse en mediano y largo plazos, sino que se verían agravadas con la recepción de una carga demográfica adicional, a la cual el país tendría que ofrecer mínimos en materia de acceso a la alimentación, vivienda, educación, asistencia pública, trabajo, protección laboral y seguridad social.

A ese macro argumento se añade otro sobre la capacidad institucional del Estado guatemalteco para atender la avalancha de solicitudes de asilo o refugio temporal de quienes tienen la mira puesta en llegar a EE.UU. Como prueba de ello se aduce que la Comisión Nacional para los Refugiados (Conaref, prevista en el artículo 177 del Código de Migración, decreto número 44-2016) ha sido disfuncional y durante 2018 solamente recomendó otorgar el estatuto de refugiado en 20 casos sobre casi un centenar de solicitudes. En 2019, la Conaref no se había reunido ni una sola vez y todas las solicitudes del estatuto de refugiados elevados al Instituto Nacional de Migración (INM) se encuentran sin ser resueltos. La pregunta/reparo a la idea de convertir a Guatemala en "tercer país seguro", a la luz de esa experiencia, es: si hay tal incapacidad de resolver algunos cientos de casos, ¿cómo podría esperarse una mejor respuesta del INM con un flujo previsible que se contaría por miles? De acuerdo con datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solamente en 2017 (último año para el cual hay cifras) los hondureños solicitantes de asilo en otros países fueron 59 mil 788, en tanto que los solicitantes salvadoreños sumaron 60 mil 272.

También se argumenta que, desde el punto de vista de la seguridad e integridad de los centroamericanos que busquen refugio, Guatemala no puede considerarse un país "seguro". Se recuerda los vínculos transnacionales de los grupos criminales que operan en los tres países en ilícitos como trata de personas, tráfico de migrantes

(coyotaje), tráfico de armas y narcotráfico. En particular se enfatiza que las pandillas, como la Salvatrucha o Barrio 18, son organizaciones con conexiones en los otros países que forman el triángulo norte centroamericano, por lo cual Guatemala no garantiza la protección de los migrantes centroamericanos asilados perseguidos por las maras. Sería exponerlos a las amenazas de los países de origen.

Fin de ciclo

Es de sobra conocido que desde 2017, cuando Morales se sintió afectado (primero por su familia, luego por su partido y finalmente él mismo) por la labor de investigación y persecución penal conjunta del MP y la CICIG, la lucha por sacudirse a esta última se convirtió en un contenido fundamental –rayano en lo obsesivo– del qué hacer del Ejecutivo. Este espacio es insuficiente para reseñar con detalles cómo esa lucha anti CICIG permeó el conjunto del acontecer político nacional, pero cabe decir que los sucesivos realineamientos frente a la CICIG y frente al MP en su momento dirigido por Thelma Aldana, dan contenido a la vida política nacional de por lo menos los últimos tres años. La polarización sociopolítica, el reavivamiento del viejo discurso anticomunista, las triquiñuelas para lograr convenientes vedas electorales y el ayuntamiento de la política exterior guatemalteca a la del presidente Trump (entro otros indicios) están unidos –de un modo u otro– por la argamasa de la lucha anti CICIG.

El período a que se refieren estas notas cubre, precisamente, el del tramo final de un ciclo de la historia nacional que tuvo en su epicentro al sistema de justicia –fuente inmediata y latente de la polarización entre las elites nacionales– con su cauda de confrontación en torno a la independencia judicial, la corrupción y la continuidad de la lucha contra la impunidad. En torno a esos asuntos, que fueron centrales en la demarcación de posiciones durante la mayor parte del gobierno de Morales, sigue habiendo un claro antagonismo entre los defensores y los detractores del ente internacional, que caducó el 3 de septiembre. Ni duda cabe que triunfaron aquellos últimos, dando lugar a la expectativa de que el país está a las puertas de la restauración de la "justicia" según las prácticas previas a abril de 2015. Ataviado con una retórica nacionalista (ausente en todo lo relativo al acuerdo de Tercer país seguro) el propio presiden-

te Morales lo dijo en un discurso pronunciado el domingo 1 de septiembre en la Escuela Politécnica: "Gracias a Dios los echamos y nunca más debemos esperar ni permitir que quieran venir a pisotearnos", en referencia al cierre de la CICIG.

Pero esta no se fue en silencio. Durante la mayor parte de sus últimos meses de vida institucional, desplegó un intenso trabajo de entrega de informes públicos, en los cuales dejó plasmada su visión de los desafíos que tiene por delante el sistema de justicia en Guatemala, así como sobre los logros que considera haber alcanzado durante los 12 años de operación, según su propio balance:

> Visualizando la calidad, cantidad e impacto de los casos desde 2008 al 18 de julio de 2019, han sido sindicadas más de 1,540 personas en los casos MP-CICIG. Como resultado de las investigaciones conjuntas, a julio de 2019, más de 660 personas están procesadas, de las cuales aproximadamente el 70% goza de medidas sustitutivas.

Lo anterior significa que la gran mayoría de los sindicados enfrentan sus procesos en libertad respetando los derechos fundamentales de las personas de acuerdo con los estándares internacionales, siempre que esto no implique una obstaculización a la investigación o un riesgo de fuga, como señala el ordenamiento guatemalteco.

> El MP y la Comisión investigaron e identificaron más de 70 estructuras criminales de alta complejidad. Más de 120 casos de alto impacto fueron judicializados y cerca de 100 solicitudes de antejuicio recibieron la colaboración de la CICIG.[1]

De esta forma se cerró el ciclo y Guatemala entra a uno nuevo: el período post CICIG.

1. Véase, CICIG: Presentan el informe final de labores de la CICIG: el legado de justicia en Guatemala. Accesible en https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/

Reacomodo de Estado: el legado de la coyuntura 2015

Cristhians Castillo

Resumen

El desenlace de la crisis político-institucional y de hegemonía en que derivó el periodo post 2015, ha legado a la sociedad guatemalteca una restauración conservadora de poder que devuelve a los capitales tradicionales la posición hegemónica de conducción del Estado guatemalteco. El momento de transición representa una oportunidad para la concreción de un pacto de gobernabilidad, que se sustente sobre los esfuerzos de diversos sectores sociales que han hecho propuestas para salir de la crisis sin romper el marco constitucional vigente y, a la vez, que atienda las profundas brechas sociales que atizan la polarización, la conflictividad y la exclusión. El cambio de época política puede tener más oportunidades que amenazas para la profundización de la democracia, el combate a la corrupción y las estructuras criminales, sin abandonar los esfuerzos por modernizar la institucionalidad que incida en la calidad de vida de la población y oriente hacia el desarrollo sostenible; todo ello, si como sociedad, damos un salto cualitativo para alcanzar un acuerdo político interelitario capaz de dotar de legitimidad al nuevo gobierno hacia una efectiva conducción política del Estado hacia el desarrollo sostenible.

Palabras clave

Sistema político, sistema electoral, restauración conservadora, contrarreforma de Estado, reforma electoral, democracia.

Abstract

The outcome of the political-institutional and hegemony crisis in which it led to the post-2015 period has bequeathed Guatemalan society a conservative restoration of power that returns to the capital and traditional the dominant position of leadership of the Guatemalan State. The moment of transition represents an opportunity for the realization of a governance pact, which will be based on the efforts of various social sectors that have made proposals to get out of the crisis without breaking the existing constitutional framework and, at the same time, to address the deep social gaps that stoning polarization, conflict and exclusion. The change of time policy may have more opportunities than threats to the deepening of democracy, the fight against corruption and the criminal structures, without abandoning the effort to modernize the institution that focuses on the quality of life of the population and east toward sustainable development; all this, if as a society, we take a qualitative leap to reach a political agreement among the elites capable of providing legitimacy to the new government towards an effective political leadership of the State towards sustainable development.

Keywords

Political system, electoral system, conservative restoration, state counter-reform, electoral reform, democracy.

Consideraciones iniciales

La coyuntura política post 2015 se cerró. La tercera gran coyuntura vivida en el país durante el periodo de la apertura democrática inició luego de los acontecimientos que llevaron la revocatoria de un gobierno democráticamente electo; la crisis fue producto del rompimiento de las relaciones de poder impuestas por el actor dominante, integrado por actores emergentes lícitos e ilícitos, que instrumentalizaron el Estado para el beneficio de nuevos capitales, los cuales basaron sus reproducción y privilegios en un sistema de corrupción que cooptó a los partidos políticos y capturó las instituciones del Estado.

Los eventos desencadenantes de la coyuntura estuvieron asociados a excesos en el uso de poder y el cinismo de la clase política en funciones, que obtuvo el control de lo público mediante la elección del Partido Patriota y la imposición de un modelo de gestión pública

de control total, que evitó la fiscalización institucional y el control cruzado propio del modelo republicano.

El reemplazo de las autoridades corruptas de la cúpula patriota y su alianza con el partido Lider para buscar la continuidad del modelo, abrió un espacio de oportunidad para un cambio en las correlaciones de fuerzas políticas en el país; el relevo se dio dentro del marco constitucional mediante una sustitución secuencial de autoridades en el Ejecutivo, se completó el mandato de gobierno evitando un rompimiento constitucional que pusiera en riesgo las elecciones de autoridades para un nuevo periodo democrático institucional.

El resquebrajamiento de la lógica político-institucional que dominó el Estado guatemalteco desde inicios del siglo XXI fracturó las estructuras acostumbradas a controlar la estatalidad desde el financiamiento de los partidos políticos, que recibieron importantes aportes para costear campañas electorales clientelistas y endosaban la capacidad de decisión de las autoridades electas a intereses de sus financistas. Esta ruptura de poder desencadenó la tercera gran coyuntura de la era democrática del país, que al término de cuatro años tuvo su desenlace.

En artículos anteriores he referido que el país ha tenido tres grandes coyunturas, a saber: el origen del periodo institucional que vivimos se alcanza luego de transitar hacia la democracia y el orden constitucional producto de la "coyuntura de transición a la democracia", que inició en el año de 1983 con la legislación del nuevo modelo electoral, la cual, además de ser la génesis del actual sistema de partidos políticos inauguró la era institucional, en la que el relevo de autoridades se ha concretado exclusivamente por procesos electorales universales que han evitado que por la vía de facto, asciendan autoridades al control del poder público. La elección democrática de la Asamblea Nacional Constituyente y la primera elección general bajo el nuevo modelo, legalizaron y legitimaron el retorno al orden constitucional que entró en vigencia en 1986, permitiendo la estabilización del régimen sociopolítico en el país.

La estabilidad no duró mucho y luego del traspaso de poder al segundo periodo de gobierno democrático, la crisis se reactivó de mano de la debilidad política

del gobierno del presidente Jorge Serrano Elías, quien no pudo dar conducción política a las facciones de poder que operaban en el Ejecutivo y en el Legislativo, y no tuvo el liderazgo para encausar el proceso de paz en la región, iniciado en las cumbres de Esquipulas I y II. El auto golpe de Estado perpetrado por Serrano desató un nuevo reacomodo de poder dando origen a la segunda gran coyuntura: la de transición a la paz 1993-96, periodo en el que además de la salida constitucional al auto golpe, viabilizó la depuración del Congreso de la época y la única reforma constitucional que ha tenido nuestra carta magna. El desenlace de la coyuntura se da luego de reencauzar el proceso de paz y la firma de los acuerdos que permitieron que todos los sectores de poder asumieran sus cuotas y posiciones dentro de la institucionalidad estatal, que transitó del Estado contrainsurgente al Estado neoliberal.

Los sectores tradicionales de poder en el país compitieron con sus candidatos orgánicos en las elecciones de 1996 y, luego del triunfo, condujeron la recuperación del control del Estado por la vía de las recetas del Consenso de Washington, que luego de concretadas las privatizaciones de las empresas estratégicas heredaron al gobierno siguiente un Estado reducido para atender las profundas brechas sociales, las cuales no fueron resueltas ni por la vía de la lucha armada, ni por la coyuntura de transición a la paz. El proceso de paz, si bien permitió cerrar el capítulo de la historia del conflicto armado interno, no logró desestructurar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS), que continuaron ejerciendo dominio sobre porciones operativas del Estado en la institucionalidad post conflicto.

El reacomodo de estructuras militares, burocráticas y criminales que operaron impunemente durante el periodo del conflicto armado interno, mutaron hacia fuerzas paralelas que operaron en los vacíos y la porosidad del nuevo estado de derecho, no solo influyendo en la operatividad de los órganos de justicia, sino además irrumpieron en la administración de los recursos del Estado.

Ya para los inicios del siglo XXI, la democracia formal y el régimen constitucional de derecho habían demostrado que gobernar con tantos frentes de poder activos provoca cíclicas crisis de goberna-

bilidad y tensión en la gobernanza, principalmente para la élite de turno en la administración del poder público, que tenía que cogobernar con actores y estructuras de poder lícitas e ilícitas. Es así que durante el gobierno de Alfonso Portillo, llevado al poder Ejecutivo por el partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG), se levanta el debate de la necesidad de investigar, desarticular y prevenir la rearticulación de los CIACS que siguieron operando luego de la transición a la paz. El FRG invocó la cláusula de subsidiariedad internacional reconociendo la incapacidad del sistema de justicia guatemalteco para combatir la impunidad con la que operaban estas estructuras, se eliminó el Estado Mayor Presidencial y promovieron el proyecto de la Comisión Investigadora de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), a la que se le otorgaban en sus orígenes poderes tales, que inclusive la CC declaró inconstitucionales.

Seis años llevó enmendar la propuesta y lograr la instalación del ente creado mediante un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Secretaría General de las Naciones Unidas, cuyo mandato fue:

> Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexa con éstos que operan en el país; así como en la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos.

Su eficacia no fue inmediata. Los primeros casos en generar resultados de interés colectivo se dieron hasta en el Gobierno del Presidente Álvaro Colom, cuando el escándalo del Caso Rosenberg catapultó a la Comisión internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), como un actor definitorio en los temas de interés de país.

Las controversias en torno a la figura de la CICIG se remontan inclusive al proyecto de su nunca

creada predecesora, la CICIACS. Los tres periodos de los diferentes comisionados estuvieron envueltos en controversias, al punto que en el caso del último comisionado, el Sr. Iván Velásquez Gómez, su mandato concluye en medio de una confrontación directa con el Presidente de la República Jimmy Ernesto Morales, quien tomó la decisión de dar por terminado el mandato de manera anticipada y unilateral desde un año antes que concluyera la quinta prórroga que el mismo Morales solicitó y firmó.

La aversión a la CICIG por parte de funcionarios del gobierno de Morales, de políticos y legisladores, de estructuras burocráticas opacas, de algunos actores tradicionales de poder y del crimen organizado en el país, estuvo motivada por los resultados positivos en la develación de casos de alto impacto presentados por el Ministerio Público (MP) y respaldados por la gestión de Iván Velásquez al frente de la comisión, muchos de ellos basados en el tipo penal de financiamiento electoral ilícito, que evidenció las tramas de poder y corrupción en el manejo de los recursos del Estado, así como la interrelación entre actores emergentes, crimen organizado, clase política y financistas tradicionales de los partidos políticos.

Investigar las irregularidades en el financiamiento electoral permitió identificar que por lo menos el 50% de los recursos para los partidos, según el informe *Financiamiento de la política en Guatemala"* de CICIG, provenía de capitales emergentes cuya fuente de acumulación estaba íntimamente relacionada con negocios privilegiados con el Estado, del cual extraían los recursos vía la corrupción. Los negocios de los actores emergentes los llevó a establecer dinámicas de cooptación institucional desde donde interactuaron con otros múltiples actores sociales, evolucionando de los CIACS, a lo que la CICIG denominó redes político-económicas ilícitas que perpetraron las presuntas defraudaciones al Estado.

La contradicción fundamental de la tercera gran coyuntura política en el país, que con fines académicos la denominaremos la "coyuntura de reacomodo de élites", tuvo como interés central arrancar del control del Estado a los actores emergentes y criminales que ascendieron al poder público mediante el financiamiento de actores electorales, quienes luego del triunfo en votaciones, capturaban la institucionalidad y sus recursos para la protección de sus financistas. Esta estrategia discurrió

paralelamente a la penetración territorial de estructuras criminales dedicadas a lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha denominado la economía subterránea, que reproduce capitales a partir de negocios ilícitos, tales como contrabando, coyotaje, tráfico de estupefacientes, por mencionar algunos.

Estas dinámicas criminales situaron a Guatemala, El Salvador y Honduras en el centro de la política estadounidence del combate al crimen organizado, denominando a esta región como "el triángulo norte de Centroamérica". Una zona afectada por altos niveles de pobreza, principal causa de las migraciones, presencia de estructuras dedicadas al narco tráfico y una constante inestabilidad política, condiciones que le valieron ser catalogada como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos de Norteamérica. La reacción a finales de la primera década del nuevo siglo fue promover un combate frontal al narcotráfico, cuyos principales resultados los obtuvo en Guatemala la fiscal Claudia Paz y Paz, quien fue sumamente efectiva en la investigación, captura y extradición de cabecillas de estos grupos criminales, los cuales amenazaban con convertir al país en un narco-Estado. Una vez contenidas estas estructuras, el segundo nivel de intervención para la recuperación del Estado de manos de los intereses criminales fue desestructurar a los actores emergentes que operaban dentro de la institucionalidad pública.

El trabajo de investigación e imputación de cargos a las cúpulas de los capitales emergentes fue el principal resultado del periodo de la fiscal Thelma Aldana, quien mediante casos penales logró contener el avance de los operadores criminales y depurar someramente la clase política vinculada a estos intereses. En este propósito confluyeron no solo las instituciones de justicia, sino además las demandas de la ciudadanía guatemalteca y apoyos internacionales, para evitar la instauración del narco-Estado.

En esta dinámica los capitales tradicionales fueron relegados por los emergentes a posiciones de cogobierno para administrar, desde el gabinete económico del gobierno central, la política económica que ha sido su principal interés; ocuparon esta posición durante los gobiernos de la Unidad Nacional de la Esperanza, del Partido Patriota y del Frente de Convergencia Nacional, teniendo en cada uno de ellos más o menos

margen de maniobra, pero en los tres sometidos a las exigencias de quienes, en otras épocas, habrían sido sus operadores políticos.

Aunque las acciones para recuperar el control del Estado nunca fueron abandonadas por las élites económicas, sus intentos fracasaron debido a su evidente interés de clase, única motivación para promover los cambios en la forma de la conducción política del país. Desde una fallida intentona de reforma constitucional, expresada en la visión conservadora del proyecto Pro-Reforma, pasando por una convergencia táctica con la estrategia internacional de combate a la corrupción y la impunidad, hasta la promoción de una agenda legislativa abiertamente contra reformista, que alcanzó éxitos parciales como la reforma al artículo 407 "n" del Código Penal, que diferencia entre financiamiento electoral ilícito y no registrado, hasta llegar a una alianza puntual con el gobierno de Morales para expulsar a la CICIG, el objetivo subyacente pareciera ser siempre el mismo, recuperar la posición de actor hegemónico y retomar el control de lo público.
Mientras que el MP y la CICIG eran sumamente efectivos en desestructurar a las redes político-económico ilícitas que habían capturado la institucionalidad, y la ciudadanía se concentraba en confrontar a los actores emergentes como su único oponente político, las élites tradicionales aislaban a los actores orgánicos que resultaron vinculados a casos de corrupción de alto impacto, buscando con ello evitar un desgaste mayor, producto de los vínculos de los señalados con los sectores golpeados por el avance de la justicia en el país.

Poco a poco, el debilitamiento del narcotráfico, las estructuras criminales y la debacle de la clase política tradicional y sus redes de capitales emergentes, fueron abriendo un espacio de oportunidad para retomar el control del Estado por un actor relativamente unificado. Las elecciones generales de 2019 constituyeron el momento culmen de una estrategia de rearticulación no homogénea y mucho menos granítica, pero sí instrumental, del empresariado nacional para cerrar filas y promover una opción electoral, que sin ser expresión unificada de sus intereses, sirvió para derrotar contundentemente a los resabios de una época de marginación y pérdida de hegemonía política.

Con el triunfo de Alejandro Giammattei en el balotaje de las elec-

ciones 2019, se cierra la coyuntura abierta en el 2015 y da paso a una restauración conservadora y una probable contra reforma de Estado.

Una aproximación teórica a la resolución de la coyuntura

Una coyuntura en términos conceptuales se puede definir como un espacio-tiempo en el que se rompen las estructuras de poder imperantes, y se abre un espacio de oportunidad para que una nueva correlación de fuerzas dé conducción política y económica a la sociedad, mediante el uso de la fuerza institucional con que cuenta el Estado, para normar las relaciones sociales.

En el proceso de ruptura de las estructuras decadentes, las élites suelen sufrir reacomodos de poder, unas abandonan la posición privilegiada de dominación y otras ascienden al poder público alcanzando no solo el manejo de la burocracia, sino la capacidad de decisión sobre los recursos estratégicos del Estado. El elemento económico está siempre presente, siendo el principal incentivo para que grupos de individuos con un interés pecuniario se organicen, se movilicen y promuevan acciones dirigidas a buscar el cambio de correlaciones de fuerza.

Las rotaciones de élites y los reacomodos de poder suelen ser comunes, no obstante una coyuntura presenta rasgos particulares que pueden modificar el bloque histórico, es decir "alterar el juego de relaciones de fuerzas sociales (…) e instaurar un cambio significativo en el (…) sistema hegemónico" (Olivé, 2014). Este precisamente parece haber sido el elemento desencadenante de la coyuntura 2015: la ruptura de las relaciones sociales de poder, sostenidas sobre una estructura axiológica altamente tolerante a la corrupción y la impunidad. El cambio pretendía lograr un relevo de la clase política en el poder, que había servido a los interese criminales dominantes del Estado guatemalteco a lo largo de lo que va del siglo XXI. La pretendida depuración de los actores hegemónicos, que impusieron una dinámica criminal, altamente difundida y aceptada en la sociedad, trastocó la naturaleza de las instituciones y hundió a los poderes republicanos en una parálisis profunda, que ha contribuido decisivamente a sumir a casi el 60% de la población en la pobreza y la pobreza extrema,

mientras los recursos y privilegios que reparte el poder público se seguían concentrando en las élites de turno.

La resolución de la coyuntura puede ser revolucionaria, de continuidad, de renovación, o de restauración del viejo orden ante el cual se revelan las fuerzas sociales que entran en contradicción. Sin pretender entrar en un abordaje teórico-filosófico e ideológico del contenido de cada una de las categorías propuestas para el desenlace de una coyuntura, diremos que el contenido del proyecto político que asciende al poder en el cierre de la coyuntura 2019 encarna un ideario de acciones que restaurarán las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales que venían reproduciéndose en la inercia del periodo previo a la crisis coyuntural, al momento previo al cambio de siglo, es decir, al modelo neoliberal de Estado.

Para el caso guatemalteco, la transición al Estado moderno y su ulterior desarrollo, ha sido una sucesión de proyectos liberales y conservadores que han moldeado la naturaleza de la estatalidad; siguiendo al profesor Edelberto Torres en su texto *La restauración conservadora: Rafael Carrera y el destino del Estado nacional en Guatemala* en el cual describe la circulación de élites de un periodo a otro como "una pugna crecientemente aguda entre una fracción de la élite criolla de orientación liberal y otra calificada como conservadora. El sentido de la disputa interesa en relación con el destino de la construcción del Estado nacional" haciendo referencia a la restauración conservadora de 1840 (Torres, 2008). Va a ser hasta el periodo 2000-2015 en el que la sucesión de élites en el país no se da entre facciones criollas, sino son sustituidas por los capitales emergentes.

La única posible salida revolucionaria a una coyuntura en la historia del país pudo haber tenido una orientación rupturista en la resolución del periodo del conflicto armado interno, que aunque no inició de un actor socialista, durante su evolución incorporó, principalmente en las facciones de la lucha armada, un contenido ideológico que pudo haber llevado a una resolución revolucionaria si por la vía de las armas hubieran llegado al poder. Pero la salida negociada al conflicto armado restituyó la inercia histórica de rotación de élites tradicionales de poder, sin una amenaza ideológica de izquierda

viable. Fueron los actores criminales quienes desplazaron del poder a las élites tradicionales en la conducción del Estado.

Las primaveras revolucionarias duran poco en Guatemala. Es más rentable vivir bajo las tempestades que el régimen produce para recomponer las facciones de los poderes tradicionales que se rotan en el poder. Luego de cada crisis, la estabilización es la salida y la renovación o restauración hegemónica reproduce la estructura axiológica que sostiene el agotado sistema socio-institucional.

Las gestas del 2015 abrieron una ventana de oportunidad para que ascendiera un actor político emergente no subordinado a las élites económicas, como el Ejército durante el periodo 1954-84, que no fuera orgánico u operador político de las mismas élites, como sucedió durante el periodo 1986-1999; y mucho menos, que procediera del crimen organizado, como predominó entre el 2000-2015. El sisma que generó las movilizaciones de calle llegaron al punto de levantar el debate de un cambio de valores, que orientara a una nueva clase política para darle conducción no solo a la etapa de depuración judicial, sino del proceso de reforma profunda del Estado, que debería continuar luego de un eventual desenlace progresista de la coyuntura.

Pero nuevamente el temor de los sectores conservadores, que no son solo las cúpulas económicas, prefirieron abortar el proyecto progresista y evitar que la clase política emergente, nutrida de una energía social renovadora, terminara de relevar de la conducción estratégica del país a los mismos de siempre.

Sin ánimo de provocar un debate ideologizado, la hipótesis del presente trabajo plantea que la salida a la crisis post 2015 va a sacar de las altas esferas del poder público a los capitales emergentes lícitos e ilícitos, contuvo el avance del crimen organizado en la captura de la institucionalidad y evitó el ascenso de un actor político emergente con visión progresista, quedando la vía expedita para una nueva restauración conservadora. El contenido y la significación de la vuelta al conservadurismo aún está por definirse, puesto que ni son todos los mismos liderazgos del pasado los que vuelven al poder, ni son las mismas condiciones históricas en las que se implementó esta corriente en el pasado, ni

es el mismo estado de situación de la sociedad sumisa, conformista y dominada por la fuerza.

Al afirmar que con la victoria de Alejandro Giammattei en el balotaje se cierra la coyuntura y se pasa a un periodo de restauración conservadora, lo que se describe únicamente es cómo los sectores tradicionales de poder: empresarios, clase política tradicional, caudillos territoriales, iglesias protestantes, facciones del Ejército, expresiones de sociedad civil organizada y algunos intereses internacionales, se rearticulan frente a la amenaza de quedar fuera del juego político debido a la profundización del combate a la corrupción o el triunfo electoral de quienes por década y media habrían disputado el control del Estado y de fracciones del mercado relegando a liberales y conservadores a posiciones de cogobierno. Ante la amenaza descrita, una alianza táctica les lleva a un irrefutable triunfo electoral.

Sería muy aventurado arriesgarse a hacer afirmaciones descalificadoras del ideario conservador y sus repercusiones en la vida nacional, tan solo a partir de los legados de la historia; no obstante, los movimiento pendulares sobre los que se consolida la hegemonía en Guatemala, nos llevan a recordar el planteamiento del profesor Torres Rivas, al referirse a la restauración conservadora de 1840:

> el momento girondino en nuestra historia llegó como una restauración, que es como el rellano del proceso de cambio, una parálisis con efectos negativos, la detención para nuevos emprendimientos regresivos, un intermedio en un proceso que iba hacia delante y se detiene. El punto es examinar *sine ira et studio* lo que la historiografía nacional ha venido diciendo. Restaurar señala un regreso a lo que se había rechazado; en política, entraña una sustitución de lo nuevo por lo viejo". Citar estas afirmaciones no tiene un propósito predictivo, más bien son de alerta para evitar como sociedad, ser víctima del determinismo histórico.
> (Torres, 2008)

Puntualizaciones

Para una lectura objetiva del momento histórico es primordial reconocer que no hay absolutos en el cambio de época política a partir de la restauración conservadora 2019. En primer lugar hay que diferenciar cúpula empresarial de empresariado organizado. Las es-

pecificidades del empresariado en el país hacen mucho más compleja la tarea de identificar a un actor hegemónico a partir de su actividad económica; las diferencias generacionales, la actividad productiva, la ubicación territorial, hasta la fragmentación de la súper cúpula aristocrática-oligárquica de antaño, hacen necesario reflexionar sobre los matices del liberalismo o conservadurismo que puedan impulsar como ideario político-económico los actores del empresariado organizado en el país que, en algunos casos, han flexibilizado posiciones y hasta han asumido concienzudamente el rol social de su actividad económica, teniendo un liderazgo subsidiario en la atención a problemáticas estructurales de Guatemala.

Igualmente, reconocer los avances en materia de combate frontal al narcotráfico, a la corrupción y la impunidad, no es afirmar que estos azotes han sido erradicados de la dinámica de país. Sería ingenuidad académica aseverar que con la sola imputación o las sentencias condenatorias alcanzadas hasta este punto en contra de los cabecillas, capos y estructuras dirigenciales de las redes político-económicas ilícitas, se ha desarticulado el *modus operandi* de quienes han aprendido a concentrar privilegios y beneficios producto del desfalco del Estado. La presencia y acción de estas estructuras puede estar ya tejiendo vasos comunicantes con quienes gobernarán la nueva época política, negocios son negocios para quienes su único propósito es acumular.

Tampoco se plantea aquí la falsa imagen de un sector conservador unificado en torno a la figura de Alejandro Giammattei, a quien no necesariamente reconocen como su máximo operador político y dirigente de los cuadros orgánicos que administrarán las diversas áreas especializadas del Estado. Más bien parece la suma de fuerzas conservadoras que buscan la protección de sus áreas de influencia y que, en algunos casos, están dispuestas a debatir y consensuar las especificidades de la política pública, para hacer eficiente y eficaz la labor de la burocracia, a lo que debe incorporarse la urgente función de subsidiariedad, principalmente para los sectores más empobrecidos del país.

La amplia sinergia de posiciones sociales en torno al #RenunciaYa aplicado en 2015, se constituyó en un hito histórico que demostró que en el país son posibles las

amplias convergencias en torno a una causa común; por un breve momento se rompieron las históricas barreras de clasismo, etnicidad, religiosidad, territorialidad y hasta ideología, abriendo una brecha de discusiones productivas que permitieron, por lo menos, escuchar al otro en sus planteamientos y posiciones respecto de las prioridades que puedan orientar a Guatemala por una ruta de desarrollo incluyente. La etapa final de la coyuntura recientemente resuelta, desafortunadamente estuvo plagada de polarizaciones, sobre todo por la batalla en torno a la CICIG. No obstante, las elecciones no provocaron una profundización de la polarización y la transición de gobierno puede ser el espacio de oportunidad para hilvanar propuestas comunes planteadas desde todas las élites de país, para una agenda compartida.

Una de las coincidencias desde las múltiples voces de élites indígenas, academia, colectivos urbanos, movimientos populares, campesinado, mujeres, redes de jóvenes y sectores tradicionales de poder, es que el sistema se agotó y que, de continuar con el deterioro de la institucionalidad solamente se postergará la ruina del modelo criminal de Estado, que operó entre el 2000 y el 2015. Para salvar lo avanzado en la institucionalización democrática y depurar las fuerzas criminales que capturaron lo público, se requiere una reforma profunda de Estado que rescate los importantes avances sociales del marco constitucional, pero que rompa con las lógicas y espirales de corrupción altamente arraigadas en la cultura burocrática, toleradas y hasta compartidas por la sociedad.

La justicia penal por sí misma no garantiza una sana convivencia pacífica y armónica en una sociedad acostumbrada a vivir al límite de la legalidad y el irrespeto al estado de derecho; es fundamental romper con el círculo vicioso de la ingobernabilidad, la exclusión, la viveza criolla, el culto a lo fácil y lo rápido, hasta la tolerancia del sabotaje a lo público. El relevo democrático de autoridades ha sido determinante, pero no suficiente, para fortalecer y profundizar la democracia y llevar la efectividad de la estatalidad al punto de atender y reducir las profundas brechas sociales que golpean el nivel de vida de quienes han sido desatendidos por el Estado.

A manera de conclusión

La restauración conservadora es ya un hecho que no debe significar necesariamente la vuelta a una desarticulación, reducción o desinstitucionalización del Estado, como las impulsadas en gobiernos de corte neoliberal en el pasado. Las instituciones son la única salida en ley a las disputas entre privados que buscan maximizar su beneficio. Puede brindar mayores réditos alcanzar un pacto de gobernabilidad como el planteado por el presidente electo Alejandro Giammattei, que una contrarreforma de Estado que base su éxito en un nuevo intento de instaurar un modelo de gestión pública de control total que fracasó en los gobierno del FRG, del PAN y del PP. El éxito de la democracia no es imponer a las minorías sobre la mayorías ni viceversa, sino encontrar las rutas comunes que satisfagan las demandas de todos.

Caer en la tentación de sostener la transición sobre el uso de la fuerza como instrumento de gobernanza y gobernabilidad reavivará polarizaciones estériles que inclusive llevaron a esta sociedad al enfrentamiento armado, que luego de tres décadas de muerte y terror no llegó a ningún resultado concreto.

Un mal gobierno conservador acelerará las contradicciones que dieron origen al descontento contra el sistema político cooptado por redes político-económicas ilícitas y reavivará el posicionamiento de los actores más extremos del espectro ideológico que plantean una ruptura del marco constitucional como única salida al laberinto de poder en el que hemos estado los últimos cuatro años.

Las autoridades electas tienen el reto histórico de no solo gobernar para los intereses de clase, sino de guiar al país hacia el desarrollo sostenible, en el que todos los sectores tenemos algo que aportar.

Referencias bibliográficas

Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG), 19 de noviembre de 2006.

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Decreto Número 1-85. Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución de la República de Guatemala.

Castillo, C. (2018). De angustias preelectorales y gatopardismo chapín.

Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 7, edición 152 noviembre de 2018.Pp- 19-36.

Castillo, C. (2018). Reformar el Estado sigue siendo una tarea pendiente. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, Edición 26, octubre-diciembre 2018. Pp. 50-75.*

Castillo. C. (2016). La reforma política. *Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 5, edición 18.octubre/diciembre 2016. Pp. 54-64.*

Castillo, C. y Rayo M. (15 de septiembre de 2019). Entrevista a Alejandro Giamattei. Canal Antigua. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=JjkI7-RNKLg y https://www.youtube.com/watch?v=JjkI7-RNKLg

Corte de Constitucionalidad. (17 de septiembre de 2018). Expediente 642-2018 sobre Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales. (2017). Propuesta de Agenda Mínima de la USAC para un Diálogo Nacional. *Revista de Análisis de la Realidad Nacional, año 6, edición 127 octubre 2017.*

Orozco, A. (4 de septiembre de 2009). Sectores están dispuestos a formar Consejo de Estado propuesto por Giammattei. Prensa Libre. Recuperado de https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sectores-estan-dispuestos-a-formar-consejo-de-estado-propuesto-por-giammattei/.

Olivé, A. (18 de abril de 2014). Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas). [Marx desde cero]. Recuperado de https://kmarx.wordpress.com/2014/04/18/gramsci-y-el-analisis-de-coyuntura-algunas-notas/.

Torres Rivas, E. (2008). La Restauración Conservadora: Rafael Carrera y el destino del Estado nacional en Guatemala. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, núm. 35, 2008, pp. 337-372 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12711258301 1*

2

Agenda estratégica y desafíos específicos

La política económica y el largo alcance: 2020-2032

Edgar Balsells

Resumen

El artículo continúa con la operacionalización de los temas expuestos en la "Agenda Estratégica 2020-2024: una propuesta desde la Universidad de San Carlos", presentada a la sociedad guatemalteca por el Consejo Superior Universitario (CSU). Se acentúan los temas de política económica, buscando no sólo el 2024, sino el año 2032 visualizado por el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (CONADUR), como un año que completa los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, a pesar de tener contemplada su finalización en el 2030, las denominadas Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), institucionalizadas por el CONADUR, han buscado la confluencia de ideas y estrategias que vienen desde el Plan Katún 2032 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Palabras clave

Plan Katún 2032, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas Estratégicas de Desarrollo, política económica, inversión, empleo, reforma fiscal.

Abstract

The article continues with the operacionalización of the topics exhibited in the "Strategic Agenda 2020-2024: a proposal from the University of San Carlos", presented to the Guatemalan society for the University Higher Council (CSU). Economic policy issues are accentuated, seeking not only 2024, but the year 2032 visualized by the National System of Development Councils (CONADUR), as a year that completes the Sustainable Development Goals which, despite having contemplated its completion by 2030, the so-called Strategic Development Goals (MEDs), institutionalized by CONADUR, have sought the confluence of ideas and strategies that come from the Katún Plan 2032 and the Millennium Development Goals.

Keywords

Katún Plan 2032, Sustainable Development Goals, Strategic Development Goals, Economic Policy, Investment, Employment, Tax Reform.

La economía, los ODS y el plan de país

Tres grandes campos agrupan buena parte de los ODS, sobre los cuales se ha reflexionado ampliamente desde la construcción de la agenda mínima de la Universidad de San Carlos, elaborada por el IPNUSAC:[1] el económico, el social y el ambiental.

La agenda mínima está inspirada en los ODS y permite desarrollar de manera más concreta, la "Agenda Estratégica 2020-2024: una propuesta desde la Universidad de San Carlos", presentada a la sociedad en mayo de 2019, y para conectarse con el seguimiento específico de las políticas públicas nacionales, se busca adicionalmente la inserción en las denominadas por el CONADUR y SEGEPLAN, Metas Estratégicas de Desarrollo (MED), que constituyen una simbiosis entre los ODS y el plan Katún 2032, que intentó empujar los compromisos pactados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), previos a los ODS.

Resulta interesante poner atención a las MED porque en base a un ejercicio institucional conjunto, cada país civilizado comienza a jerarquizar las áreas por atender, y a definir indicadores, a través de un adecuado esfuerzo de planificación nacional, del cual se habla en la Agenda Estratégica, principalmente al referirse a la necesaria coordinación para formular y ejecutar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Siguiendo un proceso de validación recomendado por las instancias del CONADUR, la SEGEPLAN, con el apoyo de GIZ y PNUD, convocó a un proceso de discusión de indicadores especí-

1. Ver a este respecto: Agenda mínima de la USAC para un diálogo nacional, Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 21, julio/septiembre 2017.
2. Los indicadores de la mesa económica se presentan al final, y así también fueron presentados indicadores para cada meta estratégica; sin embargo, en el resumen que se comentará luego, presentado por el Secretario General de Segeplan en Nueva York, aún se observa que dicha construcción se encuentra en proceso de diseño, lo que resulta urgente de completarse luego de cinco años de vigencia de los ODS. Se espera que en el gobierno a instalarse en enero de 2020 se respeten los acuerdos técnicos logrados, de lo contrario ello significaría un notable retroceso.

ficos[2] que sustentan las diez MED, y que se explicarán más adelante. Se habló además de un proceso de consolidación por parte de la tecnocracia de SEGEPLAN; así como de la elaboración de un reporte que se presentó en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, como parte de la modalidad de reportes voluntarios de los países miembros, en julio de 2019.

La sesión en donde participó el representante guatemalteco Miguel Moir, titular de SEGEPLAN quién afirmó que Guatemala ha incorporado 99 de las 169 sub metas en el plan nacional de desarrollo, mientras que anunció una reforma fiscal comprensiva para movilizar recursos financieros, además de una estrategia nacional sobre el papel de los actores involucrados (*stakeholders*) en la implementación de los ODS, y esfuerzos para reducir la corrupción. Ambas declaraciones dejan mucho para la imaginación sociológica.

Luego de un retraso en la presentación del documento, en la última semana de septiembre se recibió de SEGEPLAN un resumen de lo presentado, que lleva el título: *Resumen Revisión Nacional Voluntaria 2019: El camino hacia el desarrollo sostenible.*

Ese documento se analiza en este artículo en lo referente a dos de las diez grandes prioridades nacionales (MED), y que se refieren al impulso de la inversión y el empleo y la reforma fiscal, que son los grandes temas relacionados con el campo de la política económica, sin descuidar por supuesto la necesaria interacción que debe existir entre la política económica y la social y entre estas con el desarrollo sostenible.

En lo referente al complejo tema de la reforma fiscal, el discurso gubernamental, de acuerdo al resumen, presentó lo siguiente:

Sobre las Metas Estratégicas de Desarrollo

De acuerdo a los consensos logrados a través del CONADUR, que es la instancia que le ha dado aposento institucional a los ODS, la simbiosis lograda comprende diez metas estratégicas que deben articular la planificación operativa institucional y territorial:

1. Protección social y disminución de la pobreza

2. Acceso a servicios de salud

3. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales

4. Impulso de la inversión y el empleo

5. Seguridad alimentaria y nutricional

6. Valor económico de los recursos naturales
7. Transparencia y fortalecimiento institucional

8. Educación

9. Reforma fiscal

10. Ordenamiento territorial

En el campo de la política económica nos quedamos con la 4 y la 9, siendo así un desafío de primer orden que el CONADUR se haya embarcado en el tópico de la reforma fiscal, sobre la que hasta el momento no hace falta implementar un esfuerzo investigativo complejo, para determinar que más bien lo que hoy hay es un retroceso manifestado en el indicador de carga tributaria, que luego se explicará.

En relación con la meta 4 se acuerda lo siguiente:[4]

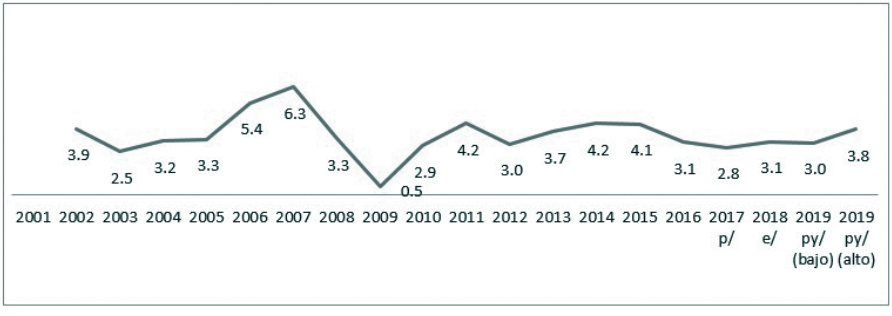
"En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020; b) Rango entre 4.4% y 5.4% en el quinquenio 2021.2025; c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032." Se añade además que dicho crecimiento debe ser inclusivo y vinculado a enfoques sostenibles de desarrollo.

Ahora bien, en el tema de la reforma fiscal (meta 9), y siguiendo los compromisos nunca cumplidos de los Acuerdos de Paz, se propone que "la carga tributaria o fiscal ha superado el nivel observado en 2007, equivalente al 12.1%, y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010". Se busca así superar los niveles de tributación actuales y el gasto en inversión social con respecto al PIB. Se habla expresamente que la tributación se destine a inversión social, lo que conecta este componente a la política social y ambiental.

4. Ver a este respecto el denominado acordeón de MED: SEGEPLAN (2017) Metas Estratégicas de Desarrollo, Guatemala.

Veamos inicialmente los datos de estas dos metas generales, para pasar luego al menú de indicadores discutidos en la mesa económica conformada durante el taller de referencia supra. Enfoquémonos entonces en la tasa de crecimiento del PIB real.

Gráfica1. tasa de variación del PIB en términos reales –Base 2001-



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala

Nótese que la dinámica del crecimiento económico guatemalteco se trata de un proceso cíclico. En diversos artículos y estudios hemos insistido en el vaivén en el comportamiento macroeconómico y las crisis económicas. Dedicamos todo un número de la *Revista de Análisis de la Realidad Nacional* al tema de la Economía de la Incertidumbre (edición 21, julio/septiembre 2017). Además, la propia teoría económica nos alumbra que existen crisis y ciclos en la actual dinámica económica internacional, regional y nacional, como parte de una ley inexorable e ineluctable del proceso de producción capitalista en su conjunto. Es decir, no podemos transitar hacia un proceso unilineal de creciente dinamismo en el producto, y de la inversión, el consumo, el ahorro y demás. La tendencia a la crisis es un valladar que debe sistematizarse y prever, para anticiparse y amortiguarla, y diseñar e implementar políticas macroeconómicas anticíclicas.

En los aportes de la etapa post crisis de 1998, Hyman Minsky tiene una frase lapidaria al respecto de la crisis económica: "la estabilidad –aún la de una expansión– es desestabilizante, en el sentido que más financieros aventureros reciben buena paga, y muchos se

añaden al negocio". (Wray, 2016, pág. 1).

El problema corre así, de acuerdo con un análisis minskyano, no hay tales de un equilibrio general, tampoco hay una mano invisible operando en esa línea. Lo importante es entender que hay períodos de notable inestabilidad seguidos de períodos de estabilidad, siendo las políticas anticíclicas de carácter fiscal y monetario indispensables para esto último.

Un problema muy claro de los participantes en el mercado, y que nos hace empujar el análisis heterodoxo, es que los fervientes creyentes del libre mercado hacen las del avestruz cuando de efectuar salvatajes públicos de las finanzas privadas se trata. Es decir, cuando los banqueros están al borde de la quiebra por sus excesos, ellos bien saben que su actuar es estratégico y clave para los mercados, y entonces el riesgo moral se amplía cuando se está en la fase expansiva, a sabiendas de que el fisco suele salvarlos de la quiebra. Randal Wray, un amplio conocedor de Minsky, dice: "los participantes de los mercados financieros van a ajustar sus expectativas incluyendo los salvatajes del gobierno si algo va mal. Entonces, irónicamente, el éxito de las intervenciones aumenta el riesgo en la economía". (Wray, 2016, pág. 41).

En tal sentido, a partir de esa serie histórica de ciclos cada vez más cercanos, el propio Minsky habla de la necesidad de reformar el capitalismo, por lo que muy breve pasamos revista a este tópico que engloba buena parte de nuestras preocupaciones a partir de la agenda ya mencionada.

Primero: el gobierno debe contar con la fuerza suficiente y el poder regulatorio para ejecutar políticas contracíclicas. El gasto de gobierno debiera ser incluso más grande que la magnitud de la inversión de un país. Recordemos que la inversión privada en planta y equipo es la más volátil. La estabilización de la demanda agregada es entonces una prioridad. El presupuesto debiera no ser menor del 20 por ciento del PIB. Minsky incluso habla de la eliminación del ISR a las empresas, más no así a las personas, y del impuesto a las planillas.

Segundo: Debe contarse con una estrategia de empleo. Las prioridades del gasto están lideradas por la política de empleo, aspecto con el cual concordamos ciento por ciento, en virtud de que los

verdaderos problemas se ubican en la economía real y en la política social y previsional. Programas de empleo como las transferencias monetarias focalizadas en la niñez, de infraestructura pública y fuera de la defensa son los recomendados. Sin embargo, Minsky apunta en contra de los programas populistas de cupones para comida y las compensaciones por desempleo.

Tercero: la reforma corporativa, evitando la especulación principalmente en los activos de largo plazo. El mercado accionario debe ser un vehículo para facilitar la producción y no precisamente de especulación y de inflación de activos fijos. Eliminar el Impuesto sobre la Renta a las empresas es un avance, evitando el sesgo de endeudamiento sobre capitalización de empresas. Es decir, políticas que mejoren la relación de la estructura del capital, y que favorezcan el trabajo sobre el capital; o sea, buscar inversiones más intensivas en trabajo también. Alto nivel de empleo es, por lo tanto, un objetivo central de una política estabilizadora de corto plazo, que busque engarzarse hacia el largo alcance que proponemos.

Cuarto: el poder de mercado. Resulta necesario que las firmas y los bancos no lleguen al derrotero inevitable de la quiebra, aun cuando estimamos que en una democracia ello resulta ser un tema polémico y complejo.

Las condiciones que favorecen los monopolios son perjudiciales, afirma Minsky, en virtud de que las firmas son muy grandes para caer *(too big to fail)*. Entonces, hay que desincentivar las políticas que favorezcan el incentivo a engrandecer y monopolizar.

Un sistema bancario descentralizado debe estar correlacionado con un enjambre de empresas industriales pequeñas y medianas. Debe eliminarse así la segmentación de actividades, promoviendo bancos no muy grandes y concentradores, con alta relación entre capital/activos. En este juego, la política industrial tiene un papel fundamental, sobre la cual gira buena parte de nuestras propuestas en torno a la producción guatemalteca nacional.

¿Por qué acudi a las teorizaciones heterodoxas actuales de los mercados desarrollados? Sencillamente porque estamos invadidos y dominados por sus empresas, franquicias, marcas y modos de vida: *McDonalds, Mercedes Benz, Toyota, Samsung, Huawei,* etc.

Todo ese entorno moldea nuestras vacilaciones y fijezas en el mundo de la política económica, y es por ello valioso evaluar las nuevas propuestas que se vienen planteando a partir de una coyuntura compleja: la reelección posible de Donald Trump, el Brexit, la venidera recesión económica internacional, la guerra comercial y demás temas alejados del romanticismo económico neoliberal y su mundo ideal de los mercados.

El *Financial Times* del 20 de agosto, publica una columna que en su traducción en español libre nos indica: "Los negocios deben actuar en torno a un nuevo propósito corporativo", y ello lo subrayamos a propósito de las recomendaciones sobre la estructura del capital de Minsky. Un objetivo dicen, debe ser la maximización del valor del tenedor de acciones (*shareholder*), y ello toma en cuenta a otros actores involucrados (*stakeholders*) con diferentes intereses en torno a la firma.

Nos referimos a intereses de los trabajadores, el medio ambiente y los clientes, por ejemplo. El *Financial Times* añade que ello debiera traer una forma más inclusiva de ver el capitalismo; es decir, una forma más integral en torno a los intereses colectivos y no sólo los individuales del empresario. No se trata tan solo de abaratar costos y reducir calidad en aras de los superbeneficios.

Resulta claro así, a partir de las nuevas visiones de gobernanza corporativa, que sostener tan sólo la maximización del beneficio capitalista, y de los accionistas, sacrifica los intereses de otros actores involucrados y crea incentivos en relación con el no pago de impuestos y la evasión.

La conclusión importante resulta ser una que muy bien la sabemos en los ambientes sociales fuera del frío y egoísta ambiente de los negocios: si las firmas se olvidan de sus responsabilidades sociales, la cosa parece no tener un largo alcance que tenga éxito.

El tema en los negocios es simple: o se va por explotar y ordeñar el estado de resultados, o la preocupación está más bien focalizada en un balance general, con activos de calidad y que perduren en el tiempo, y además vayan siendo cambiantes, conforme avanza la tecnología.
Lo interesante, y ello también anima nuestras propuestas para Guatemala: promover la cultura

de la inversión, en vez del rentismo y la compra venta continua de empresas, es lo que cuenta en las estrategias de largo alcance.

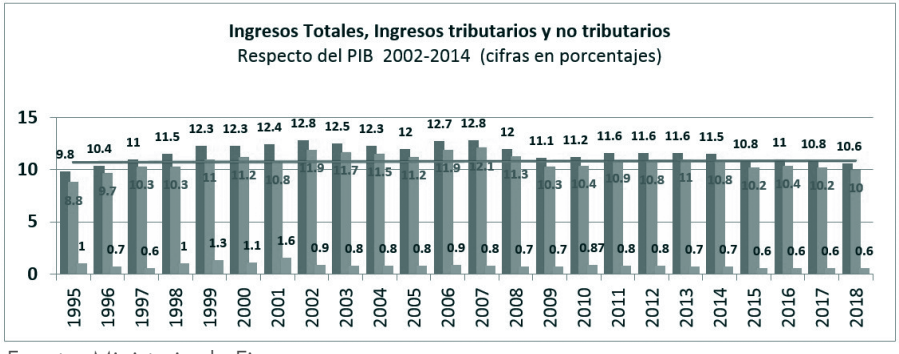
Cabe afirmar además que, de acuerdo a otra nota del *Financial Times* en torno a la *Business Roundtable* (Henderson, 2019, pág. 1), los cinco actores involucrados o *stakeholders* que forman parte de las conclusiones de la mesa son los siguientes: accionistas, clientes, trabajadores, proveedores y comunidades. Nos alejamos así del clásico pensamiento de Milton Friedman, relativo a que los negocios tan solo sirven a sus accionistas, y que ha forjado la Norteamérica corporativa desde los años 70.

Lo importante es que plantearse metas de crecimiento sostenido y con miras a tasas crecientes resulta ser un esfuerzo que amerita revisarse cada trimestre. En lo que respecta a la actualidad, la tasa debiera estar rozando el cuatro por ciento, sin embargo, según nota de *elPeriódico*, la CEPAL confirma que se mantiene la desaceleración económica. Según la actualización que publicó este año, Guatemala crecerá 2.9 por ciento, y se señala una caída durante 11 trimestres de producción minera, que aun cuando no tiene una alta ponderación, sí genera numerosas expectativas, a la par de una marcada conflictividad.

Aun cuando no estamos efectuando análisis de coyuntura, sí es pertinente afirmar que las exportaciones previstas por el Banco de Guatemala estaban en los umbrales 4.5-7.5 por ciento. Pero en los primeros cinco meses del año, la caída acumulada en el ingreso de divisas por exportaciones es del 1.3 por ciento, registrando US$ 4.7 millones. Vamos con la segunda gran variable que se refiere a la carga tributaria:

De acuerdo a las últimas cifras de análisis de la coyuntura, el comportamiento de la carga tributaria se ha observado de esta manera:

Gráfica 2. Carga tributaria



Fuente: Ministerio de Finanzas

Los ingresos que nos interesan son los tributarios. Varias consideraciones merecen efectuarse llegados hasta aquí:

- A diferencia de casos como el ecuatoriano, el boliviano o el mexicano, Guatemala carece de una fuente significativa de ingresos no tributarios que son determinantes en tales realidades. El sector de hidrocarburos o gas es sumamente modesto por estos lares, y es una astringencia más cuando hablamos de los mecanismos de financiación de los ODS y las metas estratégicas de desarrollo.

- Recordemos que esquemas y políticas sociales en el sur, tales como los vinculados con el Buen Vivir, han estado atados a la venta de gas natural, petróleo y otros productos primarios.

- Nótese que la carga tributaria, como clásicamente se le conoce, ha quedado anclada en un 10 por ciento en el 2010, despues de haber logrado incluso un 11 por ciento luego de las acciones del Ministerio Público y CICIG a raíz del caso La Línea I y La Línea II. Lo decepcionante del caso es la caída de la recaudación tributaria en el primer trimestre de 2019, a niveles menores del 10 por ciento, significando ello un retroceso al año 1995, en plenos tiempos del ajuste estructural y de la inestabilidad provocada por la salida de Jorge Serrano Elías.

En tal sentido, la gran meta tampoco se está cumpliendo.

Indicadores para las MED

Durante la validación de las MED se presentaron un conjunto de indicadores que no han sido del todo desarrollados, pero que suponen una tarea de los investigadores para el monitoreo de los ODS, puesto que a través de estos se mueve y orienta el presupuesto por resultados, y los demás mecanismos de financiación, incluyendo los aportes privados.

1) Empleo en la manufactura como proporción del empleo total: Se espera una meta modesta, sin embargo, la escogencia de este indicador, junto a los numerales que se explicarán luego, todos tienen que ver con la economía real, y van en la línea de que mientras mayor proporción del empleo se genere en las ramas industriales, y el producto industrial tenga mayor peso, más desarrollo socioeconómico posee un país. La meta busca un modesto incremento hacia un 14.8 por ciento del empleo industrial para 2032.

Los datos provienen de le Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. América Latina presenta datos de alrededor del 22-24 por ciento del empleo industrial.

4) Porcentaje de recursos del Estado destinados a la investigación: se propone en Chile es 0.36, en México, en Colombia 0.244, en la Unión Europea 2.03, en Alemania 2.9. Como se observa, lo destinado a investigación, que va muy vinculado al desarrollo de la tecnología y al enfoque denominado Investigación & Desarrollo, es sumamente bajo, equivalente a 96 veces menos que lo destinado por Alemania.

8) Proporción de la energía renovable en el consumo final de producción eléctrica: el indicador guatemalteco, comandado por la hidroeléctrica Chixoy es del 57.9%, mientras que Costa Rica está superando por cuarto año consecutivo el 98%. La meta es ambiciosa, si se tiene en cuenta que el mercado mayorista, que domina el sector eléctrico, no ha implementado inversiones significativas de generación renovable, y adicionalmente existe en el medio un alto nivel de conflictividad en relación con el desvío de ríos y su aprovechamiento para este giro de negocios. Recientemente la Junta Directiva del INDE ha venido efectuando algunos intentos

en materia de producción de 110 Mw de energía fotovoltaica. El sector empresarial, aglutinado en el mercado mayorista de electricidad, y la Asociación Nacional de Municipalidades, se han opuesto a la operación.

Llamamos la atención en torno a este proceso de licitación, en virtud de que siendo la inversión en capital un tema fundamental en la reactivación económica, o en cualquier intento contra cíclico o de largo alcance productivo futuro, la anemia de la inversión pública se debe, entre otros factores, a la obsolescencia de los instrumentos de armado de licitaciones, concesión de obra pública, implementación de procesos BOT (construir, financiar, operar y transferir), así como figuras APP, de alianzas público privadas.

Dentro de los esquemas de modernización del Estado, el servicio civil y las adquisiciones y contrataciones juegan un papel fundamental, y cualquier intento de acelerar el crecimiento pasa necesariamente por estas dos grandes reformas.

9) Intensidad energética, medida en función de la energía primaria y el PIB. Se refiere a un indicador de la eficiencia energética de una economía, y se calcula como la relación entre el consumo energético (E) y el PIB; de un país. Cuando hablamos de energía primaria estamos hablando de la energía consumida. Dicho consumo corresponde a los recursos naturales disponibles en forma directa o indirecta que no sufren ninguna modificación química o física para su uso energético. Las principales fuentes normalmente consideradas por los balances energéticos de los países de América Latina y el Caribe, según CEPAL. Los países medianos y grandes de América Latina están entre cinco y seis de coeficiente o relación.

10) Inversión en eficiencia energética como porcentaje del PIB y del monto de la Inversión Extranjera Directa –IED- en transferencias financieras destinadas a infraestructura y tecnología con el fin de prestar servicios al desarrollo sostenible: se trata de un indicador sumamente sofisticado que inicialmente pareciera expresarse en porcentaje, en virtud de que así lo dice en su primera parte, sin embargo, luego habla de montos de IED vinculada al desarrollo sostenible, tema sumamente complejo de medir. Por ejemplo, una inver-

sión de la empresa Z Gas, ¿está orientada al desarrollo sostenible, por ser un sustituto del consumo de leña? En el taller de validación este indicador ni siquiera fue tratado, y tan sólo se muestra en este artículo para ilustrar sobre las complicaciones de medición del plan guatemalteco, en donde no se ha encontrado suficiente información para su llenado.

11) Valor agregado de manufactura, como proporción del PIB y per cápita. Este sí que es un indicador clásico del salto del desarrollo, y es que los países del sur se caracterizan por pasar de una población rural, agrícola, a una urbana, con mayor educación y prestando servicios de calidad, a través de corredores logísticos y buscando hoy en día algunos de los eslabones de la cuarta revolución industrial.

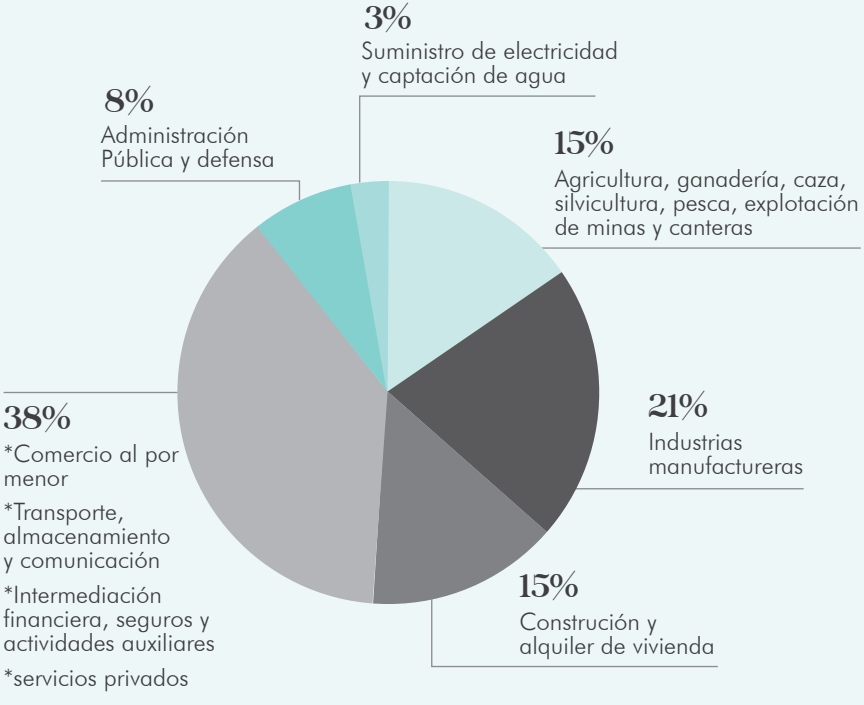
De acuerdo con las cuentas nacionales, Guatemala ha mantenido una estructura de PIB industrial estancada, notándose además un proceso de desindustrialización, que es contrarrestado y viaja a contrapelo de la liberalización comercial. Resulta difícil competir en tecnología y economías de escala con los grandes polos: China continental y EE.UU. Los empresarios aglutinados en la Cámara de Industria parecieran haber, simplemente aceptado la derrota de sus sectores, tornándose en rentistas, bodegueros o bien monopolistas de compartimientos estancos y de marcas, patentes y derechos de autor, como el caso clásico de la cerveza, en donde la Cervecería Centroamericana, no solo ha absorbido a su rival La Cerveza Cabro, sino monopoliza las marcas de las cervezas importadas, junto a otras filiales de la familia Castillo, secularmente vinculados a las bebidas gaseosas y la provisión de agua pura.

Nótese incluso que en las últimas dos décadas lo ocurrido es la presencia de un proceso de desindustrialización nacional, bastante bien sistematizado por autores que hemos venido estudiando en los trabajos preparatorios de la Agenda Estratégica 2020-2024, tal es el caso de las investigaciones econométricas de Luis René Cáceres para El Salvador y Guatemala.

En el cuadro utilizado por SEGEPLAN el indicador se presenta en montos de valor agregado industrial y peso del mismo en el total de la actividad económica, pero a nuestro juicio no contiene una

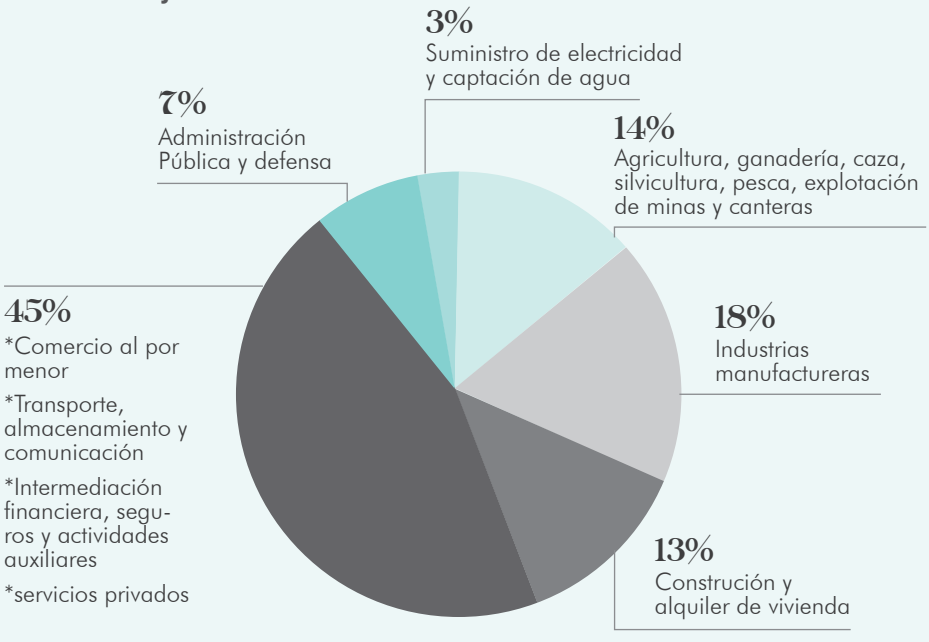
medición acertada. Para 2032 debiera ser llegar a un PIB industrial del 25%, pero ello debiera conllevar un esfuerzo serio de política productiva y principalmente una política comercial de nuevo cuño, dados los fracasos de la ronda Doha y los efectos de la guerra comercial sino-estadounidense.

Gráfica 3. PIB medido por el origen de la producció 2001
Porcentaje



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

Gráfica 4. PIB medido por el origen de la producción 2018
Porcentaje



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala

13) Tasa de crecimiento anual de PIB real per cápita. Es un indicador clave en la interacción entre política económica y social. Vemos que hay intenciones de empujar un PIB real hasta una dinámica del 6%; sin embargo, en la historia reciente de esta variable es de notar que el PIB per cápita va rezagado, lo que no es más que una expresión de la depauperización y mayor desigualdad en el país. En el reporte de consulta del artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI), se asevera lo siguiente con respecto al PIB per cápita:

> La mejora del nivel de vida sigue siendo el principal reto que enfrenta Guatemala. Durante la última década, el ingreso per cápita creció a una tasa promedio de 1%, la cual no es suficiente para reducir

> significativamente los elevados niveles de pobreza en la actualidad (60% de la población). Durante los dos últimos años, a pesar de que los significativos ingresos por remesas contribuyeron a sustentar el consumo privado, el crecimiento se desaceleró debido a la merma de la confianza, una insuficiente contribución del gasto presupuestario al crecimiento, suspensiones de actividades mineras por mandato judicial, y las desfavorables condiciones externas. Esta desaceleración es generalizada como se manifiesta en el empleo, el consumo privado y el crecimiento crediticio. (FMI, 2018, p.3)

15) Servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios. Como bien se sabe, Guatemala tiene un peso total del endeudamiento dentro del PIB bastante aceptable, cercano al 25 por ciento. Mientras tanto, el servicio de la deuda y su proyección a 2032, se considera moderada, acorde con la lógica de la estabilización macroeconómica ya bastante comentada en análisis oficiales y académicos. La relación sobre las exportaciones permite llegar a cerca del seis por ciento en 2032, tema que se relaciona con la estabilidad macroeconómica que ha reinado en Guatemala desde hace décadas.

16) Tasa arancelaria promedio aplicada a productos manufacturados importados: este es sin lugar a dudas uno de los indicadores más polémicos. El discurso de la apertura para combatir los monopolios locales, adquirir productos de más calidad y a un precio menor por la vía de la liberalización comercial se ha popularizado, tanto como el control de la inflación por la vía monetaria y la contención del déficit fiscal. Sin embargo, el tema amerita reflexión y más investigación porque una economía pequeña y abierta como la guatemalteca, con exportaciones de bajo valor agregado, induce a pensar en la mejor consolidación industrial que empezó con la integración centroamericana en la década de los sesenta. La mayoría de indicadores comentados están ligados, en su mejora, con un proceso de urbanización, industrialización y búsqueda de mayor valor agregado. Sostenemos que la liberalización comercial brusca, sin haberse completado la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC), conlleva en el

largo plazo profundas asimetrías con respecto a los avances logrados por los países más grandes y complejos con los que Guatemala sostiene relaciones comerciales bilaterales.

17) Índice de competitividad turística. Este es un índice focalizado por FUNDESA, que es una fundación empresarial. Se centra en la protección del patrimonio natural y cultural. El cuadro aportado por SEGEPLAN indica que el valor máximo es seis, sin embargo, nuestras investigaciones nos muestran que es siete. Guatemala se encuentra en el rango 97 de 140 países. En México, Panamá y Costa Rica es cercano a 4.5.

18) Proporción del presupuesto nacional financiado con impuestos internos. El mismo es un importante indicador de la gran meta de reforma fiscal. Se persigue acercarse al 80 por ciento, sin embargo, muy bien sabemos que 2019 será crítico en materia de ejecución de ingresos tributarios, siendo vagas aún no sólo las propuestas actuales, sino las del presidente electo, Alejandro Giammattei. Pareciera así que, en un gobierno de corte conservador, con los ministros del Gabinete Económico ya nombrados, los aires de una reforma tributaria están lejanos, a menos que se venga una verdadera crisis de los impuestos internos vigentes, y las propuestas florezcan de nuevo.

Tabla 1. Indicadores económicos que sustentan la política económica de largo alcance

No.	Indicador	Línea de base Año	Valor	Unidad medida	2017	2018	Meta 2019	Meta 2024	Meta 20301/ 20322	
1	9.2.2 Empleo en la manufactura como proporción del empleo total	2015	13.1	Porcentaje	13.8	14.2	13.8	14.3	14.8	1/
2	8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	2015	2.7	Porcentaje	-	-	2.75	2.5	2.1	
3	8.5.1 Ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados, desglosado por ocupación, edad y persona con discapacidad	2015	2080	Moneda (Q)	-	-	≥2,437	2735.1	3309.5	2/ 3/
4	Porcentaje de los recursos del Estado destinados a la investigación	2015	0.03	Porcentaje	-	-	0.06	0.11	≥0.11	4/
5	8.10.1 Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos	2015	34.4	Porcentaje	32.5	-	40.3	46.3	56	
6	8.10.1 Número de cajeros automáticos por cada 100,000 adultos	2015	34.6	Porcentaje	36.1	-	42.3	52.4	68.7	5/
7	17.6.2 Suscripciones a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes desglosadas por velocidad	2015	2.83	porcentaje	3.14	-	3.9	5.3	7.7	6/ 7/
8	7.2.1 Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía eléctrica	2015	57.93	porcentaje	-	-	69.89	78.07	80.97	

No.	Indicador	Línea de base Año	Valor	Unidad medida	2017	2018	Meta 2019	Meta 2024	Meta 20301/ 20322	
9	7.3.1 Intensidad energética medida en función de la energía primaria y del PIB	2015	2.09	porcentaje	-	-	2.13	2.11	2.08	
10	7.b.1 Inversiones en eficiencia energética como porcentaje del PIB y del monto de la inversión extranjera directa en transferencias financieras destinadas a infraestructuras y tecnología con el fin de prestar servicios para el desarrollo sostenible	2015	35.7	Número	-	-	27	27	27	11/ 12/ 13/
11	9.2.1 Valor agregado por manufactura como porción del PIB y per cápita	2015	2616.5	Moneda (Q)	2643	-	2644	2689.3	2761.8	
12	9.2.1 Valor agregado por manufactura como porción del PIB y per cápita	2015	17.6	Porcentaje	17.6	17.6	17.1	16.5	15.5	
13	8.1.1 Tasa de crecimiento anual de PIB real per cápita	2015	1.76	porcentaje	1.21	1.38	1.19	1.48	3.75	
14	8.2.1 tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada	2015	0.25	porcentaje	-	-	1.7	≥1.70	3.14	
15	17.4.1 Servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios	2015	4.8	porcentaje	-	-	5.27	5.32	5.4	
16	17.10.1 Tasa arancelaria promedio ponderado aplicada por Guatemala a productos manufacturados importados	2015	1.52	porcentaje	-	-	0.54	0	0	

No.	Indicador	Línea de base Año	Valor	Unidad medida	2017	2018	Meta 2019	Meta 2024	Meta 20301/ 20322
17	Índice de competitividad turística	2015	3.5	Valor estimado del indice (de 1 a 6)	3.5	-	3.5	3.5	3.5
18	17.1.2 Proporción del presupuesto nacional financiado con impuestos internos	2015	70.3	Porcentaje	75.32	75.3282	75.3	76.5	≥78.5
19	Carga tributaria como porcentaje del PIB	2015	10.2	Porcentaje	10.2264	10	10.3	11	>12.1

Fuente: taller de validación previo a la presentación del informe Resumen Revisión Nacional Voluntaria 2019: El camino hacia el desarrollo sostenible, agosto, 2019.

1/Fuente: ENEI 2017 y 2018
2/Fuente: Banco Mundial base de datos https://bit.ly/2YEmWHI
3/Fuente: Banco Mundial base de datos https://bit.ly/2GJlxZT
4/Fuente: Banco Mundial base de datos https://bit.ly/2KjWU75
5/Fuente: elaboración porpia con datos del Banguat, PIB por ramas de actividad y datos del INE
6/Fuente: elaboración porpia con datos del Banguat, PIB por ramas de actividad
7/Fuente: elaboración porpia con datos del Banguat, PIB base 2001
11/Fuente: Fundesa http://fundesa.org.gt/blog/2014/12/
12/Fuente: elaboración porpia con datos del Minfin, presupuestos aprobados
13/Fuente: Minfin, ingresos tributarios como porcentaje del PIB

Nota: los espacios con "-" no se encontraron datos de 2017 o 2018
Nota2: Los datos de llenado o actualización que aparecen en los numerales corresponden a los años 2017 y 2018

Referencias bibliográficas

Álvarez, L. (2019). Cepal confirma que se mantiene la desaceleración económica, elPeriódico, agosto, Guatemala.

Balsells, E. (2019). La agenda estratégica 2020-2024: Visión, posturas e instrumentos, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Año 8, edición 27 enero/marzo.*

Balsells, E. (2019). La política económica en la Agenda Estratégica 2020-2024, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, Año 8, edición 27 enero/marzo.*

Cáceres, L. (2018). Determinantes del Crecimiento Económico de Guatemala, *Revista Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas, No.19, abril/agosto.*

Cáceres, L. (2017). Desindustrialización y estancamiento económico en El Salvador, *Revista de la CEPAL, Agosto, Santiago de Chile.*

CEPAL (2003). Sostenibilidad energética en América Latina: El aporte de las fuentes renovables. Santiago de Chile.

Financial Times, (2019). Business must act a new corporate purpose, editorial, 20 august, London.

Fondo Monetario Internacional (2018). Consulta del Artículo IV sobre Guatemala, reporte de la Misión, Washington, D.C.

Henderson, R. y Patrick, T. (2019). US companies rethink business by ditching creed of shareholders first, Financial Times, 20 de Agosto.

IPNUSAC (2017). Economía de la Incertidumbre, en *Revista Análisis de la Realidad Nacional, varios artículos, edición 21, julio/septiembre.*

IPNUSAC (2017) Agenda Mínima de la USAC para un diálogo nacional, *Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición 21 julio/septiembre*

Segeplan (2017). Metas Estratégicas de Desarrollo, Guatemala.

SEGEPLAN (2010). Resumen Revisión Nacional Voluntaria 2019: El camino hacia el desarrollo sostenible, Guatemala.

Universidad de San Carlos de Guatemala (2019). Agenda Estratégica 2020-2024: Una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala, abril.

UN News (2019). "Goverments at UN forum on development urged to close spending gaps, honour aid commitments", july 15th. New York

Wray, R. (2016) *Why Minsky Matters,* Princeton University Press, New Jersey.

Darío Monterroso

Desarrollo rural en el olvido

Resumen

Este artículo se refiere a la ausencia de desarrollo rural en Guatemala; se introduce su definición nacional normativa y, de acuerdo a organismos internacionales, su vinculación con los modos de vida sostenible. Luego se anotan estadísticas e interpretaciones de la situación en que se encuentra la población del área rural y se hace un breve repaso de las causas estructurales y coyunturales que no han permitido fortalecer el desarrollo rural, destacando que la migración hacia el extranjero de las generaciones jóvenes es una de sus impactantes consecuencias. Por otro lado, se abordan las dificultades que han hecho tropezar a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y se interpretan las causas para que el Estado no la haya asumido con la prioridad que se necesita.

Palabras clave

Economía campesina, desarrollo nacional, desarrollo rural, pobreza.

Abstract

This article refers to the absence of rural development in Guatemala; it introduces its national definition rules and, according to international agencies, its link with sustainable livelihoods. Statistics and interpretations of the situation of rural people are then recorded and a brief review of the structural and conjunctural causes that have not made it possible to strengthen rural development, stressing that migration towards the foreigner of the younger generation is one of its shocking consequences. On the other hand, the difficulties that have caused the National Comprehensive Rural Development Policy are addressed and the causes are interpreted so that the State has not taken it with the priority that is needed.

Keywords

Peasant economy, national development, rural development, poverty.

El desarrollo rural integral

Para empezar es necesario definir qué es desarrollo rural, encontrando en la literatura relacionada diferentes definiciones que aportan elementos de estudio que académicamente resultan interesantes e importantes de analizar; sin embargo, para Guatemala, normativamente, conviene utilizar la que se encuentra en la literal g) artículo 1 de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, identificada en Dirección Legislativa del Congreso de la República con el número 4084, que dice:

> Se entiende como desarrollo rural integral, al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural. (Congreso de la República, 2009)

El desarrollo rural integral, no es ni más ni menos que el proceso constante para lograr que las personas pobres que habitan en el área rural vivan mejor y tengan lo que necesitan para realizarse dignamente, conservando el medio ambiente, participando activamente en la sociedad, aportando y formando parte del desarrollo nacional.

En el ámbito internacional, se vincula desarrollo rural con los modos de vida sostenible (MVS) de las personas pobres del área rural y también de estas con las actividades agrícolas, principalmente con la agricultura familiar. Esta vinculación pone en el centro de atención a las personas y a la población, al ambiente y a las relaciones con los actores externos a la comunidad, pero sobre todo deben ser sostenibles desde los puntos de vista económico, institucional, social y ambiental. (FAO, s/f)

Situación de la población rural en Guatemala

En este país ni siquiera sabemos con exactitud cuántas personas

habitan el territorio nacional, mucho menos conocer en detalle las particularidades de esa población y, aunque el año pasado después de casi dos décadas, por fin se hizo un censo nacional, cuyos resultados han despertado dudas sobre la realidad de los datos.

Es lamentable que para hacer la planificación del desarrollo nacional no se tenga información actualizada de suficiente garantía del principal capital que tiene el país, que es su población, lo que resulta en dificultad para la elaboración de políticas públicas y leyes, así como para la asignación adecuada de los recursos del Estado, lo que indudablemente se ha estado haciendo de forma empírica y aproximada, o hasta podría especularse que la situación se mantiene de esa manera para beneficiar a sectores privilegiados. Para tener noción de la realidad demográfica y de la situación en que vive la población nacional se han estado utilizando resultados de encuestas oficiales e interpretaciones de organismos nacionales e internacionales, que de alguna manera aportan algunos datos, los que deben tenerse como aproximaciones.

Una de estas y la que se ha usado más profusamente es la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI 2014). De esta y de la Encuesta de Condiciones de Vida 2011 (ENCOVI 2011), se han tomado los datos de los cuadros número 1 al 3, que se muestran a continuación:

Tabla 1. Demografía

Población	Total Millones	Urbana %	Rural %	Mujeres %	Indígenas %	Edad -15 (%)	Edad 15-24 (%)
2014	15.6	49.5	50.5	51.5	38.8	38.40	21.09
2011	14.6	48.5	51.5	51.1	40.0	37.80	21.51

Fuente: Elaboración propia con base en ENCOVI 2014 y ENCOVI 2011

Se escogieron estos datos solamente como un ejemplo, pero hay información de proyecciones de población que muestran para este año (2019) una población considerablemente mayor, en la que se mantienen las tendencias mostradas.

En el ejemplo anterior puede observarse que el país está avanzando en el proceso de urbanización, que la población de mujeres supera a la de los hombres, que quienes se identifican como indígenas han disminuido y que actualmente tenemos un bono demográfico por el elevado porcentaje de la población joven, el que lamentablemente se está desperdiciando desde hace décadas y se está trasladando en forma de migración hacia otros países, llevando consigo los efectos positivos que produce esa fuerza laboral.

Esta radiografía demográfica esconde la realidad de la situación que viven los sectores vulnerables de Guatemala, especialmente la población rural, en cuanto a la pobreza que padecen, de la que se originan otros grandes males como la desnutrición crónica infantil y el hambre estacional.

En la tabla siguiente, se muestran estadísticas de pobreza, comparando tres diferentes años:

Tabla 2. Pobreza nacional en diferentes años

Año	Total (%)	No extrema (%)	Extrema (%)
2014	59.3	35.9	23.4
2006	51.0	35.8	15.2
2000	56.0	40.3	15.7

Fuente: Elaboración propia. Tomado de ENCOVI 2014 y ENCOVI 2011

A la vista de esos datos se aprecia que Guatemala está perdiendo la apuesta del combate a la pobreza porque, como puede verse, en lugar de avanzar en superarla ha retrocedido considerablemente.

Cuadro 3. Pobreza y pobreza extrema rural, urbana y étnica

Año	Pobreza				Pobreza extrema			
	Urbana %	Rural %	Indígenas %	No indígenas %	Urbana %	Rural %	Indígenas %	No indígenas %
2014	42.1	76.1	79.2	46.6	11.2	35.3	39.8	12.8
2006	30.2	70.5	75.0	36.3	5.3	24.4	27.3	7.8
2000	42.1	74.5	77.3	41.9	2.8	23.8	27.1	7.8

Fuente: Elaboración propia. Tomado de ENCOVI 2014 y ENCOVI 2011

De acuerdo a la tabla número 3, se puede observar que la pobreza se ha radicado en el área rural, particularmente en la población indígena y, como es obvio, una población rural que crece en pobreza reduce sus oportunidades de desarrollo social y económico y satisfactoriamente sus necesidades básicas.

¿Por qué no hay desarrollo rural en Guatemala?

Con los datos aportados alcanza para conocer cómo está el desarrollo rural en Guatemala y deducir las razones para haber llegado a esta lamentable situación. Pero aún hay más: en la misma ENCOVI 2014 se advierte que el quintil más alto (quinto) durante el año 2014 recibió el 57.3% de los ingresos nacionales totales (INE, 2016). Es decir, que dentro de ese quintil está la pequeña mayoría que tiene el dinero y el poder político.

En el quinto quintil están los poderosos que ordenan y en el primer quintil los pobres obreros y campesinos que obedecen. En los quintiles tercero y cuarto los arreglos socioeconómicos que se dan en parte son reflejo del quinto y el primero, más la soberbia y prepotencia de los que también se creen poderosos y con derecho de jugar con la necesidad de los otros.

La falta de servicios básicos de la población rural es parte de la "estrategia de Estado" que ha influido en el deterioro del desarrollo rural, porque una población pobre, sin educación y desnutrida es mano de obra barata y necesitada que beneficia a los sectores privilegiados económicamente y a aquellos que aun no siéndolo, explotan a los campesinos.

Sin esos servicios básicos, sin acceso a recursos productivos y sin leyes o políticas positivas que beneficien el desarrollo rural, la receta está completa para seguir teniendo un país sumido en el atraso y en la desesperación de la mayoría de guatemaltecos, en especial, se recalca, de la población del área rural y de esta, los campesinos e indígenas.

No hay que buscarle otras explicaciones a la migración masiva de guatemaltecos, ni echarle la culpa a otros, las causas están acá y sabemos quiénes son los culpables. Lo demás solamente es retórica fina para justificar la debilidad del Estado, intereses económicos y gremiales o intereses ideológicos.

La sombrilla estatal continúa siendo la principal fuerza económica para que algunos se enriquezcan y se continúe ensanchando la brecha de la pobreza.

Ahora bien, este mal como se ha dicho siempre, es estructural y su historia comienza desde antes de la independencia de Centroamérica. Es decir, no es nada nuevo y que no se conozca porque se ha repetido incesantemente; todos saben que mientras unos pocos lo disfrutan la gran mayoría rural lo sufre, pero se ha hecho poco para resolverlo y consecuentemente el problema sigue estando presente y creciendo ante nuestros propios ojos, porque a muy pocos afortunados les interesa el infortunio de otros.

La explicación de este fenómeno es que Guatemala tiene un gobierno sujetado, que para movilizarse depende de la voluntad de la oligarquía, de políticos neófitos sin los conocimientos necesarios para el impulso de políticas y leyes que favorezcan ese desarrollo y, para colmo de males, de una sociedad civil desorganizada que no logra ponerse de acuerdo para exigir los cambios necesarios.

A nivel de Estado, esa sujeción, la falta de conocimientos de los políticos e indolencia de las autoridades, ha permitido que no se obedezcan los mandatos contenidos en marcos nacionales principalmente de la Constitución Política de la República, de los Acuerdos de Paz y del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 (K'atun); asimismo, se han ignorado o trabajado muy poco los acuerdos internacionales, principalmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible(ODS).

En el caso de la Constitución Política de la República es evidente que no se están cumpliendo los mandatos relacionados al desarrollo rural, entre otros, los artículos 1) Protección a la persona; 2) Deberes de Estado; 4) Libertad e igualdad; 47) Protección a la familia; 71) Derecho a la educación; 94) Obligación del Estado sobre salud y asistencia social; 100) Seguridad social; 101) Derecho al trabajo; 119) Obligaciones del Estado, principalmente la literal j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica; 127) Régimen de aguas y 130) Prohibición de monopolios.

No hay que ser jurista o experto en desarrollo rural para darse cuenta que cada uno de estos artículos, si no se cumplen con el espíritu con que fueron creados o con el verdadero espíritu de derechos humanos y políticos que deben tener, no será posible el desarrollo nacional, vale decir que sin desarrollo rural no habrá desarrollo nacional.

Relacionado con los Acuerdos de Paz, es necesario mencionar que no se está cumpliendo el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que promueve la participación a todos los niveles reconociendo que "los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos." (Secretaría de la Paz, s/f). Tampoco se ha cumplido el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que en sus Considerandos dice:

> Que la aplicación del presente acuerdo debe propiciar que todas las fuerzas sociales y políticas del país enfrenten en forma solidaria y responsable las tareas inmediatas de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios, construyendo así una Guatemala unida, próspera y justa que permita una vida digna para el conjunto de su población. (Secretaría de la Paz, s/f)

En cuanto al K'atun, aunque es un plan de desarrollo nacional a largo plazo, desde ya se puede decir

que está fracasando porque no se están cumpliendo las metas de corto plazo. El presupuesto de la nación, las políticas sectoriales y la institucionalidad en general no están trabajando coordinadamente para hacerlo una realidad y, sin lugar a dudas, puede decirse que solamente lo han utilizado como un estandarte político pero demagógico.

En el K'atun se establecen

> cinco ejes prioritarios: 1. Guatemala urbana y rural, 2. Bienestar para la gente, 3. Riquezas para todos y para todas, 4. Recursos naturales para hoy y para el futuro y 5. Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo. Estos cinco ejes dirigen la formulación de todas las políticas públicas, el gasto fiscal, y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. (SEGEPLAN, 2014)

El capítulo 6 del K'atun se denomina El K'atun y el desarrollo rural integral y en este se propone con muy buena intención o tal vez demagógicamente, "Resolver la problemática rural y agraria es un propósito central del K'atun, pues ello cobra relevancia fundamental en Guatemala si se espera alcanzar el desarrollo nacional." (SEGEPLAN, 2014). Pero nada de esto está sucediendo o con la velocidad que sería necesaria.

Respecto del incumplimiento de los ODM, que debieron haberse cumplido en 2015, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) lo justifica por la alta vulnerabilidad del país frente a los fenómenos meteorológicos, particularmente al cambio climático y a

> la insuficiencia permanente de recursos financieros por parte del Estado que fue la constante. Esta situación es resultado de la baja carga tributaria que no ha permitido cerrar las brechas de desarrollo que motivaron el conflicto armado interno y que siguen aquejando a buena parte de la población. Esta situación impuso serias restricciones en el gasto social necesario para compensar las desigualdades provocadas por la dinámica económica y asegurar mejores retornos en materia de desarrollo. (SEGEPLAN, 2014).

Después del fracaso nacional en hablar del cumplimiento de los ODS 2030, es una aventura de pronóstico reservado y no queda

más que esperar que por fin el Estado asuma con dignidad su papel rector para el desarrollo nacional.

Después de los Acuerdos de Paz e imbuidos por su espíritu y aprovechando algunos intersticios de oportunidad que muy raramente se presentan para el desarrollo rural, se ha trabajado, aún con las dificultades y tropiezos que en Guatemala gratuitamente suceden cuando se trata de este tema, y de esa manera se han logrado planteamientos de políticas públicas e iniciativas de ley, unas sin éxito y otras que han logrado avanzar y son ya una realidad. De estas se hará una breve descripción a continuación.

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)

Aunque molesta, coloquialmente se ha escuchado decir que "ya aburren con la PNDRI y nada han logrado, porque aún con ella el desarrollo rural continúa deteriorándose". Esta expresión nos debería poner a reflexionar en que es lo qué está pasando para buscarle una adecuada solución y no es que sea un planteamiento académico, sino, como ha sido demostrado es una realidad nacional.

La PNDRI fue emitida como acuerdo gubernativo número 196-2009 y coincide con los años de la elevación de la pobreza general y, particularmente, de la pobreza rural. Y si bien no es por culpa de esta política, también es cierto que el Estado no la ha asumido con la seriedad que debe tener. Si el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) y el Ejecutivo no accionan para que realmente sea tomada como política de Estado, los ministerios correspondientes continuarán aplicando sus políticas sectoriales unilateralmente sin ninguna coordinación interinstitucional y por consiguiente, los problemas del área rural continuarán incrementándose.

Se considera que después de una década de emitida esta política, es necesario revisarla a la luz de sus pequeños logros y sus grandes contratiempos, para reajustarla a la realidad nacional actual. Es el momento de dejar de soñar con lograrlo todo de una sola vez y avanzar, aunque sea con pasos cortos, pero no dejar de ir para adelante.

Una de sus grandes fallas es que no hubo consenso nacional para aprobarla, porque finalmente solamente estuvieron los sectores

que la quieren, pero no se tuvo la capacidad de lograr la aprobación de los que se le oponen y, desafortunadamente, ellos son los que han dictado las leyes y políticas de Guatemala. No se trata de que se haga lo que ellos quieran, sino de lograr las convergencias que permitan alcanzar acuerdos nacionales. Quizá en ese entonces se radicalizaron las posiciones y no se buscaron los puntos medios para flexibilizar las posiciones de unos y de otros. Ahora es otro tiempo y tal vez todos sean más sensatos o menos obcecados y se hayan atenuado las posiciones políticas radicales e innecesarias que tanto han perjudicado a Guatemala. Es necesario un mea culpa y reiniciar poniendo en práctica las lecciones aprendidas.

La PNDRI fue emitida con diez políticas sectoriales: 1. Agraria, 2. Agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, 3. Económica, 4. Social, 5. Laboral, 6. Participación social y desarrollo político, 7. Reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgo, 8. Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, 9. Cultural y 10. Socioambiental y, sin entrar a considerar su contenido ideológico, la intención de cada una de ellas o la forma de su presentación, es posible que alguna u otras contengan las causas de disenso y de rechazo por parte del sector empresarial y del Estado que lo apoya.

Para sumar a la poliactividad que debe tener el desarrollo rural y aprovechar esa condición al máximo se considera que la PNDRI debería abrazar con vehemencia y esperanza una política de turismo rural sostenible, porque en Guatemala hay condiciones suficientes para aprovechar la biodiversidad y la cultura ancestral como ya lo hacen con éxitos otros países con menores condiciones.

Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral

Una vez aprobada y en vigencia la PNDRI, el paso siguiente era lograr en el Congreso de la República la aprobación de la ley de Desarrollo Rural Integral. La idea era blindar a la PNDRI ante los caprichos gubernamentales, porque es mucho más difícil derogar un decreto legislativo que un acuerdo gubernativo.

Argumentos a favor de una ley de desarrollo rural abundan, las estadísticas mostradas y la situación descrita previamente deberían ser suficientes para que en el Estado se tome la iniciativa de hacerlo, pero no, no ha sido así.

A pocos importa que en el área rural haya tanta pobreza y tanta desigualdad y ya todos han olvidado cuales fueron las verdaderas causas del largo conflicto armado que asoló nuestra tierra y no se dan cuenta que estas causas se están incubando nuevamente. Nadie prevé que hay que preservar la paz social para que las nuevas generaciones hereden un futuro mejor y la única manera de hacerlo es eliminando, o por lo menos, disminuyendo la inequidad y las injusticias en el área rural, pero esto no es posible sin el mejoramiento de la economía campesina y la única manera de hacerlo es mediante el desarrollo rural.

En 2009 la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral recibió dictamen favorable de la comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República, pero hasta la fecha continúa empantanada esperando ser colocada en agenda legislativa para ser discutida en tercer debate. Después de tanto tiempo, quizá lo recomendable sería rescatarla, analizarla nuevamente y volverla a presentar como una nueva iniciativa de ley; insistir en que se apruebe como está podría significar otros diez o más años sin Ley de Desarrollo Rural Integral.

Esta iniciativa desde el principio tuvo el problema que encontró oposición de las cámaras empresariales, particularmente de la Cámara del Agro, la que por medio del poder que ejerce en el Organismo Legislativo logró que no se continuara discutiendo, pero también, paradójicamente, hubo oposición de algunos grupos de la sociedad civil; por eso, como se dijo anteriormente, es necesario flexibilizar las posiciones para darle otra ruta legislativa.

Iniciativa de Ley de Agricultura Familiar

Como la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral yace engavetada en el Congreso de la República y falta voluntad política para implementarla efectivamente, colateralmente se han realizado esfuerzos para no dejar a la deriva el desarrollo rural.

Aupando esfuerzos se conformó una Mesa Técnica, integrada entre otros, por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República, representación del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), representación de la Universidad de San Carlos por medio del IPNUSAC y de otras universi-

dades, miembros de la sociedad civil y contando con el decidido acompañamiento de FAO, a la que se agregaron otras entidades de cooperación internacional.

Este grupo multidisciplinario e interinstitucional faccionó el proyecto de Ley de Agricultura Familiar, el cual recibió dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso a principios de 2016.

Una vez catalogada dentro del Congreso como iniciativa de ley número 4947, comenzó su aventura legislativa y a pesar de los avatares sufridos logró pasar del segundo debate y hasta allí ha llegado el esfuerzo; se considera que esta legislatura ya no la conocerá por lo que habrá que esperar hasta 2020 para seguir en la lucha para su aprobación.

Con esta ley se busca que el MAGA regrese al campo y cumpla con su principal cometido que es propiciar la producción de alimentos, que organice a la población y que la capacite en técnicas agropecuarias, silvícolas y acuícolas y en cadenas productivas y de comercialización, para que puedan vender su producción.

El Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina

En el MAGA se continúa trabajando el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, teniendo logros importantes, por ejemplo la contratación por el renglón presupuestario 011 de un extensionista para cada cabecera municipal, con la idea de garantizar que de los tres extensionistas que hay para cada municipio, por lo menos uno no sea removido en los cambios de gobierno, para no perder la continuidad del trabajo.

La idea de lograr la aprobación de la iniciativa de ley de Agricultura Familiar, que contiene este programa, es para garantizar su permanencia en el MAGA y que se cumpla el propósito de su creación

> Que pretende contribuir al bienestar integral de la familia rural, campesina, indígena y ladina, en condición de alta y mediana vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y pobreza general (extrema y no extrema), incrementando de manera sustentable los activos

familiares para garantizar su ciclo anual de reproducción, mediante la innovación, tecnificación e incremento productivo con mejores prácticas (tradicionales o aprendidas) en las restricciones de su territorialidad (lógicas productivas, zonas de vida, municipio, comunidad y parcelas familiares productivas). (MAGA, 2016).

USAC: Agenda Estratégica 2020-2024

Para aportar a la solución de los problemas nacionales, por mandato del Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos (CSU), el IPNUSAC, procedió a convocar a profesores, investigadores, estudiantes de posgrado y ex funcionarios públicos, en un esfuerzo en el que participaron 198 personas. Tomando como guía los ejes siguientes: 1. Estado y Democracia; 2. Desarrollo Incluyente, integral y sostenible; 3. Seguridad Democrática, Justicia y Legalidad; 4. Salud y Seguridad Social y 5. Educación. Se procedió a la elaboración de la Agenda Estratégica 2020-2024, con la intención de proponerla al gobierno y diputados al Congreso de la República que asumen en enero de 2020. (USAC, 2019).

En la elaboración de la Agenda se marcaron pautas esenciales e inevitables, para hacer que los planteamientos de solución a los problemas nacionales abordados por cada eje fueran razonables y actualizados. Para el efecto se estableció que deberían analizarse dentro de los preceptos constitucionales, ser pertinentes con los Acuerdos de Paz y el K'atun y alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Dentro del eje número 2: Desarrollo Incluyente, Integral y Sostenible, se incluyó el desarrollo rural, que fue tratado desde el punto de vista de la realidad presente, para evitar que en esos territorios siga aumentando la pobreza y la desigualdad, se consideró que es de urgencia promover y apoyar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y promover la emisión de la Ley de Desarrollo Rural Integral y la Ley de Agricultura Familiar.

Referencias bibliográficas

Congreso de la República. (2009). Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral. Tomado de http://chapinesunidosporguate.com/wp-content/uploads/2013/01/Iniciativa-de-ley-4084.pdf

Congreso de la República. (2016). Iniciativa de ley 4947. Tomado de file:///C:/Users/dariomonterroso/Downloads/Registro4947.pdf

Corte de Constitucionalidad. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala.

FAO. (s/f). Anexo 1. Perfil de los principales enfoques examinados. Tomado de http://www.fao.org/3/j3137s/j3137s0a.htm

INE. (2016). Encuesta Nacional de Condiciones de vida 2014. Tomo 1. Tomado de https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oS-cpSHKyB.pdf

INE. (s/f). Caracterización República de Guatemala. Tomado de https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pN-HMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qq-vvy.pdf

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2016) Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina. Guatemala.

Secretaría de la Paz. (s/f). Los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2014). Plan Nacional de Desarrollo Katún: Nuestra Guatemala 2032. Tomado de https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2015) Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala.

Universidad de San Carlos. (2019). Agenda Estratégica 2020-2024: Una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala.

ODS de prosperidad y el ambiente

Magaly Arrecis

Resumen

Los factores ambientales son la base para la existencia de los recursos naturales y la vida en el planeta, estos recursos son la fuente de materia prima para las actividades humanas. A pesar de su importancia y la dependencia de los seres humanos a estos factores, históricamente en Guatemala y en el mundo ha habido un uso inadecuado y excesivo que ha ocasionado deterioro ambiental y contaminación que afecta la calidad de vida de la población, particularmente en áreas rurales donde las poblaciones pobres e indígenas quedan más vulnerables ante estos problemas. En este artículo se describen los resultados del análisis de cinco de catorce Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales apuntan hacia mejorar las condiciones en que se aprovecha la energía, el empleo, la infraestructura y las ciudades y comunidades sostenibles.

Palabras clave

Ciudades, comunidades, energía, prosperidad, trabajo, infraestructura.

Abstract

Environmental factors are the basis for the existence of natural resources and life on the planet, these resources are the source of raw material for human activities. Despite their importance and dependence of humans on these factors, historically in Guatemala and around the world there has been inadequate and excessive use that has caused environmental deterioration and pollution affecting the quality of life of the population, particularly in rural areas where poor and indigenous populations are most vulnerable to these problems. This article describes the results of the analysis of five out of fourteen Sustainable Development Goals, which aim to improve the conditions in which energy, employment, infrastructure and sustainable cities and communities are harnessed.

Keywords

Cities, communities, energy, infrastructure, prosperity, work.

Situación ambiental en Guatemala

En ediciones anteriores de la *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (RARN)[1] se describió un panorama general de los problemas socioambientales de Guatemala, el cual sigue vigente y probablemente se ha deteriorado más a través de los años.

En general, en el país hay degradación y pérdida de los elementos del ambiente (agua, suelo, aire, clima y biodiversidad), con lo que se afecta de forma directa o indirecta a la población humana que habita tanto en áreas urbanas, como rurales, así como al resto de seres vivos, todavía presentes en el territorio nacional.

Si bien las causas de los problemas socioambientales son diversas, tienen distinta temporalidad y forma de enfrentarse. La reflexión sobre los mismos sirvió de base para la discusión desarrollada en las mesas de trabajo realizadas en febrero de 2019, para preparar la Agenda Estratégica 2020-2024, propuesta por la USAC en mayo de este mismo año.

La Agenda Estratégica propuesta por la USAC y los ODS

La Agenda Estratégica describe una síntesis de las discusiones y propuestas hechas en las mesas de trabajo sobre seis ejes: 1) Estado y democracia, 2) seguridad democrática, 3) justicia y legalidad, 4) desarrollo incluyente, integral y sostenible, 5) educación y 6) salud (USAC, 2019).

El eje de desarrollo incluyente, integral y sostenible abarcó tres subejes: economía, desarrollo rural y ambiente. La mesa de trabajo de temas socioambientales, para preparar una propuesta tomó de referencia las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que Naciones Unidas planteó para cumplir con

1. Tanto las revistas impresas o digitales, como la Agenda Estratégica están disponibles en la página web del IPNUSAC http://ipn.usac.edu.gt/

la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los ODS siguen siendo una guía para orientar las acciones que deben realizarse con el fin de satisfacer las necesidades y ojalá mejorar el bienestar de las personas más necesitadas, pero sin comprometer los recursos y posibilidades de calidad de vida de las futuras generaciones.

De los 17 ODS planteados por Naciones Unidas, en la mesa de trabajo del subeje ambiente se identificaron 14 ODS relacionados con temas socioambientales, a pesar de coincidir en la mesa, que todos los ODS son necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible y que los ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas y 17 Alianzas para lograr los objetivos, complementan las acciones que deben realizarse para avanzar en los otros 15 ODS.

Durante las reflexiones de la mesa también se hizo mención a varios instrumentos de política pública relacionados con el ambiente y sobre las instituciones públicas que trabajan temas ambientales, que son, hoy por hoy, el fundamento para la gestión ambiental (ver RARN 158 digital).

El ejercicio realizado en la mesa de temas socioambientales consistió en revisar las metas e indicadores que inicialmente Guatemala analizó para apoyar los ODS y posteriormente reflexionar sobre los problemas que cada uno aborda y plantear soluciones.

Para el efecto se tomó en cuenta el esquema de clasificación de los ODS en cinco ejes o dimensiones fundamentales que orientan el desarrollo sostenible: personas, prosperidad, planeta, participación colectiva y paz (conocidas como las 5P) (UNSSC, s.f.).

Según este esquema, cinco ODS se orientan al bienestar de las personas (ODS 1-5), otros cinco se enfocan hacia la prosperidad de la población (ODS 7-11) y cinco se enmarcan en temas relacionados con el planeta (ODS 6, 12-15). Además, un ODS se encamina a aportar a la paz, la justicia y las instituciones sólidas (ODS16) y el último se enfoca a las alianzas (ODS17) (GVA, 2015).

Figura 1. Ejes o dimensiones de los ODS

Fuente: elaboración propia con base en información de CIDOB, s.f.; GVA, 2015; UN, 2017

Metas e indicadores revisados

Siguiendo esta clasificación, y por la relación con el ambiente que tienen algunas metas de ODS más allá de la dimensión planeta, los integrantes de la mesa de trabajo ambiente sugirieron revisar los cinco ODS del Eje Personas: 1 Fin de la pobreza, 2 Hambre cero, 3 Salud y bienestar, 4 Educación de calidad y 5 Igualdad de género. Este análisis se describió en la RARN del 27 de marzo 2019, basado en el documento de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) denominado: Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala (Arrecis, 2019).

Por el orden de los ODS, en la RARN 27 impresa también se incluyeron los resultados del ODS 6 Agua limpia y saneamiento del Eje Planeta y se describió el proceso desarrollado en la mesa de temas socioambientales, las instituciones participantes, así como las premisas que fueron la base para las reflexiones: valor de la vida, desarrollo sostenible y el modelo de desarrollo económico del país.

La mesa de trabajo sí revisó durante los talleres, las metas e indicadores de cuatro de los cinco ODS del Eje Prosperidad (7 Energía asequible y no contaminante, 8 Trabajo decente y crecimiento económico, 9 Industria, innovación e infraestructura y 11 Ciudades y comunidades sostenibles), cuyos resultados se describen en esta edición, junto con las propuestas de solución planteadas.

El ODS 10 Reducir las desigualdades, también del Eje Prosperidad, quedó fuera de este análisis, debido a que sus metas e indicadores específicos estaban poco relacionados con temas socioambientales, pero se considera que en general, entre menos desigualdades haya, esto reduce el impacto sobre el ambiente e incide de forma positiva al manejo de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Además, la mesa revisó e hizo propuestas para los cinco ODS del Eje Planeta (ODS 6 Agua limpia y saneamiento, ODS 12 Producción y consumo responsables, ODS 13 Acción por el clima, ODS 14 Vida submarina y ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres). Los resultados del ODS 6 ya se presentaron en la RARN 27 y el resto de ODS de la dimensión planeta serán descritos en próximas ediciones de la RARN.

ODS del Eje Prosperidad y ambiente

El Eje Prosperidad cuenta con cinco ODS, previamente mencionados, que constituyen un reto porque además de favorecer la vida de las personas, al alcanzarse sus metas en cada país y a nivel mundial, también contribuyen con la economía y la salud del planeta; principalmente por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y porque son, precisamente, las actividades económicas las que impactan la calidad del ambiente y la disponibilidad de recursos naturales en el mundo.

En la Tabla 1 se describen los objetivos de cuatro, de los cinco ODS del Eje Prosperidad, cuyas metas e indicadores están relacionados con temas socioambientales, y fueron analizados en la mesa de trabajo para preparar la Agenda Estratégica. El ODS 10 Reducir las desigualdades, no cuenta con temas socioambientales relacionados.

Tabla 1. Objetivos de los ODS del Eje Prosperidad relacionados con temas socioambientales

EJE	ODS	OBJETIVO
Prosperidad	7 Energía asequible y no contaminante	Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
	8 Trabajo decente y crecimiento económico	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
	9 Industria, innovación e infraestructura	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
	11 Ciudades y comunidades sostenibles	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Fuente: elaboración propia con base en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala.

ODS 7 Energía asequible y no contaminante

La Tabla 2 muestra las soluciones propuestas en la mesa de trabajo, para orientar las acciones a de-

sarrollar en cuanto a la energía, según las metas e indicadores inicialmente analizados por la Segeplán.

En general son propuestas técnicas que van más allá de pensar en negocios que favorecen a unos cuantos inversionistas y que buscan contribuir a que la población que no ha sido atendida con energía eléctrica, tenga acceso a la misma, así como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir a modificar la matriz energética hacia energías limpias.

Tabla 2. Problemas y soluciones según metas e indicadores del ODS 7, Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos, a los que Guatemala inicialmente se enfocó

PROBLEMAS PRIORIZADOS	SOLUCIONES
7.1. Falta de acceso a servicios de energía asequibles, confiables y modernos	Promover programas de electrificación sostenible para que más población tenga acceso a la electricidad
	Crear proyectos de energía cuya fuente primaria consiste en combustibles y tecnologías limpias para atender a mayor población
	Subsidiar el uso de energía eólica, solar u otras para alumbrado de hogares en áreas rurales de familias de escasos recursos
	Facilitar la infraestructura oportuna para tener movilidad en bicicletas
	Promover el uso de servicios que utilizan energías alternativas (solar y eólica) en viviendas, edificios (vivienda y de instituciones públicas), transporte público
	Fomentar un sistema de electrificación y estufas con energías alternativas en áreas rurales aisladas

	Implementar transporte público con energía eléctrica
7.2. Poca energía renovable en el conjunto de fuentes de energía	Desarrollar programas para ofrecer mayor cantidad de energía renovable en el consumo final total de energía
	Promover el uso de autos eléctricos Implementar sistemas de carga para vehículos eléctricos con energía solar y eólica Implementar un ferrocarril eléctrico para carga y pasajeros hacia los puertos Implementar un ferrocarril eléctrico para la periferia de la ciudad Promover el uso de buses eléctricos (priorizar la importación de vehículos eléctricos e híbridos) y de diésel eficientes Generar energía eléctrica solar y eólica en edificios y viviendas para descentralizar y desconcentrar la oferta de electricidad Ampliar la capacidad de generar energía eléctrica Incentivar el uso de electricidad como combustible para vehículos Financiar centros de investigación para desarrollar propuestas de modalidades de consumo y producción más limpia, sostenible y sustentable para el país
7.3. Poca eficiencia energética	Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el producto interno bruto (PIB)
	Fomentar las estufas ahorradoras de energía Campañas de ahorro y reducción de uso de energía eléctrica producida con derivados del petróleo Fomentar el uso de aparatos eléctricos eficientes

	Fomentar el usos de lámparas ahorradoras de energía Desarrollar campañas de concientización acerca de que la eficiencia energética es gastar menos
7.a. Falta de recursos para investigar y desarrollar las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles	Proponer y solicitar financiamiento para la adaptación y mitigación al cambio climático de los fondos ofrecidos para cambio climático
	Fomentar la investigación sobre fuentes alternativas para generar electricidad a bajo costo para áreas rurales Investigación y desarrollo de tecnologías para producir paneles solares fotovoltáicos
7.b. Escasa infraestructura y deficiente tecnología para prestar servicios de energía modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	Provocar mayores inversiones en eficiencia energética como porcentaje del PIB y del monto de la inversión extranjera directa en transferencias financieras destinadas a infraestructuras y tecnología con el fin de prestar servicios para el desarrollo sostenible

Fuente: elaboración propia con base en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala y resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico

En la mesa de trabajo se coincidió que para la realidad de Guatemala tratar de alcanzar un 7% de aumento del PIB, resulta una ame-

naza para la calidad de los ecosistemas considerando factores ambientales, sociales, económicos y legales. Incrementar el PIB podría beneficiar a un porcentaje reducido de la población y socializaría los problemas ambientales, ya que podría traducirse en un mayor impacto ambiental que dará como resultado aguas contaminadas y/o escasa agua segura para las poblaciones, suelos contaminados y degradados, aire contaminado y pérdida de biodiversidad.

Esto, tomando en cuenta las malas prácticas que en el país se realizan, como la deficiencia en las instituciones llamadas a velar por un ambiente sano y el uso adecuado de los recursos naturales, desde aspectos técnicos, administrativos y legales.

Por otro lado, también se cuestiona que las dependencias que son responsables de que las y los trabajadores gocen de un trabajo pleno, digno y decente, además de ser pleno y productivo; realmente velen por los derechos de todos los elementos en distintos sectores productivos.

La Tabla 3 muestra las soluciones propuestas en la mesa de trabajo de temas socioambientales, para orientar las acciones a desarrollar en cuanto al crecimiento económico, el empleo y el trabajo. Solamente se tomaron en consideración aquellas metas e indicadores priorizados en el documento de la Segeplán que estaban relacionados con temas socioambientales y se agregaron otras soluciones que están relacionadas y complementan estos esfuerzos.

Tabla 3. ODS 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

PROBLEMAS PRIORIZADOS	SOLUCIONES
8.1. Bajo crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.1.1 Crear las condiciones económicas para incrementar la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita
	Plantear y desarrollar un modelo de desarrollo económico sostenible, inclusivo y sostenido, distinto al que actualmente prevalece en el país Proponer un crecimiento del PIB considerando impactos ambientales, límites de los recursos naturales y el bienestar de las personas y de los ecosistemas Calcular la huella de carbono y huella de agua de los centros poblados y de industria Reducir la dependencia a combustibles fósiles
8.5. Falta empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.5.1.Promover el aumento del ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad
	8.5.2.Aumentar la tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad Promover el turismo sostenible en las comunidades rurales y en áreas protegidas del país
Poco acceso a empleo pleno y productivo y trabajo decente en el área rural que conlleva a la migración del campo a la ciudad	Ampliar las oportunidades laborales y mejorar las condiciones de empleo en las áreas rurales, a la vez que se mejoran los servicios de salud y educación Mejorar las condiciones de seguridad en zonas urbanas, periurbanas y rurales

Fuente: elaboración propia con base en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala y resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

ODS 9 Industria, innovación e infraestructura

Posiblemente uno de los ODS con más retos es el 9, Industria, innovación e infraestructura, porque tradicionalmente la forma de operar de la industria, la falta de innovación y la poca infraestructura que se ha desarrollado de forma resiliente requieren cambios e inversiones responsables, para mejorar la manera como operan y de forma eficiente lograr ser inclusivas y sostenibles.

La Tabla 4 describe las propuestas de solución de la mesa de temas socioambientales, para orientar las acciones a desarrollar particularmente en cuanto a infraestructura, según las metas e indicadores inicialmente analizados por la Segeplán.

Tabla 4. ODS 9, Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

PROBLEMAS PRIORIZADOS	SOLUCIONES
9.1. Falta de infraestructura sostenible nacional y transfronteriza para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano con acceso equitativo y asequible para todos	Gestionar infraestructura sostenible para aumentar la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año
	Promover proyectos para tener mayor transporte de pasajeros y carga, por medio de transporte sostenible
	Implementar un ferrocarril eléctrico para carga y pasajeros
	Implementar un ferrocarril eléctrico para la periferia de la ciudad capital
	Promover el uso de buses eléctricos (priorizar la importación de vehículos eléctricos e híbridos)

	Facilitar condiciones y la infraestructura para el desplazamiento en bicicletas Reactivar el uso del ferrocarril para el transporte de carga y pasajeros
Carreteras en mal estado y limitantes para ampliar carriles	Mantener en buen estado las carreteras del país para garantizar la movilidad de la población, economía y turismo Promover el transporte público seguro

Fuente: elaboración propia con base en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala y resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles

El ODS 11 busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, aspectos en los cuales Guatemala tiene muchas carencias y la mesa de temas socioambientales consideró que las soluciones propuestas en la Tabla 5 son básicas para reorientar el trabajo en estos temas, considerando elementos de riesgo a desastres, ya que las características naturales del país hacen que sea necesaria la gestión del riesgo de desastres de forma integral.

Tabla 5. ODS 11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

PROBLEMAS PRIORIZADOS	SOLUCIONES
11.1. Falta de acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	Desarrollar programas de diseño, urbanización y financiamiento para lograr mejores condiciones de vivienda para mayor población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas

	Programas de vivienda popular ecológica y vertical Promover el diseño ecológico para todo tipo de vivienda, para favorecer la ventilación e iluminación, combinación de energías renovables eficientes, manejo de desechos sólidos con el modelo de economía circular, agua segura y saneamiento) Promover el uso de bambú para construcciones en zonas cálidas
11.2. Falta de acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	Desarrollar programas de transporte público seguro, asequible, accesible y sostenible para aumentar la proporción de la población que tiene acceso conveniente y para las personas con discapacidad
11.6. Impacto ambiental negativo en la población de las ciudades, por la mala calidad del aire y la falta de gestión de los desechos municipales y de otro tipo	Recolectar los residuos sólidos urbanos regularmente y asegurar la descarga final adecuada Reutilizar, reciclar (economía circular para aprovechar los desechos sólidos y darles el mejor manejo) Prohibir el uso de plásticos y duroport y utilizar otros materiales menos contaminantes
	Establecer límites de emisiones en vehículos, actividades agrícolas e industriales para reducir los niveles de contaminación anuales de partículas finas (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades

	Mejorar las capacidades del MARN y de los gobiernos municipales y dotar de tecnología y presupuesto para aplicar la legislación y los modelos de gestión de desechos sólidos Monitorear el avance de los municipios más generadores de desechos y exigir que manejen sus desechos adecuadamente (economía circular) Implementar el pago de los servicios de colecta y tratamiento adecuado de desechos sólidos en empresas, instituciones y hogares
Contaminación por ruido en ciudades	Normar los niveles de volumen y horarios en lugares públicos y en sectores de viviendas
11.a. Falta de vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional	Aplicar planes de desarrollo urbano y regional que integran las proyecciones demográficas y las necesidades de recursos (autoridades y población residente en ciudades)
	Preparar e implementar planes de ordenamiento territorial urbanos y rurales, considerando la reducción del riesgo a desastres Trasladar a la población que habita lugares vulnerables hacia sitios seguros Vincular de forma obligatoria al SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) a las administraciones territoriales (municipalidades) según su planificación y ordenamiento territorial
Meta 11.b Para 2020, aumentar en un [x]% el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitiga-	Adoptar y aplicar estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Política y la Estrategia para la Reducción de Riesgo a los Desastres
	11.b.2.Evaluar y actualizar las estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local

ción del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles	

Fuente: elaboración propia con base en Segeplán. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala y resultados de la mesa de trabajo de temas socioambientales Guatemala 25 y 26 de febrero de 2019.

Referencias bibliográficas

Arrecis, M. (marzo 2019). Temas socioambientales en los ODS para Guatemala. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* edición impresa No. 27, pp. 93-117.

Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). (s.f.). ¿En qué consisten los ODS? Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/en_que_consisten_los_ods

Generalitat Valenciana (GVA). (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en http://www.transparencia.gva.es/web/cooperacion/objetivos-de-desarrollo-sostenible

Secretaría de Planificación y Programación (Segeplán). (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible Metas Priorizadas Guatemala*. p.52

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). Se debe acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/07/se-debe-acelerar-la-implementacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/

United Nations System Staff College (UNSSC). (S.f.) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer-spanish.pdf

USAC (Universidad de San Carlos de Guatemala). (2019). *Agenda Estratégica 2020-2024 una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala*. Autor.

Desafíos para la política de seguridad alimentaria y nutricional

Adrián Chávez

Resumen

El anuncio del presidente electo Dr. Alejandro Giammattei, respecto a un eventual cierre de la Secretariía de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el traslado de sus funciones al Ministerio de Salud Pública, ha generado distintas reacciones, abriendo una ventana de oportunidad para reflexionar sobre la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente, y los desafíos que deben enfrentarse para su implementación. Entre estos se identifican algunos vinculados al contexto, al concepto, a la implementación y al imaginario social, los cuales evidencian la urgente necesidad que tiene el país de tabajar la respuesta social de manera integrada e integral enfrentando las múltiples formas de malnutrición.

Palabras clave

Seguridad alimentaria y nutricional, malnutrición, SESAN, desnutrición crónica.

Abstract

The announcement by President-elect Dr. Alejandro Giammattei, regarding the eventual closure of the Secretary of Food and Nutrition Security and the transfer of her duties to the Ministry of Public Health, has generated different reactions, opening a window of opportunity to reflect on the current Food and Nutrition Security Policy, and the challenges they face in implementing it. These include some those linked to context, concept, implementation and social imaginary, which highlight the country's urgent need to address the social response in an integrated and comprehensive way by addressing the multiple forms of malnutrition.

Keywords

Food and nutritional security, malnutrition, SESAN, chronic malnutrition.

Una de las novedades de las elecciones generales 2019 es que el candidato electo tuvo al menos cinco meses para consolidar su equipo de trabajo e iniciar un proceso de transición ordenado y oportuno.

Alejandro Giammattei, presidente electo para el periodo gubernamental 2020-2024, ha iniciado este importante proceso y socializado las primeras acciones que desarrollará en el ejercicio del poder.

Dichas acciones han provocado distinto tipo de reacciones y uno de los anuncios que más ha llamado la atención es el cierre de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), ente responsable de coordinar la respuesta social a la desnutrición crónica.

De acuerdo con lo publicado en uno de los matutinos de mayor circulación, el presidente electo informó que será por medio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el combate a la desnutrición. "Diecisiete programas miran desnutrición en Guatemala y los vamos a replantear todos" dijo Giammattei (Orozco, 2019).

> La SESAN es el ente coordinador del SINASAN y tendrá la responsabilidad de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional del país (Decreto 32-2005 Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, 2005).

Estas declaraciones son por demás preocupantes, ya que, en términos generales, ponen en evidencia, por parte de las futuras autoridades, cierto desconocimiento en el manejo técnico de un tema tan importante.

Si bien los resultados logrados a la fecha evidencian escasos avances, y el funcionamiento o alcance de la SESAN debe replantearse, hay que tener presente que la inseguridad alimentaria no debe endosársele a un ministerio, considerando que es un problema multicausal que demanda un esfuerzo que sobrepasa las capacidades del MSPAS.

Garantizar la disponibilidad, el acceso y la calidad de alimentación, conlleva al emprendimiento de acciones orientadas a la transformación de las condiciones estructurales que condenan a la población al hambre o al consumo de una alimentación inadecuada.

Más allá de la continuidad o la disolución de una instancia como la SESAN, es imperativo que las futuras autoridades generen un espacio de intercambio, que les permita discernir con mayor objetividad y propiedad, la posición del Estado frente a la malnutrición.

La Grafica 1, resume el largo recorrido que ha desarrollado el país en materia de SAN, desde su inicio en 1974, con el desarrollo de políticas de SAN, la aprobación del Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y la aprobación del Decreto 16-2017, Ley de Alimentación Escolar.

Gráfica 1. Nuestra historia de lucha por la SAN

Fuente: Elaboración propia

El Decreto 32-2005 define al SINASAN, crea al Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y a la ahora cuestionada SESAN.

La lucha por la SAN ha sido parte de un proceso accidentado, en el que se ha sumado una gran cantidad de experiencia sobre lo que se tiene o no se tiene que seguir haciendo. Sin embargo, los escasos resultados alcanzados al momento, demandan de la sociedad guatemalteca en su conjunto, desarrollar un ejercicio de profunda evaluación de la política de SAN y este proceso de transición administrativa gubernamental podría visualizarse como una ventana de oportunidad para hacerlo.

La POLSAN, tiene como propósito "Establecer un marco general de coordinación para llevar a cabo las acciones entre el sector público, sector privado y la cooperación internacional en materia de seguridad alimentaria, por medio de las siguientes estrategias: establecimiento del sistema nacional de seguridad alimentaria, sensibilización de actores sobre la magnitud del problema alimentario, concertación y articulación de actores, generación de empleo, priorización de acciones en territorios clave y articulación con políticas nacionales, entre otras" (Politica nacional de seguridad alimentaria y nutricional, 2005).

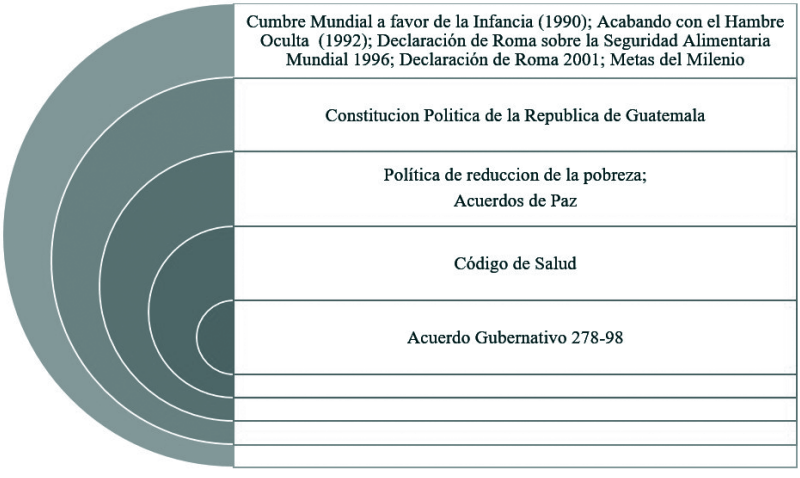
La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La POLSAN aparece publicada en el centro de acopio de políticas públicas dentro del sitio web de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Está contenida entre las Políticas de Desarrollo Social. La SESAN es la institución responsable de su implementación. Fue formulada en el año 2005 y no se registra ningún tipo de acuerdo que le dé un aval jurídico. Pese a esto, está catalogada como una política transversal, que integra, articula y vincula a un conjunto de instituciones y tiene un ámbito territorial definido a nivel nacional.

La Figura 1 detalla el sustento legal de la POLSAN en distintos niveles, desde los compromisos internacionales que previamente había asumido el país, hasta el marco normativo nacional que parte de la Carta Magna, algunas políticas públicas de Estado, leyes especiales y normas gubernativas.

Figura 1: Marco legal de la POLSAN



Fuente: Elaboración propia

La POLSAN define como principios la solidaridad, transparencia, soberanía alimentaria, tutelaridad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución, descentralización y participación ciudadana. Contempla además que el ambiente, la priorización de la población vulnerable, la salud, vulnerabilidad ante desastres y la disponibilidad y acceso de agua potable y apta para el consumo humano, son ejes transversales que deben ser aplicados en todo el contenido de la Política.

A partir de esto, la POLSAN establece nueve ejes programáticos que corresponden a los campos de acción y al funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los cuales se describen más adelante en la Tabla 1.

Existen distintos enfoques teórico-conceptuales para definir una política pública, pero tal y como lo establece SEGEPLAN, involucran una decisión sobre dar respuesta a un problema, la intervención de distintos actores, garantizar el bien común y el emprendimiento de acciones, traducidos en un conjunto de programas, proyectos e intervenciones públicas.

De esa cuenta, los pobres resultados alcanzados a la fecha obligan a tener mayor claridad de los de-

safíos para su efectiva implementación.

Los desafíos para su implementación efectiva

Tras un profundo análisis de lo que ha sido la POLSAN, se evidencia que dentro de los retos que enfrenta para su implementación efectiva se identifican desafíos vinculados al contexto, al concepto, a la implementación y al imaginario social.

El contexto

La POLSAN tiene un interés marcado en la deficiencia alimentaria nutricional y poblaciones específicas como mujeres embarazadas, lactantes, niños y jóvenes.

Lo que resulta lógico, considerando que la consolidación de la política se desarrolló con experiencias recabadas en más de 20 años y el contexto que se vivía en esa época era marcadamente distinto al actual.

Tabla 1. Tendencia del estado nutricional de niños menores de cinco años, del año 2002 al año 2015

Índice de masa corporal	ENSMI 2002	ENSMI 2014/15
Bajo peso/Edad (desnutrición global)	17.2	12.6
Baja talla/Edad (desnutrición crónica)	54.3	46.5
Bajo peso/talla (desnutrición aguda)	1.8	0.7
Sobrepeso/obesidad	5.6	4.7
Anemia en niñas y niños de 6-59 meses, área urbana	35	33
Anemia en niñas y niños de 6-59 meses, área rural	27	35
Anemia en niñas y niños de 6-59 meses, indígena	42	33
Anemia en niñas y niños de 6-59 meses, no indígena	38	32

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENSMI 2002, ENSMI 2014/15 (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística, ICF internacional, 2017)

La Tabla 1 evidencia las razones del particular interés existente por la desnutrición crónica sobre las otras formas de malnutrición, pero, además, muestra que en más de 12 años la incidencia sobre estos indicadores no es la esperada.

La situación actual se ha agravado puesto que además de los problemas nutricionales que históricamente se vienen arrastrando, se está pasando por una transición demográfica, alimentaria y nutricional que condiciona a la sociedad guatemalteca a enfrentarse a nuevos retos, considerando que actualmente son muchos los factores que están incidiendo en la cantidad de personas afectadas por sobrepeso y obesidad, lo que constituye un factor de riesgo para el aumento de la morbilidad y mortalidad, vinculada a enfermedades no transmisibles como la diabetes, enfermedades cardiovasculares, renales, el cáncer y otras.

> Guillermo Paraje, consultor del Banco Mundial, en conferencia titulada Demanda de bebidas azucaradas en Centroamérica, presentó los resultados de un estudio longitudinal el cual demostró que en Guatemala la prevalencia del sobrepeso en niños de 5 a 19 años se incrementó a un ritmo de 4.20% anual, lo que significa que de 1975 a 2016, el sobrepeso infantil se incrementó un 440%; mientras que la obesidad infantil, se incrementó en un 6.7%, lo que significa que de 1975 a 1916, la obesidad infantil se incrementó un 1,314%.

El concepto

La POLSAN vigente define nueve ejes programáticos los cuales se precisan textualmente en la tabla 2.

Tabla 2. Ejes programáticos de la política de seguridad alimentaria y nutricional

Ejes programáticos
1. Disponibilidad: Este eje va orientado a facilitar que los alimentos que se produzcan, importen, procesen y comercialicen lleguen a toda la población. En tal sentido, se impulsará el mejoramiento de la infraestructura vial, transporte, comunicaciones, almacenamiento, procesamiento, transformación agroindustrial y comercialización.
2. Acceso de la población a los alimentos: Se orienta a promover, desarrollar y garantizar acciones para que la población disponga en el mercado de los alimentos que requiere, genere los ingresos para adquirirlos, o los produzca y/o los reciba en forma donada.
3. Consumo de alimentos: Orientado a desarrollar y fortalecer la capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la selección, adquisición, almacenamiento, preparación y distribución intrafamiliar de los alimentos.
4. Aprovechamiento biológico de los alimentos: Este eje se orienta a promover y facilitar un estado de bienestar físico y biológico en la población, que le permita aprovechar eficientemente las sustancias nutritivas de los alimentos ingeridos.
5. Prevención y tratamiento de la desnutrición: Este eje se orienta al mejoramiento de la infraestructura y al fortalecimiento de las instituciones y el personal encargados del diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido, particularmente de niños y madres lactantes.
6. Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional: Orientado al fortalecimiento y promoción de un enfoque integral de la SAN mediante la recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información pertinente, para la toma de decisiones políticas y técnicas en los diferentes niveles de acción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
7. Fortalecimiento institucional: Este eje se orienta a consolidar un marco normativo e institucional que permita el establecimiento y funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dotándolo de los recursos financieros, técnicos y humanos que sean necesarios.
8. Asignación de recursos: Eje orientado hacia la identificación, gestión, negociación y asignación de recursos financieros, de distintas fuentes, para la ejecución del Plan Estratégico de SAN.
9. Cooperación internacional: Este eje se establece para coordinar la cooperación técnica y financiera de los organismos bilaterales y multilaterales y de las ONG internacionales, para la implementación de la política y el Plan Estratégico de SAN.

Fuente: POLSAN

Nótese que los primeros cinco ejes descritos corresponden a los campos de acción propiamente dichos, mientras que los cuatro ejes restantes están vinculados al andamiaje y al funcionamiento del SINASAN. Es más, la intención de priorizar la lucha contra la desnutrición crónica, mencionadas en el apartado anterior, motivó a que las acciones para la prevención y tratamiento de la desnutrición se vincularan a un eje programático específico.

Pero según las nuevas tendencias se entiende que la seguridad alimentaria y nutricional se alcanza cuando "todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" y a partir de esta definición se reconoce que cualquier esfuerzo por alcanzarla debe implicar actuar en cuatro dimensiones detalladas en la figura No. 2.

Figura 2. Dimensiones actuales, consideradas en la lucha por la seguridad alimentaria y nutricional.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 3 se analizan superficialmente las actividades contenidas en cada uno de los ejes programáticos incluidas en la actual POLSAN, y se compara con las nuevas tendencias vigentes.

Tabla 3. Ejes programáticos de la POLSAN versus las nuevas tendencias

EJE PROGRAMÁTICO	CONTENIDO ACTUAL	NUEVA TENDENCIA
1.Disponibilidad	Abarca una serie de acciones orientadas a garantizar la disponibilidad de proteínas, nutrientes, los mecanismos de conservación y productividad.	Invitan, además, a considerar la dinámica comercial del país, que permitan incidir y en alguna medida controlar el flujo de importaciones y exportaciones requeridas e introducir nuevas tecnologías que permitan mejorar el almacenamiento.
2.Acceso	Se centra en el desarrollo de una serie de intervenciones orientadas a mejorar las oportunidades de ingreso, la capacidad productiva, la asistencia alimentaria, la regulación y a promover la auditoría social	Promover, además, su vinculación con otras políticas sociales como las políticas educativas, de salud, inclusión social, la promoción de condiciones de empleo dignas y las políticas de protección social.
3. Consumo 4. Aprovechamiento biológico 5.Prevención y tratamiento de la desnutrición	Las acciones contenidas en las dimensiones están orientadas a fomentar decisiones de consumo informadas, promover un estado de bienestar físico y biológico de la población y mejorar la capacidad del sistema, para asegurar una respuesta social adecuada a la prevención y tratamiento de la desnutrición.	Las acciones contenidas en estas tres dimensiones están básicamente incorporadas en la dimensión de UTILIZACIÓN, que pone especial énfasis en mejorar las capacidades de atención, incidir sobre las prácticas de atención, de alimentación inadecuadas, la exposición a entornos domésticos insalubres y servicios de salud inadecuados.
De SAN		Las nuevas tendencias incorporan la dimensión de ESTABILIDAD, orientada a garantizar la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos para las personas y los hogares durante todos los días del año. Esta dimensión incorpora aspectos como la resiliencia, la adaptación y la prevención al cambio climático y el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la POLSAN y Panorama

Un análisis muy simple de la tabla 3 basta para entender la brecha conceptual existente entre la POLSAN vigente y las nuevas tendencias registradas en la respuesta (FAO, OPS, WFP, UNICEF , 2018).

La implementación

Las políticas públicas deben ser concebidas como el marco de referencia que orienta la respuesta social ante determinada problemática, siendo coherentes se espera que todas las leyes, normas, programas o intervenciones vayan orientadas a su implementación.

Dentro del contexto guatemalteco son muy pocas las políticas concebidas como políticas de Estado y son muchas las intervenciones que nacen, crecen y terminan engavetadas en la transición de una administración a otra.

En la tabla 4 se detallan, del lado izquierdo, los ejes programáticos contenidos en la POLSAN y en el lado derecho, algunas leyes, reglamentos, estrategias y programas vinculados. Las casillas rellenas a color señalan los ejes programáticos de la política que son abordados en la implementación de dichos instrumentos.

Tabla 4. La POLSAN y sus instrumentos de implementación

EJES PROGRAMÁTICOS	Ley y reglamento del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional	Estrategia de prevención de la desnutrición crónica	POA SAN	Préstamo Crecer sano	Ley de Alimentación escolar
1. Disponibilidad de alimentos		■	■		
2. Acceso de la población a los alimentos		■	■	■	■
3. Consumo de alimentos		■	■	■	
4. Aprovechamiento biológico de los alimentos		■	■	■	
5. Prevención y tratamiento de la desnutrición		■	■	■	
6. Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional		■	■	■	
7. Fortalecimiento institucional	■	■	■	■	
8. Asignación de recursos	■	■			
9. Cooperación internacional	■				

Fuente: Elaboración propia

En principio se ve la Ley y Reglamento de la SINASAN que regula los ejes vinculados al andamiaje y el funcionamiento del sistema.

En la segunda y tercera columna se menciona la estrategia de prevención de la desnutrición crónica, el programa operativo anual (POA), y el préstamo del Banco Mundial (BM), Crecer Sano, instrumentos orientados para operar los programas vinculados a los campos de acción de la política.

Por último se presenta la Ley de Alimentación Escolar, que principalmente opera el eje programático de acceso.

Al momento, la tabla 4 da un panorama bastante alentador pues todos los ejes programáticos tienen más de un instrumento para su implementación. Sin embargo, se consideró importante profundizar en el análisis identificando el lugar donde se llevan a cabo esas acciones y la cantidad de recursos que se orientan para su ejecución.

La tabla 5 describe cada uno de los ejes programáticos de la POLSAN y la asignación de recursos que se orientan para su implementación. Para su construcción se desarrolló un análisis de las 75 actividades descritas en el anteproyecto del POASAN 2020 y se vincularon con el eje programático que mejor correspondía.

Tabla 5. Ejes programáticos y su asignación presupuestaria

Ejes programáticos	Asignación	Porcentaje
Disponibilidad de alimentos	Q 2,658,759,639.65	33%
Acceso de la población a los alimentos	Q 2,597,238,091.50	32%
Consumo de alimentos	Q 262,016,060.00	3%
Aprovechamiento biológico de los alimentos	Q 342,177,137.00	4%
Prevención y tratamiento de la desnutrición	Q 2,233,158,671.25	27%
Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional	Q 5,700,005.14	0%
Fortalecimiento institucional	Q 69,795,848.30	1%
Asignación de recursos		0%
Cooperación internacional		0%
	8,168,845,452.84	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del anteproyecto POASAN 2020

Esta tabla evidencia la distribución inequitativa de los recursos considerando que, de los nueve ejes programáticos, tres son a los que se orienta la mayor cantidad de recursos (disponibilidad, acceso y prevención/tratamiento de la desnutrición), mientras que los ejes vinculados al aprovechamiento biológico y consumo de alimentos quedan rezagados.

Pero esto no es lo único a considerar. En un ejercicio de análisis en el que se ordenaron los municipios de acuerdo a su índice de vulnerabilidad de la SAN y las acciones vinculadas al eje programático de disponibilidad de alimentos, resulta que de las 30 actividades que desarrolla el MAGA, son ocho las actividades que se desarrollan en casi todos los municipios, sin importar criterios como el índice de la vulnerabilidad de la SAN y que las intervenciones restantes se dan de forma dispersa.

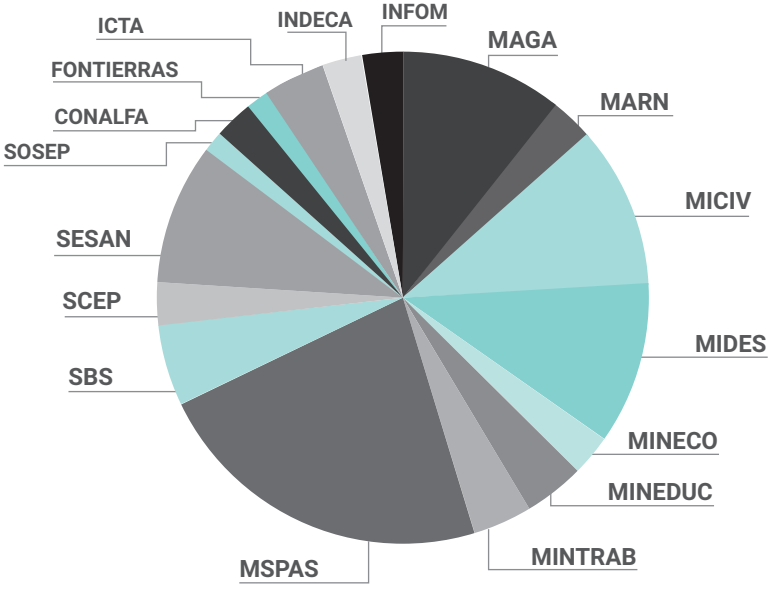
Lo anterior genera cierta incertidumbre, porque la orientación de recursos y la implementación de acciones dispersas y sin responder a criterios técnicos, disminuye cualquier posibilidad de generar el impacto esperado.

El imaginario social

De acuerdo con lo observado en la gráfica 1, desde el inicio de esta lucha el país ha concentrado sus esfuerzos en la desnutrición crónica dejando descubiertas las otras condiciones que forman parte del gran espectro de la malnutrición.

La gráfica 2 ilustra la forma en la que las 75 actividades contenidas en el POA 2020 son operadas bajo la responsabilidad de los ocho ministerios, cuatro secretarías y cinco instituciones descentralizadas involucradas en la respuesta social. Lo anterior devela la inequitativa distribución de la carga de trabajo, dejando al MSPAS como responsable de la mayoría de las actividades programadas (22%).

Gráfica 2. Distribución de la carga laboral a nivel institucional



Fuente: Elaboración propia con base en información del POASAN 2020

El análisis de los desafíos de implementación existentes, en términos vinculados al contexto, al concepto y a la implementación, evidencian que a lo largo del tiempo los paradigmas se reproducen y mantienen su vigencia en una institucionalidad errática que dentro de su imaginario continúa:

> Por malnutrición se entienden las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona. (Organizacion mundial de la salud, 2016)

1. Eludiendo el enterarse de que el contexto nutricional y epidemiológico ha cambiado y que la lucha por la SAN se está redefiniendo.
2. Focalizando esfuerzos en la lucha contra la desnutrición crónica y no a la malnutrición en su conjunto.
3. Concentrando los esfuerzos en prevenir el efecto (desnutrición

crónica) y no sus causas estructurales.

4. Desarrollando acciones aisladas y utilizando mal los recursos.
5. Delegando la responsabilidad estatal de garantizar los derechos de las personas a instituciones específicas.
6. Desarrollando acciones incongruentes con la política.

La POLSAN es una política de Estado y el actuar de todas las instituciones que lo conforman debe ser coherente con la misma, esto no solo involucra a las instituciones que conforman los organismos Ejecutivo y Legislativo, sino a todas las entidades de la sociedad civil, como los pueblos indígenas, campesinos, iglesias, sindicatos, ONG, mujeres, universidades y empresariado, que en algunas ocasiones, pese a estar inmersos en espacios de participación y decisión orientados a la solución de un problema, terminan, por acción u omisión, promoviendo acciones contrarias a la POLSAN vigente; tal y como ocurriría con una propuesta de la cúpula empresarial para la disminución del salario mínimo que podría terminar perpetuando los ciclos de pobreza o hambre y comprometiendo la seguridad alimentaria y nutricional del país.

A modo de conclusión

Los desafíos anteriormente descritos evidencian la urgente necesidad que tiene el país de:

1. Trabajar la respuesta social de manera integrada e integral enfrentando las múltiples formas de malnutrición.

2. Adecuarse a las nuevas tendencias para garantizar una respuesta efectiva, abarcando en ella las cuatro dimensiones (disponibilidad, acceso, utilización y disponibilidad);

3. Asegurar que las leyes, programas o estrategias estén orientadas a abordar las cuatro dimensiones (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), asegurando una distribución equitativa de los recursos y una implementación que responda a criterios técnicos y garantice una respuesta ecuánime, integral e integrada.

4. Renunciar a los paradigmas existentes promoviendo el concurso de un Estado comprometido con brindar una respuesta más integral e integrada, garantizando la coherencia, la responsabilidad y el compro-

miso de todas las instancias que lo conforman, para tener la capacidad de incidir en un cambio mucho más profundo y estructural de las condiciones de vida de la población.

Reflexión final

El cierre de las brechas identificadas para la implementación de la POLSAN es imperativo, pero un requisito indispensable en la actualización o readecuación de la política será su construcción ascendente y la concertación desde los territorios. Esto no solo garantizará su pertinencia y apropiación, también permitirá su reconocimiento y vigencia como una verdadera política de Estado.

Referencias bibliográficas

Decreto 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2005). Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

FAO, OPS, WFP, UNICEF . (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago: FAO, OPS, WFP, UNICEF.

Paraje, G. (s.f.). Análisis de la demanda de bebidas azucaradas. *Foro sobre la prevención del sobrepeso y la obesidad*. Guatemala. Recuperado el 20 de septiembre de 2019, de https://www.youtube.com/watch?v=6XKOSxlRj-6g&feature=youtu.be

MAGA. (2011). *Priorización de municipios a través del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala (IVISAN)* . Guatemala: MAGA.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística, ICF internacional. (2017). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015. Informe Final*. Guatemala: MSPAS, INE, ICF.

Organización Mundial de la Salud. (2016). *Que es la malnutrición*. OMS. Obtenido de https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/

Orozco, A. (14 de septiembre de 2019). Próximo gobierno apuesta al cierre de Sesan para reducir la desnutrición. *Prensa Libre*. Obtenido de https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/proximo-gobierno-apuesta-al-cierre-de-sesan-para-reducir-la-desnutricion/

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2005). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SESAN. (2019). *Plan Operativo anual de seguridad alimentaria y nutricional 2020*. Guatemala: SESAN.

TN23. (2019). *Cacif plantea propuesta sobre salario mínimo*. Guatemala: TN23. Obtenido de https://www.tn23.tv/2019/09/12/cacif-plantea-propuesta-sobre-salario-minimo/

Edgar Celada Q.

El sistema penitenciario como dilema

Resumen

El artículo revisa la relación que la problemática penitenciaria tiene en los ámbitos de la seguridad y la justicia en Guatemala; repasa los fundamentos garantistas y de derechos humanos de la legislación nacional en la materia, para luego contrastarlos con la realidad del sistema penitenciario, sin pretender hacer un diagnóstico exhaustivo de su crítica situación actual. Luego reseña las propuestas de una agenda en esta materia.

Palabras clave

Sistema Penitenciario, crisis, derechos humanos, privación de libertad, seguridad ciudadana, justicia.

Abstract

The article reviews the relationship between prison issues in the areas of security and justice in Guatemala; it reviews the guarantor and human rights foundations of national legislation in this area, and then contrasts them with the reality of the prison system, without pretending to make a thorough diagnosis of its current critical situation. Then review the proposals for a minimum agenda in this area.

Keywords

The penitentiary system, crisis, human rights, deprivation of liberty, citizen security, justice.

1. Introducción

En este artículo se desarrolla la propuesta universitaria sobre uno de los asuntos más complicados para el ya de por sí difícil ámbito de la seguridad y la justicia en Guatemala: el del sistema penitenciario. Este trabajo busca sustentar y explicar la propuesta básica que sobre la materia se plantea en el documento *Agenda estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala*, elaborada como resultado de una reflexión colectiva e interdisciplinaria de expertos convocada por la USAC en febrero de 2019. Algunos de los contenidos relativos a la seguridad ciudadana y la justicia se han desarrollado en una edición impresa anterior de Revista Análisis de la Realidad Nacional y ahora corresponde secuencialmente abordar el ya indicado asunto del sistema penitenciario.

Cabe apuntar que las secciones de seguridad y justicia en la agenda propuesta por la USAC se orientan por un enfoque global que busca expresarse en las temáticas particulares, tal el caso del sistema penitenciario, que tiene relevancia tanto para la justicia como para la seguridad ciudadana. En cuanto al primero de esos ámbitos, es claro que el sistema penitenciario se constituye en el destino de quienes han sido hallados culpables de la transgresión de las leyes, o son presuntos violadores de ellas, y en consecuencia son sentenciados a purgar penas de privación de su libertad, o bien son privados preventivamente de ellas. Al menos en teoría, la existencia de un sistema de justicia con capacidades para juzgar y sentenciar, esto es, imponer una sanción resultante del debido proceso y con plenas garantías de ecuanimidad, daría lugar a la certeza de que la transgresión de la ley no quedará sin castigo, que no habrá impunidad, y en consecuencia –siempre desde el presupuesto teórico– debería desalentar a potenciales transgresores y, como efecto, contribuir a mantener o crear un ambiente de seguridad. Tal es el nexo de signo positivo del binomio sistema de justicia-sistema penitenciario con la seguridad pública.

Pero en la Guatemala contemporánea hay, también, una relación de signo contrario: de una parte, los índices de impunidad se mantienen por encima del 90 por ciento –tasa que alude a las falencias tanto del órgano de persecución penal (el Ministerio Público) como de los órganos jurisdiccionales responsables de la impartición de justicia, pero que por razones obvias no entramos a considerar en este artículo– alimentando, en consecuencia, la deteriorada condición en que se encuentra la seguridad ciudadana, precisamente porque la certeza de la impunidad fomenta la actividad delictiva. Por otra parte, la seguridad ciudadana se ve afectada por el hecho de que en el mismo sistema penitenciario, en los centros de privación de libertad, operan grupos criminales que desde la seguridad de la reclusión dirigen actividades delictivas, además de que las cárceles se convirtieron –según una muy difundida expresión– en "universidades del crimen".

De manera que al abordar el problema del sistema penitenciario no puede perderse de vista su imbricación con las dificultades o eventuales avances que tengan lugar en el sistema de justicia, ni su incidencia –bajo las condiciones actuales más negativas que positivas– en el ámbito de la seguridad ciudadana. Si bien la vida del régimen penitenciario tiene ámbitos filosóficos, jurídicos, políticos, económicos, técnicos y logísticos específicos, de ningún modo se le puede considerar como si fuera un ente autárquico; por el contrario, cabe insistir en las reformas y medidas urgentes en el sistema penitenciario que deben considerarse de forma articulada con los cambios que Guatemala necesita en los ámbitos de la justicia y la seguridad ciudadana.

2. Vocación garantista y derechos humanos en la legislación penitenciaria

Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) como la Ley del Sistema Penitenciario (Decreto 33-2006) están impregnadas por un claro espíritu garantista y un explícito compromiso con la vigencia de los derechos humanos. Así, la CPRG –aparte de su declaración totalizadora contenida en su Preámbulo– en su Artículo 19 declara respecto del sistema penitenciario que este "debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos", estableciendo los míni-

mos respecto del tratamiento a los privados de libertad:

a. Deben ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, ni podrán infligírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, ni ser sometidos a experimentos científicos;

b. Deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y c. Tienen derecho a comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

En virtud de lo establecido en la CPRG, el Estado es obligado garante del cumplimiento de toda la normativa sobre la materia, al punto que en el ya citado Artículo 19 se establece que "la infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará su protección inmediata" y se obliga al Estado a "crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo".

A su turno, la Ley del régimen penitenciario norma el apego y la aplicación de principios garantistas como legalidad (artículo 5), igualdad (artículo 6), afectación mínima (artículo 7), control judicial (artículo 8), derecho de comunicación (artículo 9), humanidad (artículo 10) y participación comunitaria (artículo 11). De ese articulado, es ilustrativo de la filosofía que nutre al Decreto 33-2006 el ya mencionado

> Artículo 10. Principio de humanidad. Toda persona reclusa será tratada con el respeto que merece la dignidad inherente a todo ser humano. Queda terminantemente prohibido infligirles a las personas reclusas torturas físicas, psíquicas o morales, coacciones o trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad o

> hacerle víctima de exacciones, así como también someterlo a experimentos científicos (Congreso de la República, 2006).

Otras secciones de este decreto están igualmente sustentadas en esa filosofía de garantía a los derechos humanos, con énfasis en el postulado constitucional sobre la búsqueda de la reeducación así como la reinserción social de las y los transgresores de la ley, en lo cual destaca todo el Título IV relativo al régimen progresivo, pero también el garantismo se percibe en los títulos V (redención de penas) y VI (régimen disciplinario), y aun en las disposiciones transitorias y finales, uno de cuyos artículos prescribe:

> Artículo 96. Readecuación de infraestructura. El Organismo Ejecutivo deberá adecuar la infraestructura de los centros de detención preventiva y de condena de manera que se haga viable la implementación y aplicación de la presente Ley.
>
> Como mínimo, se deberá contar con un centro de detención preventiva en cada departamento, un centro de cumplimiento de condena por región y dos de máxima seguridad en el país.
>
> En casos de sobrepoblación en los centros de detención preventiva y cumplimiento de condena, en los sectores de mínima seguridad, deberán contemplarse espacios, por celda, para un máximo de seis personas; en los de mediana seguridad un espacio por celda para un máximo de cuatro personas y en el caso de los centros de máxima seguridad un espacio por celda para dos personas.
>
> La readecuación a que hace referencia este articulo deberá realizarse en un plazo no mayor de diez años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley,[1] para el efecto deberá realizar la planificación, diseño y costo de la infraestructura ideal en un plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de esta Ley (Congreso de la República, 2006).

1. El Decreto 33-2006 tuvo vigencia a partir del 7 de abril de 2007 (Serrano, 2016).

3. El abismo de la realidad

La brecha entre los propósitos de la letra muerta constitucional y del decreto 33-2006 y la realidad del SP es abismal. Brecha que se ha venido ampliando con el paso de los años. Así, en el documento fundamental de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024 (Dirección General del Sistema Penitenciario, 2015) se incluye una sección diagnóstica sobre los principales problemas que aquejaban al SP hacia finales de 2014. Entre otros, ese diagnóstico enumeraba los siguientes: sobrepoblación de los centros de privación de libertad; precarias condiciones de vida de la población carcelaria, en un ambiente propicio a enfermedades, violencia y contaminación penitenciaria; la mayoría de las instalaciones sanitarias, drenajes e instalaciones eléctricas habían colapsado por la cantidad de internos. Las fuerzas de seguridad penitenciaria tampoco eran suficientes, ya que hubo casos en que la relación entre reclusos y efectivos llegó a 400 por 1.

A causa de la sobrepoblación se ven mermadas las oportunidades de tratamiento, acceso a atención médica, asistencia jurídica y reinserción social. En relación con este último aspecto, el diagnóstico también da cuenta del incremento en el número de personas que reingresaban a los centros de detención, en donde anualmente el 59% de las personas condenadas cometían nuevos delitos y regresaban a dichos recintos.

La mayoría de recursos del SP se consumía en gastos de funcionamiento, en tanto que es notoria la falta de voluntad política para garantizar un presupuesto institucional pertinente, que alcanzara para invertir en la infraestructura y en otros aspectos clave para el tratamiento penitenciario. El 76% de los empleados penitenciarios estaban asignados al área de seguridad, el 13% a labores administrativas, el 6% a rehabilitación y otro 5% a otras actividades específicas. Los rangos salariales eran bajos: en promedio Q3 675 mensuales, en un contexto en que la canasta vital básica costaba Q5 441 y la canasta alimentaria básica equivalía a un 81% de dichos ingresos. Además de los bajos salarios, el trabajo en el Sistema Penitenciario es catalogado como uno de los más peligrosos en Guatemala, con una alta incidencia de funcionarios, empleados y guardias fallecidos en circunstancias vio-

lentas. (Cfr.: Dirección General del Sistema Penitenciario, 2015, págs. 32-56).

Un monitoreo independiente sobre la situación del SP, realizado por el Colectivo Artesana, daba cuenta en diciembre de 2015 de los que consideraba los nueve problemas principales encontrados, resumidos de la siguiente forma:

- Falta de personal capacitado en los centros carcelarios, especialmente directores y subdirectores de centros.
- No existe atención médica especializada para los privados de libertad, ni para la niñez que vive con sus madres dentro de las prisiones.
- No existen instalaciones específicas para visita conyugal en los centros de hombres (excepto en Cobán).
- Falta de telefonía pública y el costo excesivo no permite el fortalecimiento del vínculo familiar.
- La alimentación es precaria e insuficiente.
- No están completos los equipos multidisciplinarios.
- No hay programas de reinserción social y familiar.
- No existen programas post cárcel.
- Ningún privado de libertad extranjero recibe visita consular, ni tiene comunicación con familiares que residen en su país de origen (Soy 502, 2015).

Poco menos de cuatro años después, el Informe Anual Circunstanciado del Procurador de los Derechos Humanos de 2019, correspondiente a 2018, consignaba un panorama de crisis penitenciaria

> que se mantiene, principalmente por la falta de medidas eficaces para resolver situaciones como: debilidad en el control y la seguridad de los centros de detención, lo que en 2018 mostró un agravamiento; las condiciones deterioradas y limitadas de la infraestructura penitenciaria; altas cifras de sobrepoblación y hacinamiento…; debilidad en el registro de la población penitenciaria; incumplimiento con la debida separación de personas privadas de libertad, de acuerdo con perfiles delincuenciales y situación jurídica (cumplimiento de condena o preventiva); la corrupción interna, entre otras (PDH, 2019, pág. 86).

De acuerdo con el referido informe "la agudización de la problemática penitenciaria se traduce en una continua violación de derechos" de las personas privadas de libertad; las graves fallas en materia de seguridad penitenciaria –añade– no solamente afecta los derechos de las y los reclusos "sino también los derechos de la población en general, especialmente en el ámbito de la seguridad ciudadana" (ibídem). Subraya el informe del ombudsman la incapacidad del Estado para implementar la ley (Decreto 33-2006) y la política pública correspondiente publicada en 2015.

Como se reconoció desde la formulación de la política pública de reforma penitenciaria, el SP prácticamente ha declinado, en los hechos, el cumplimiento del mandato constitucional de "tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos"; adicionalmente, en el imaginario social se haya muy extendida la idea de que los centros penitenciarios son escuelas del crimen y verdaderos centros de dirección de al menos una parte del crimen organizado.

El SP tampoco cumple con la garantía de la integridad y la vida de las personas privadas de libertad: desde hace varios años en los centros de detención se viene desarrollando una no muy silenciosa práctica de "limpieza carcelaria", a resultas de la cual, entre enero de 2017 y agosto de 2019, han perdido la vida de forma violenta casi un centenar de reclusos.

En cualquier diagnóstico, aunque sea somero, del Sistema Penitenciario, debe considerarse que gran parte de sus problemas derivan de la falta de norte estratégico de que han adolecido los gobiernos de turno, los cuales han incurrido en prácticas de ensayo y error, materializadas en una altísima rotación de los directores de la entidad. Durante las últimas cuatro administraciones gubernamentales,[2] de 2008 a 2019, hubo 16 directores del SP (entre titulares e interinos), incluyendo el más recientemente nombrado.[3] Aunque algunos de estos directores cumplieron más de un año al frente del SP, el promedio de duración de estas administraciones penitenciarias es de nueve meses.

2. Las de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina, la interina de Alejandro Maldonado Aguirre, y la de Jimmy Morales.
3. Se trata de Jonathan Pier Hernández, juramentado en el cargo el 13 de septiembre de 2019.

4. El sistema penitenciario y la agenda nacional

En el documento *Agenda Estratégica Nacional 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala,* (USAC, 2019) en el eje temático de Seguridad democrática, justicia y legalidad, ocupa un lugar importante lo referente al sistema penitenciario así como a los necesarios procesos de reinserción social de quienes han quebrantado la ley penal. Aunque la metodología seguida en las mesas de expertos convocados por el Consejo Superior Universitario no permitía abundar en la fase diagnóstica, en las reuniones efectuadas el 25 y 26 de febrero de 2019 hubo una convergencia básica en la comprensión de los problemas sectoriales y, en consecuencia, la dificultad estriba precisamente en la definición del qué hacer y sus prioridades, así como en la necesidad de encadenar de manera virtuosa la atención a los componentes globales, sectoriales y particulares de la problemática a resolver.

La agenda identificada y propuesta para la cuestión penitenciaria tiene una lógica que va de lo simple a lo complejo, tratando de impactar en los grandes problemas del diagnóstico (IPNUSAC, 2019, págs. 19-22). Así, se empieza por plantear que es posible descongestionar el sistema penitenciario haciendo funcional la Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal, para lo cual cabe destinar el 5% del 18% que le corresponde al Ministerio de Gobernación sobre lo recaudado por la aplicación de Ley de Extinción de Dominio, para financiar a los procesados que no puedan sufragar el costo del dispositivo de control telemático.

Con el mismo propósito descongestionador se plantea hacer una renovada aplicación de la normativa sobre reducción y redención de penas, así como considerar el decreto de amnistía para cierto tipo de delitos.

Se propone establecer una comisión para reactivar y desarrollar la Política Nacional de Reforma del SP 2014-2024, integrada por representantes de cada una de las instituciones siguientes: MINGOB, SP, SEGEPLAN, Comisión de Gobernación del Congreso de la República, OJ, sociedad civil, MP, Instituto de la Defensa Pública Penal y USAC. Los recursos para su implementación deben provenir

de la reforma al artículo 47, inciso 5, de la ley de Extinción de Dominio, tomando el 5% del 25% de los fondos asignados al Organismo Judicial, que se destinaría al SP con cargo estricto a la implementación y desarrollo de dicha política. El MINGOB rendirá informe de los resultados en conjunto con la Comisión.

Retomando objetivos estratégicos plasmados en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009, pág. 10), se plantea que el Estado debe recuperar el control de las cárceles, emprendiendo un proceso de reconversión que incluya la depuración, renovación y ampliación del personal que presta sus servicios en el sistema penitenciario, conforme los parámetros establecidos en el Decreto 33-2006, especialmente en la integración y funcionamiento de los equipos multidisciplinarios responsables del desarrollo del régimen progresivo, dirigido a la reeducación y readaptación social de los privados de libertad.

Se plantea la necesidad de dar estabilidad a los cuadros de dirección del SP, a través de procesos rigurosos y transparentes de selección, exentos de conveniencias o arreglos extra institucionales. Debe realizarse la designación del director general y otros puestos clave, privilegiando la capacidad y la formación profesional especializada. Igualmente, se sugiere reformar la Ley del Régimen Penitenciario y desarrollar los reglamentos pendientes, así como aplicar y/o elaborarse los protocolos y reglamentos internos en cada centro de privación de libertad, como parte de los pasos mínimos para mejorar la gestión del sistema penitenciario y no solamente administrar la crisis.

Otro de los componentes de la agenda propuesta es realizar un censo penitenciario, que permita establecer la condición real en que se encuentra cada privado de libertad. Clasificar a la población reclusa estudiando los perfiles por riesgo social, para establecer programas de reinserción, así como su estratificación conforme al tipo de delito cometido y condena impuesta. Esto se puede implementar con la participación de estudiantes universitarios a través de la firma de cartas de entendimiento entre el SP y cada universidad. El trabajo puede hacerse revisando los expedientes a través de los jueces de

ejecución, a quienes les compete ser contralores del cumplimiento de las condenas (IPNUSAC).

Se considera muy importante renovar la infraestructura penitenciaria, para superar el hacinamiento y sobrepoblación de los reclusorios, así como para viabilizar un régimen progresivo orientado a la reeducación y reinserción de los privados de libertad.

Deben construirse nuevos edificios penitenciarios, sin desconocer la resistencia de las comunidades aledañas y logrando acuerdos con ellas. Una variante posible es construir complejos penitenciarios donde actualmente ya existen instalaciones carcelarias.

Lo anterior requiere de un plan de inversiones en infraestructura penitenciaria de corto, mediano y largo plazos, que incluya la posibilidad de alianzas público-privadas. Además, debe incluir la adquisición de vehículos propios y evitar la distracción de la PNC en labores de custodia o traslado de reos.

La agenda propuesta incluye la renovación y actualización del sistema informático del SP, dentro de lo cual se sugiere también medidas para la interconexión de los centros de privación de libertad, entre sí y con el OJ, todo lo cual ayudaría a dar certeza, agilizar y hacer más eficiente toda la gestión del sistema carcelario.

Por último y no por eso es menos importante, se insiste en que el Sistema Penitenciario, en particular la Guardia Penitenciaria, debe depurar su personal, como una de las vías para atacar la corrupción. Aplicar la normativa relativa a los controles y sanciones a los guardias penitenciarios, al mismo tiempo que se desarrolla la carrera del servidor público del SP (artículo 40 de la Ley del SP) y hacer efectivo el funcionamiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios (artículo 41 de la misma ley).

En paralelo con las medidas anteriores deben mejorarse sustancialmente los salarios de los guardias penitenciarios y otros funcionarios del sistema, así como sus condiciones de trabajo.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1985 / 2016). *Constitución Política de la República de Guatemala.* Guatemala: Editorial Serviprensa.

Celada, E. (2019). "La seguridad democrática en la Agenda Estratégica Nacional". *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Edición impresa No. 27, enero / marzo de 2019. PP. 53-68.

Celada, E. (2018). "Seguridad ciudadana: aportes para una agenda mínima". *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Edición impresa No. 26, octubre / diciembre de 2018. PP. 91-111.

Celada, E. (2014). "El sistema penitenciario: más allá del efecto mediático". *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Edición impresa No. 10. Octubre / diciembre de 2014. PP. 44-63.

Congreso de la República. (6 de octubre de 2006). *Ley del Sistema Penitenciario, Decreto 33-2006.* Guatemala: Diario de Centroamérica.

Dirección General del Sistema Penitenciario. (2015). *Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024. Rehabilitación para la paz social.*

Gobierno de la República, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público. (2009). *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Guatemala: versión digital. Accesible en http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Acuerdo%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Justicia.pdf

Procurador de los Derechos Humanos (2019) *Informe anual circunstanciado de acciones y situación de derechos humanos 2018*. Guatemala: PDH.

Procurador de los Derechos Humanos (2018) *Centros penales a cargo de la Dirección General del Sistema Penitenciario.* Guatemala: PDH.

Procurador de los Derechos Humanos (2016) La aplicación de la prisión preventiva en Guatemala: un problema de derechos humanos. Guatemala: PDH.

Serrano, I. (2016). "Antecedentes históricos del sistema penitenciario de Guatemala", en *Revista CrimiPol*, México, publicado el 21 de abril de 2016. Consultado 26 de agosto de 2019, en https://crimipol.wordpress.com/2016/04/21/antecedentes-historicosdel-sistema-penitenciario-de-guatemala/

Soy 502 (2015) "Denuncian las 9 deficiencias del Sistema Penitenciario de Guatemala". Publicado el 21 de diciembre de 2015. Accesible en https://www.soy502.com/articulo/denuncian-9-deficiencias-sistema-penitenciario-guatemala

Universidad de San Carlos de Guatemala. (2019). *Agenda estratégica 2020-2024, una propuesta desde la Universidad de San Carlos de Guatemala.* Guatemala: USAC.

La utopía del MP en la reforma constitucional

Lizandro Acuña

Resumen

En este trabajo se analiza la pertinencia de incluir en la reforma constitucional la elección de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público que parta de un proceso meritocrático en la carrera del MP. Este análisis pretende contribuir al debate dirigido a consolidar la independencia del ente investigador: la propuesta elimina la potestad del Presidente Constitucional de la República de nombrar al Fiscal General de la República.

Palabras clave

Reforma constitucional, Carrera fiscal del Ministerio Público, Fiscal General de la República, derecho, independencia.

Abstract

This work discusses the relevance of including in the constitutional reform the election of General District attorney and Head of the Public Ministry based on a meritocratic process in the career of the MP. This analysis aims to contribute to the debate aimed at consolidating the independence of the investigating activity: the proposal eliminates the power of the Constitutional President of the Republic to name the General District attorney of the Republic..

Keywords

Constitutional reform, Fiscal Career of the Public Prosecutor's Office, General District attorney of the Republic, law, independence.

De acuerdo con la definición que la Academia de la Lengua Española, hace de la palabra utopía, encontramos que es un "plan, proyecto, doctrina o sistema deseables que parecen de muy difícil realización". (2019). Como se aprecia, la utopía es un camino difícil de realizar o que por diversas razones es dificultoso alcanzar.

En este estudio nos centramos en el análisis del artículo 251 de la Carta Magna vigente, de las propuestas de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente las iniciativas 4387 y 5179 cuyo espíritu es la reforma constitucional, aunado al estudio comparado en relación al periodo del Fiscal General de la República con algunas constituciones de Latinoamérica, el ente nominador en cada cuerpo normativo constitucional, así como el nombramiento por carrera fiscal del jefe del Ministerio Público.

Consideraciones al Artículo 251 del cuerpo normativo constitucional vigente

La función del MP se establece en el artículo 251 de la Constitución, que en su texto establece:

> El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.
>
> El Jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública…

Lo anterior se complementa con los principios que según la Corte de Constitucionalidad (CC) rigen para el MP. En ese contexto la institución goza de unidad, desde luego porque es una institución u órgano administrativo integrado por diversos funcionarios que realizan cometidos institucionales, de plena autonomía funcional el cual es uno de los principios fundamentales y que implica que en el ejercicio de sus funciones, no está subordinado a autoridad alguna.

Además, está regido por el principio de legalidad, puesto que su organización y funcionamiento se basa en su ley orgánica, y, por último, por el principio de jerarquía, ya que su jefe es el Fiscal General de la República, única autoridad competente para dirigir la institución. (CC. Gaceta 36 expediente 662-94. Octubre 1995).

La importancia de la función del MP en la persecución e investigación penal es indiscutible, de acuerdo a lo que establecen los principios citados arriba, los cuales refieren que el ente investigador únicamente está sujeto a la Carta Magna y a la ley. En esa línea, el Fiscal General de la República juega un rol importante en la función de la institución, por ser quien dirige su actuar y funcionamiento en lo administrativo y en la persecución penal pública.

El artículo 251 constitucional establece los requisitos para optar al cargo de Fiscal General de la República así como su nombramiento. Este último punto es el principal en el presente estudio. El proceso de nombramiento del Fiscal General de la República lo establece el artículo referido en el segundo párrafo:

> …Será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los Decanos de la Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho colegio.(Corte de Constitucionalidad, 2002, pág. 197)

Las Comisiones de Postulación (CP) surgen con la reforma a la Constitución de 1985, realizada en 1993. Entre las facultades que se les otorga a dichas comisiones está la selección de candidatos a Fiscal General de la República, con el propósito de dar mayor certeza jurídica y transparencia al proceso, lo cual permitiría el fortalecimiento e independencia de los tres Organismos del Estado y, además, robustecería a las instituciones que por naturaleza constitucional están dotadas de autonomía. La normativa referente a las Comisiones de Postulación se

encuentra en el Decreto 19-2009, Ley de Comisiones de Postulación, que desarrolla las normas constitucionales, específicamente las CP artículo 14 c), de la norma citada.

Actualmente la Comisión de Postulación para elegir la nómina de seis aspirantes a Fiscal General y Jefe del MP se integra de la siguiente manera:

- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside;
- 12 Decanos de la Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país;
- El Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y;
- El Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

En la actualidad el número de comisionados oscila en 15 y 16 integrantes, número que tiende a incrementar con la creación de nuevas universidades con facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales.

La CP funciona como filtro con el "propósito de regular y establecer mecanismos y procedimientos, objetivos y concretos, en cuanto a la selección de las nóminas de candidatos a cargos que ejercen funciones públicas de relevancia para el Estado de Guatemala", de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19-2009). El propósito que el legislador planteó en la reforma a la Carta Magna de 1993 es claro, establecer el componente que permita acciones transparentes en los nombramientos de funcionarios públicos que ejercen actividades fundamentales sustentadas en criterios objetivos con el fin de fortalecer el Estado de derecho, la democracia representativa y participativa, así como el fortalecimiento al régimen de legalidad.

Al principio los cambios en la ley máxima tuvieron resultados positivos que se han ido debilitando con el transcurso del tiempo, debido a que los intereses políticos, económicos y sectoriales han generado una batalla por tener el control del MP, así como por acciones al margen de la ley como la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico, cuyas redes han motivado el interés de garantizarse impunidad convirtiendo al MP en una de las instituciones blanco de esos grupos de poder, con el propósito de pasar desapercibidos ante el poder coercitivo del Estado.

La elección del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, aunque lo nombre el Presidente de la República, no escapa a los embates del *status quo* cuya estrategia radica en contaminar las CP utilizando operadores políticos que representan sus intereses.

La forma de influir de estos grupos de poder se concentra en la ponderación de los perfiles a evaluar en la tabla de gradación. Es en esta fase del proceso donde se acuerdan criterios subjetivos que les permiten asegurar en la nómina final integrada por seis candidatos, a quienes les representan. El plan perverso se consolida al momento de definir los perfiles y la calificación asignada, más punteo a otros requisitos desestimando la especialidad, acción que adopta una posición desigual al limitar la opción de competir a los profesionales del derecho con carrera fiscal.

Esa práctica es recurrente cada cuatro años. Los esfuerzos de algunos sectores interesados en la lucha contra la corrupción e impunidad han llevado a propuestas de reforma a la Ley de Comisiones de Postulación y a la Constitución Política del país.

Sobre el estudio de las diferentes posiciones sobre este tema, se concluye que la reforma al Decreto 19-2009, Ley de Comisiones de Postulación, no garantiza soluciones de fondo, derivado que el modelo establecido en la Carta Magna ha sido objeto de estrategias para corromperlo. Desde esa perspectiva se establece que, si no se ataca el problema de fondo, no se obtendrán resultados positivos. Ello no significa que se descalifiquen los esfuerzos realizados, al contrario, de lo que se trata es de aportar al debate y generar propuestas que ataquen la contaminación de raíz y garanticen soluciones certeras. Lo anterior nos lleva a la necesidad de plantear reformar la CPRG en materia de justicia.

A continuación se explica el contenido del artículo citado en la CPRG de 1985 con reformas de 1993 y las propuestas de reformas a dicho cuerpo constitucional, identificadas con las iniciativas número 4387 y 5179.

Iniciativa de reforma constitucional 4387

Entre el contenido de la CPRG vigente y las propuestas de refor-

mas constitucionales, debe existir una relativa denominación del Fiscal General de la República. En ese sentido, coincidimos que la denominación en la Constitución vigente, Fiscal General de la República, es la correcta.

Si nos referimos al nombramiento del Fiscal General de la República y la duración de su gestión, notamos una diferencia con el cuerpo normativo vigente y las propuestas. La iniciativa 4387 en su texto establece que para dicho proceso la CP debe integrarse de la siguiente manera:

> El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante de los Decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades privadas del País. El presidente de la Junta Directiva y el presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.(Dirección Legislativa, 2011, págs. 17-18)

La propuesta disminuye el número de Comisionados a cuatro integrantes con la representación de uno de los decanos de las universidades privadas del país. Aun con el cambio, la reforma no presenta ampliación del periodo (cuatro años), dejando la facultad de nombramiento y remoción del Fiscal General de la República al Presidente Constitucional.

Iniciativa de reforma constitucional 5179

Esta iniciativa recoge elementos de la 4387, no obstante, fue mejorada al asignarle al MP presupuesto y personalidad jurídica. Establece que la jefatura del Ministerio Público es ejercida por el Fiscal General de la República, y además agrega elementos importantes como la experiencia en materia penal a los requisitos para ser nombrado, aumento del periodo de funciones a seis años, reduce la nómina a cuatro candidatos para miembros de la Comisión de Postulación, conformada de la siguiente manera: dos propuestos por el Congreso de la República y dos propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Como puede observarse el número de candidatos sigue siendo cuatro, eliminando la representación del decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales o de Derecho de la Universidad de San Calos de

Guatemala (USAC) y el decano que represente las universidades del país que tengan Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales o de Derecho.

Agrega dos elementos interesantes, la suspensión del Fiscal General de la República cuando se le dicte auto de procesamiento y se le vincule a proceso penal; así también, la remoción si se declarare culpable en sentencia ejecutoriada. Acotando a una ley especifica el desarrollo de la carrera profesional del MP.

A pesar de que la iniciativa propone cambios más objetivos, presenta debilidades que pueden influir en la limitación de la independencia del Fiscal General de la República y del MP en el ejercicio de las funciones constitucionales desarrolladas en su Ley Orgánica, misma que ha sido objeto de crítica y de propuesta de cambio en la Carta Magna: la primera radica en incluir al Organismo Legislativo, un ente eminentemente político, con dos candidatos cuyos resultados pueden ejemplificarse en la politización del proceso de elección de Magistrados de Cortes de Apelaciones por el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, tema desarrollado en el artículo de mi autoría "El camino para la independencia judicial" (Revista Análisis de la Realidad Nacional. Edición impresa No. 27, págs. 69-80).

En relación al Organismo Judicial (OJ), al nominar dos candidatos se estaría sometiendo al ente investigador a un órgano cuya función constitucional es la administración de la justicia en función de la investigación y persecución penal que corresponde al MP, existiendo una posible vulneración de los principios constitucionales de autonomía funcional, principio de legalidad y el principio de jerarquía, desarrollados en este artículo.

Modelos analizados en algunas constituciones de Latinoamérica

En el año 2011 se realizó en el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la USAC, la propuesta de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, en materia de justicia y seguridad; en consorcio con la Asociación de Estudios Sociales (ASIES) y la Universidad Rafael Landívar (URL).

Durante el proceso se realizó el estudio comparado con las Constituciones de Latinoamérica, analizando los procedimientos para elegir Magistrados de Corte Suprema de Justicia (CSJ), Cortes de Apelaciones, Fiscal General de la República, entre otros.

Por lo extenso del análisis en cada cuerpo constitucional, en este artículo se hace referencia a las siguientes legislaciones constitucionales: México, Chile, Bolivia y Perú.

De las constituciones seleccionadas, en los caso de México y Bolivia, estas presentan un modelo para elegir al Fiscal General basado en la teoría de pesos y contrapesos, donde interviene el Organismo o Poder Ejecutivo y el Judicial, en el caso específico de México y, la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el modelo boliviano. En la legislación constitucional de Chile existen las figuras de Fiscal Nacional y Fiscal Regional, modelo por carrera fiscal y especialidad, similar el modelo peruano.

A continuación se citan e interpretan los fundamentos legales de cada cuerpo normativo que sustentan la propuesta planteada en este artículo, la elección del Fiscal General de la República de Guatemala en la carrera fiscal del MP.

Elección del Fiscal General de la República en la Constitución de México

El Artículo 102, literal A, de la Constitución Política mexicana, con las reformas de 10 de febrero de 2014, regula el nombramiento del Fiscal General al establecer lo siguiente:

> Artículo 102. A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. …El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

En la elección del Fiscal General por vacancia del puesto, corresponde al senado de la República integrar la lista de diez candidatos interesados al cargo, remitiendo la misma al Ejecutivo Federal; este elige una terna de la lista enviada, una vez concluido el proceso lo remite nuevamente al senado quien designa por mayoría de dos tercios de sus integrantes.

El modelo mexicano es similar al establecido en la CPRG. Pese a los filtros que involucran al Senado de la República y al Ejecutivo, el proceso en sus etapas no ha dado resultados positivos de transparencia, meritocracia y publicidad en las fases del procedimiento; junto a estas deficiencias está la ausencia en definir los perfiles para elegir al Fiscal General.

Elección del Fiscal General de la República en la Constitución Política de la República de Chile.

El Artículo 85 de la Constitución Política de la República de Chile, establece el procedimiento para la elección del Fiscal Nacional de la siguiente manera:

> El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará diez años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el periodo siguiente.

En el modelo chileno para elegir al Fiscal Nacional tienen competencia constitucional los tres poderes del Estado. Siendo importante el rol de la Corte Suprema de Justicia pue se le da la potestad de incluir a un nuevo candidato en la quina si el Senado no acepta la propuesta presentada por el Presidente de la República para que el Poder Legislativo, representado por el Senado, apruebe el nombramiento con el voto de los dos tercios de sus miembros.

Este proceso cumple con el principio de publicidad cuando la Corte Suprema selecciona la quina de los candidatos, al establecer la convocatoria en concurso abierto y una audiencia pública para examinar a los aspirantes al cargo.

Otro aspecto interesante es la facultad que la Constitución de ese país otorga a los integrantes del pleno de votar por tres candidatos, garantizando más equidad al momento de decidir.

Otro elemento importante en la legislación chilena es la posibilidad de participación por ingreso

de la carrera fiscal al establecer en su ley ordinaria lo siguiente: "todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho de postular en condiciones de igualdad a los empleos del Ministerio Público" (Artículo 10 de la Ley 19640, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público).

Elección del Fiscal General del Estado en la Constitución Política del Estado de Bolivia

El modelo que desarrolla la Constitución Plurinacional de Bolivia opta por la publicidad al establecer concurso público y abierto durante el proceso de selección de los candidatos interesados en optar al cargo de Fiscal General del Estado considerando criterios orientados a la capacidad profesional y méritos de los candidatos. No obstante, el procedimiento es susceptible a injerencias en su desarrollo al darle competencia a la Asamblea Plurinacional, un órgano eminentemente de naturaleza política. El Artículo 227.I, establece que:

> La Fiscal o el Fiscal General del Estado se designará por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público.(Asamblea Constituyente, 2009, pág. 57)

A pesar de las debilidades del modelo, se considera la especialización como uno de los perfiles a calificar, el complemento se sustentaría si la legislación constitucional boliviana dotara al Ministerio Público de autonomía y un proceso técnico interno en el nombramiento de la Fiscal o el Fiscal General del Estado.

Elección del Fiscal de la Nación en la Constitución Política del Perú

La Constitución Política de Perú establece en el Artículo 158 las características del Ministerio Público de la siguiente manera:

> El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorroga-

> ble, por reelección, sólo por otros dos años. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría. (Congreso Constituyente Democrático, 1994, pág. 39)

El modelo que establece la Constitución Política del Perú se basa en criterios de especialidad desarrollados en la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo 052.

Retomando lo establecido en el artículo que antecede, el Fiscal de la Nación lo elige la Junta de Fiscales Supremos, integrada por el Fiscal de la Nación y los Fiscales Supremos, este procedimiento garantiza la autonomía e independencia de la institución, al desarrollar dicha elección en un proceso meritocrático basado en la especialidad y en la carrera fiscal.

El modelo peruano sustenta la propuesta desarrollada en el eje Justicia y Legalidad de la *Agenda Estratégica 2020-2024: Una Propuesta desde la Universidad de San Carlos*, referida a la reforma constitucional. En la agenda se desarrolla la reforma al artículo 251 de la Carta Magna que literalmente establece:

6. Ministerio Público

> 6.1. Incluir en la reforma constitucional la elección del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, eliminando la comisión de postulación y su nombramiento por el Presidente de la República, proponiendo que sea por concurso de oposición y dentro de la carrera del Ministerio Público en un proceso meritocrático, que garantice su independencia en el ejercicio de sus funciones.
>
> Reformar también la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto número 40-94 del Congreso de la República.
>
> 6.2. Ampliar el plazo para el cargo de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, basado en estándares internacionales de seis a ocho años.

> Las dos propuestas que anteceden serán viables por la reforma al artículo 251 de la Carta Magna.(Universidad de San Carlos de Guatemala, 2019, pág. 24)

Como se observa, la propuesta de reforma en la Agenda Estratégica al artículo citado, se sustenta en el estudio y análisis de los modelos constitucionales desarrollados en este artículo. En esa línea de ideas se definen cuatro procedimientos en la elección del o de la persona que será nombrada para dirigir los Ministerios Públicos en cada país estudiado; ejemplificando los siguientes:

1. Procedimiento que sujeta al Ministerio Público al Organismo o Poder Ejecutivo en el nombramiento del Fiscal General de la República o Fiscal de la Nación;

2. Procedimiento que sujeta al Ministerio Público al Organismo o Poder Judicial en el nombramiento del Fiscal General de la República o Fiscal de la Nación;

3. Procedimiento derivado de la autonomía del Ministerio Público en el nombramiento del Fiscal General de la República o Fiscal de la Nación.[1]

4. Procedimiento que sujeta al Ministerio Público al Organismo o Poder Legislativo en el nombramiento del Fiscal General de la República o Fiscal de la Nación.

El numeral uno y tres es el procedimiento que desarrolla la Carta Magna guatemalteca vigente. Además se incluye a la CP representada por la academia, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y su Junta Directiva, que selecciona la nómina. La iniciativa 4387 que pretende reformar la CPRG adopta el mismo procedimiento, reduciendo el número de integrantes de comisionados. Por otra parte, la propuesta en la iniciativa 5179 hace una relación del numeral dos y el cuatro al proponer dos representantes por la Corte Suprema de Justicia, (Organismo Judicial), e igual número de representantes por el Organismo Legislativo.

1. El término Fiscal General de la República o Fiscal de la Nación se adapta a la denominación en cada constitución.

En relación al incremento del plazo en funciones del Fiscal General de la República, las constituciones analizadas sustentan la propuesta en la Agenda Estratégica, como se detalla en la siguiente tabla:

País	Años
México	9
Chile	10
Bolivia	6
Perú	3 y reelección 2 años

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones de México, Chile, Bolivia y Perú.

El incremento del periodo del Fiscal General de la República estabilizaría el desempeño y funcionamiento imparcial de la institución, evitaría las negociaciones y condicionamiento por el presidente de la República a los candidatos que integran la nómina y que finalmente elija a quien le garantice impunidad.

Utopía para la independencia del MP

Es importante definir el camino que permita enfrentar las falencias en el actual proceso o modelo establecido en la Carta Magna para la selección y nombramiento del Fiscal General de la República. El debate debe centrarse en lograr la independencia absoluta en la dirección administrativa, en la persecución e investigación penal del ente investigador. Lo anterior se ratifica en la necesidad de reformar el artículo 251 constitucional, introduciendo en la reforma el modelo o procedimiento derivado de la autonomía del MP que garantice el nombramiento del Fiscal General de la República por la carrera del Ministerio Público establecida en su Ley Orgánica.

La propuesta garantiza la meritocracia al establecer un proceso interno, eliminando la Comisión de Postulación y con ello los cabildeos políticos, económicos, filtración del crimen organizado y narcotráfico.

El contenido en este artículo es un insumo que busca desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente el número 16 “Paz Justicia e instituciones Sólidas.”, como lo expresa una de sus interrogantes “¿Que hay que hacer para lograrlo?” a lo cual los mismos ODS, responden:

> Para lograr la paz, la justicia y la inclusión, es importante que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen

> juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, hagan justicia, combatan eficazmente la corrupción y garanticen en todo momento la participación inclusiva...(Naciones Unidas, 2000, pág. 2)

Constitucionalmente el fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común, es momento que los guatemaltecos nos unamos y empecemos a valorar los esfuerzos que buscan un cambio propositivo para el país y las nuevas generaciones. Para avanzar es necesario el cambio individual, despojándonos de las ideologías, la desigualdad, la discriminación, y enfrentar la corrupción e impunidad con instituciones sólidas y fuertes que garanticen el principio de legalidad y el estado de derecho.

Referencias bibliográficas

Acuña , L. (s.f.). El camino para la independencia judicial. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* .

Asamblea Constituyente. (2009). *Constitución Política del Estado.* Recuperado el 08 de 08 de 2019, de https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de la República de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 05 de 08 de 2019, de https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/mx/mx139es.pdf

Castresana, C. (2004). *La ONU en la Lucha Contra la Impunidad en Guatemala*. Recuperado el 01 de 08 de 2019, de https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/87-92/CASTRESANA,%20Carlos,%20La%20ONU%20en%20la%20lucha%20contra%20la%20impunidad%20en%20Guatemala,%20Papeles%2087.pdf

Congreso Constituyente Democrático. (1994). *Constitución Política del Perú.* Recuperado el 08 de 08 de 2019, de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

Corte de Constitucionalidad. (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad).* Guatemala: S.E. Recuperado el 10 de 07 de 2019, de https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf

Dirección Legislativa. (2011). *Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala.* Recuperado el 13 de 07 de 2019, de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/05/4387-PDF.pdf

Dirección Legislativa. (2016). *Iniciativa que dispone aprobar reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia del sector justicia*. Recuperado el 05 de 08 de 2019, de https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=1312

Junta de Gobierno. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Recuperado el 08 de 08 de 2019, de https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Naciones Unidas. (2000). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 11 de 08 de 2019, de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

Real Academia Española. (18 de 04 de 2019). Recuperado el 02 de 05 de 2019, de https://dle.rae.es/?id=UQfWOEp

Universidad de San Carlos de Guatemala. (2019). *Agenda Estratégica 2020-2024*. Recuperado el 07 de 08 de 2019, de http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2019/05/Agenda-Estrategica-Nacional-completo.pdf

3

Migraciones y geopolítica

Tercer país seguro Guatemala y Turquía, más diferencias que similitudes (Primera parte: Turquía)

Marcel Arévalo

Resumen

Tercer país seguro se ha denominado a aquellos Estados que reciben a los solicitantes de asilo, previo a que sean admitidos en los países de destino, y donde deberán esperar la resolución a su requerimiento, gozando de todos sus derechos según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptado en Ginebra en 1951, en la que se establece como refugiado aquella persona que: "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él". Desde 2015/16 Turquía, en acuerdo con la Unión Europea, adquirió dicho compromiso, pero pasados estos años hay muchas voces que cuestionan las graves deficiencias en la atención a los refugiados. Guatemala en vísperas de convertirse en una figura similar para la migración a Estados Unidos, se ve compelida a analizar las experiencias y las dificultades que podrían encaminar una mayor catástrofe humanitaria.

Palabras clave

Turquía, Guatemala, tercer país seguro, Migración, Refugio, Asilo

Abstract
Safe Third Country has been referred to those States that receive asylum seekers, prior to their admission to the countries of destination, and where they must wait for resolution at their request, enjoying all their rights under the Convention on the Statute adopted in Geneva in 1951, in which a person who: "because of well-founded fears of being persecuted on the basis of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions, you are outside the country of your nationality and cannot or, because of such fears, do not wish to avail protection of such a country; or who, lacking nationality and finding himself, as a result of such events, outside the country where he was once habitually resident, cannot or, because of such fears, do not want to going back there." Since 2015/16 Turkey, in agreement with the European Union, has made this commitment, but after the years there are many voices questioning the serious deficiencies in refugee care. Guatemala, on the eve of becoming a similar figure for migration to the United States, is compelled to discuss the experiences and difficulties that could lead to further humanitarian catastrophe.

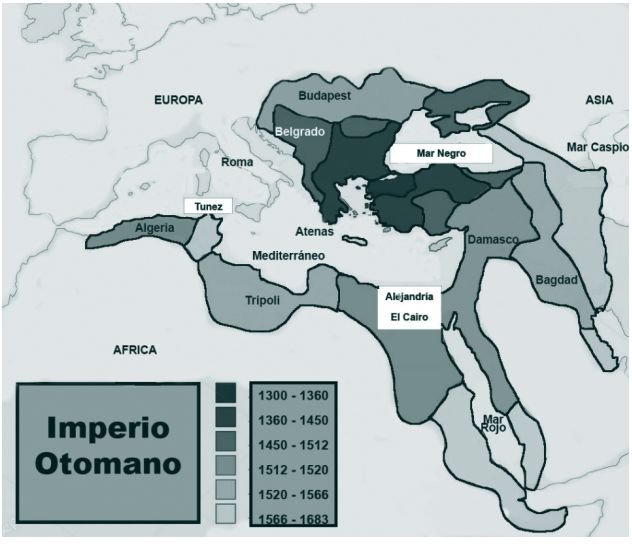
Keywords
Turkey, Guatemala, Third Safe Country, Migration, Shelter, Asylum

La clase rica y pro modernista que fundó la República turca reaccionó a la resistencia de los sectores pobres y atrasados de la sociedad sin intentar comprenderlos, sino mediante medidas policiales, interdicciones y el ejército. Al final, el esfuerzo de modernización quedó a medio terminar, y Turquía se convirtió en una democracia limitada en la que prevalece la intolerancia.
(Pamuk, 2001).

Turquía ocupa un territorio siete veces superior al de Guatemala, tiene casi cinco veces más población y un Producto Interno Bruto cinco veces mayor. Turquía figura en el puesto 19 de las economías en el mundo, Guatemala está en el puesto 71. (FMI, 2019). Turquía está en el puesto 64 en el índice de desarrollo humano. Guatemala está en el puesto 127. (PNUD, 2018).

Mayoritariamente asiática en su geografía, un tres por ciento de su territorio está en Europa por el estrecho del Bósforo, donde se ubica la parte europea de la ciudad de Estambul, la antigua Constantinopla fundada en el siglo IV por Constantino El Grande.

Rodeado por los mares Negro, Egeo, Mediterráneo y Mármara, Turquía tiene fronteras territoriales con siete países en Asia y Europa. Su macizo geográfico forma parte de Asia Central en la península de Anatolia, dominio sucesivo de griegos, persas, romanos y del imperio bizantino. La unificación de las tribus turcas diseminadas por las estepas de Asia Central dio lugar al imperio selyúcida, precedente de los otomanos, los que llegaron a dominar amplios territorios del Sudeste Europeo, Medio Oriente, el Cáucaso, Asia Central y el Norte de África. El imperio otomano perduró desde el siglo XIV hasta los inicios del siglo XX. (Kinder & Hilgemann, 2003, pág. 218). Entre las nacionalidades que comparten el territorio de Turquía están armenios, kurdos, sirios, árabes, griegos, albanos y macedonios.



Durante los siglos XV y XVI la mayor parte del mundo musulmán estaba integrada por tres grandes imperios: el otomano, el safavi y el mongol. Todos los países de habla árabe estaban incluidos en el imperio otoma-

> no, que tenía su capital en Estambul, y las excepciones eran algunas regiones de Arabia, Sudán y Marruecos; el imperio también incluía Anatolia y Europa suroriental. El turco era la lengua de la familia gobernante y de la élite militar y administrativa, formada, sobre todo, por conversos al islam que provenían de los Balcanes y el Cáucaso; la elite legal y religiosa tenían origen mixto, se había educado en las grandes escuelas imperiales de Estambul y trasmitía un cuerpo de literatura jurídica expresado en árabe. (Hourani, 2008, pág. 261).

El interés, la presencia y la colonización de los imperios europeos en los territorios de Asia, Medio Oriente y África, generó encuentros y desencuentros con los regímenes e imperios en esas regiones. Durante el siglo XIX, en la península de Anatolia, ingleses, franceses, alemanes y rusos convergían y disputaban entre sí y con el imperio otomano, por su dominio en un territorio estratégico para el paso de mercancías entre oriente y occidente.

Hacia mediados del siglo XIX el capital inglés era predominante en Turquía. Inglaterra financió la línea de ferrocarril que iniciaba al occidente en la ciudad de Esmirna frente al mar Egeo. En 1888 el sultán otomano Abdul Hamid II (o *Abdülhamit*) concedió al Deutsche Bank las líneas ferroviarias construidas por Inglaterra y desde 1899 puertos, aduanas, comercio y la línea del ferrocarril de Bagdad, desde Berlín hasta el golfo Pérsico, en medio del proceso expansionista alemán en la región. (Luxemburgo, 2006, pág. 41).

El ferrocarril sería motivo de recelos y disputas durante su construcción. Con el imperio ruso los alemanes habrían de cambiar el curso de la línea alejándose de las rutas vecinas a la influencia territorial rusa. En 1910 y 1911 concedieron la participación de capitales ingleses y franceses en la construcción, así como convinieron zonas de influencia rusa en Armenia y Persia. No obstante, la participación y beneficios mayoritarios de empresarios alemanes en el ferrocarril y en la industria militar les favorecía notablemente. (Ohanian, 1982, págs. 37-39).

Como parte de las disputas imperialistas el *Kaiser* Guillermo II, emperador alemán y rey de Prusia, y el Sultán Abdul Hamid II, del imperio otomano, conciliaron intereses contra Inglaterra y Rusia, respectivamente. A inicios de noviembre de 1889, ambos monarcas sellaron su alianza:

> Cuando el yate imperial pasaba en la parte más estrecha

> del Bósforo, desde los castillos enarbolaron la bandera alemana, las bandas tocaron el himno y a ambos lados sonaron los 101 cañonazos. Después de atracar en el Cuerno de Oro, la comitiva real alemana fue recibida con todos los honores por el Sultán Abdul Hamid II en su residencia, el palacio real Yildiz. (McMeekin, 2010, p. 7).

El interés económico alemán en la zona iba tras la ruta de oriente y con el ferrocarril se abría camino hacia Persia e India. El pomposo festejo real de noviembre de 1889 estuvo precedido por tratados militares abiertos por el canciller Otto Bismark seis años antes, de manera silenciosa cuidando no herir las frágiles relaciones con Rusia, siempre receloso de su flanco sur en el Mar Negro y que tenía fresca aún la cruenta guerra entre Rusia contra Turquía (1877-1878) para conseguir la salida al Mediterráneo y que tuvo como contexto los procesos independentistas de los países balcánicos del imperio otomano. A instancias del canciller Bismarck se concertó en Berlín el fin del conflicto, con la participación de todos los poderes imperiales de la región. (Hall, 2010, págs. 3-4).

El imperio otomano a su vez encontró en Alemania el socio que, a diferencia de Rusia, en la vecindad, y Francia e Inglaterra con presencia en Siria y Egipto, respectivamente, le parecía menos amenazador. En tanto también, para el crecimiento industrial de Alemania las riquezas minerales, petrolíferas y agrícolas de Turquía eran además de su posición estratégica, un gran atractivo que el ferrocarril a Bagdad complementaba. (McMeekin, 2010, págs. 35-37) (Ohanian, 1982, pág. 28).

Los regímenes europeos tomaron distancia, adquirieron poder y expansión de mercados y territorios ante la declinación paulatina del imperio otomano, que perdía su dominio en África, Asia y el Sur de Europa e incrementaba su crisis financiera y las deudas a la banca europea. (Hourani, 2008, págs. 320-321).

Con este panorama internacional, Turquía no estuvo exento de luchas internas, conflictos y rebeliones. La caída del imperio otomano abrió nuevas pugnas religiosas, étnicas, entre lo rural y lo urbano y entre el mundo occidental y las raíces orientales. De los conflictos resaltan las matanzas de armenios (1895/96) y, posteriormente, el genocidio armenio (1915/17).

La caída del imperio otomano inició con la revolución campesina liderada por los *jóvenes turcos* en 1908, lo que pareció ser el fin de la dominación alemana, pero la incapacidad de gobernar del movimiento de

los jóvenes turcos los hizo retroceder "a los métodos patriarcales de opresión de Abdul Hamid, (…) [y] a la alianza con Alemania." En 1909 se produce finalmente la caída de Abdul Hamid II y su sustitución por Mehmed V (1909-1918). El golpe de Estado [de 1912] y la abolición de la Constitución que afirmaría este camino. (Luxemburgo, 2006, pág. 45 y 47).

> Alemania arrastró a Turquía a la [primera] guerra [mundial], (…). Quien no hubiera comprendido que la guerra mundial fue una guerra puramente imperialista, en sus causas y puntos de partida, podrá ver, por lo menos, en sus repercusiones que la guerra, (…) ha de convertirse, (…) en un proceso imperialista de reparto del mundo. (Luxemburgo, 2006, pág. 100).

En el ámbito regional, las diferencias, conflictos y guerras estuvieron presentes en los siglos XIX y XX: La guerra con Grecia (1919-1922) el conflicto de Chipre, derivado de la separación e independencia de Grecia del imperio otomano, primero administrado por Inglaterra, luego colonia y finalmente anexionado en 1923 por el tratado de Lausana. A mediados del siglo XX, Greco-chipriotas y turco-chipriotas entraron en conflicto sobre anexión o no a Grecia, en un conflicto que, a pesar de las intervenciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea persiste en la actualidad en una isla de Chipre dividida en dos territorios, y en el que Grecia y Turquía continúan interviniendo. (Weber, 2002) (El País, 2019).

La monarquía otomana debilitada tras la primera guerra mundial cedió finalmente en noviembre de 1922 a la "revolución kemalista", un movimiento de corte nacionalista, populista y laicista liderado por Mustafá Kemal *Atatürk*,[2] primer presidente de la República de Turquía (1923-1938), el que finalmente dominó en una transición de elites hacia la democratización. (de Cabo Ramón, 2005, págs. 53-55). "La hegemonía del partido único, el PRP, fue absoluta, (…) en vida de Kemal, el régimen político fue una dictadura republicana, en la que el PRP, cuyo líder indiscutido era él [*Atatürk*], monopolizó los cargos de gobernadores de provincias y también la representación popular en la Asamblea Nacional". (de Cabo Ramón, 2005, pág. 56) (Kinder & Hilgemann, 1999, págs. 93, 183).

2. "Mustafá Kemal *Atatürk* (1881-1938) (…) creó la República Turca en 1923, abolió el califato en 1924 e introdujo el laicismo en Turquía, adoptando el alfabeto latino en 1928". (Larrochelle & Demers, 2005, pág. 8).

Perdedor en la primera guerra mundial junto a los imperios alemán y austrohúngaro ante el Reino Unido, Francia y Rusia, el nuevo Estado: la República de Turquía se integró en 1945 a los aliados contra Alemania e Italia solo al final de la segunda guerra. En la posguerra y la guerra fría, el régimen turco se alió a Estados Unidos y a Occidente contra la Unión Soviética y los países de Europa del Este.

En 1950, después de 27 años del dominio del partido único que manejó, desde el kemalismo, el escenario político turco, emerge el multipartidismo y la alternancia, con el triunfo electoral del Partido Demócrata al obtener la mayoría en la Asamblea Nacional, un proceso influenciado de cerca por los Estados Unidos mediante la acción del Plan Marshall. (Durán, 2013, pág. 12). Los nuevos alineamientos de la política exterior de Turquía la posicionan en 1952 entre los primeros miembros de la OTAN, la alianza militar intergubernamental de la guerra fría en Europa. Nuevamente su situación geoestratégica en el mar negro y hacia el mediterráneo la convierte en un valioso socio para disuadir y frenar posibles acciones militares soviéticas en el flanco suroriental de la alianza.

Los vínculos con la OTAN recomponen antiguos lazos con Europa, en los que Turquía sigue siendo atractivo como puente y como muro entre oriente y occidente. Los contactos con la República Federal Alemana, la Alemania del bloque occidental, aunque fuertes en la preguerra y a la nueva división mundial entre los bloques capitalista y socialista, sufren deterioro derivado del nuevo marco basado en derechos humanos de las relaciones internacionales, especialmente en la Alemania post nazi. Entre los casos que han marcado este distanciamiento está el esclarecimiento y justicia ante el genocidio armenio y las presiones políticas ante las migraciones contemporáneas desde y por medio de Turquía.

El interés de Alemania en las culturas orientales, de Asia Menor y especialmente de la cultura armenia, se remonta al siglo XIX. "…en 1891, después de tres años de labor en los yacimientos de cobre de la firma Siemens en Kedabeg Kalakent, Cáucaso, el doctor Waldemar Belck reunió notables datos acerca de la cultura armenia". El interés histórico-cultural además del económico despertó una creciente migración alemana a Turquía en disputa del tradicional predominio cultural desde occidente de los franceses, quienes apadrinados por la Santa Sede tenían el protectorado religioso en Oriente. (Ohanian, 1982, págs. 20-21). Entre los intelectuales, historicistas y científicos alemanes se alimentó una corriente que consi-

deró levantar el liderazgo armenio como una cultura más homogénea y avanzada en Asia Central.

El pastor evangelista Friedrich Naumann, otro destacado pensador de esta corriente pangermanista, recordando las matanzas de armenios de 1890 a 1896 dice lo siguiente: "Si simplemente consideramos el brutal exterminio de 80,000 a 100,000 armenios, no hay muchas maneras de opinar; debemos condenar con indignación y vehemencia a los asesinos y a sus instigadores". (Ohanian, 1982, pág. 375). Sin embargo, los intereses alemanes en la región fueron más fuertes para tomar distancia del imperio otomano y condenar sus atrocidades, dejando una imagen de complicidad. La barbarie contra armenios radicados en Turquía continuó en medio de la primera guerra mundial, en una segunda campaña de exterminio como una venganza y chantaje contra la Armenia aliada a Rusia. El 24 de abril de 1915 inició con la detención de 600 intelectuales en Estambul y hacia 1923 registró más de un millón de víctimas de este holocausto.

Estas matanzas estuvieron acompañadas del éxodo en el que miles de armenios perdieron la vida en el camino de la deportación hacia Siria, expulsados bajo la acusación de colaborar con el Zar. Según la información de cada fuente, habrían muerto entre 600 mil y 800 mil armenios. Las autoridades armenias consideran que 1.5 millones habrían sido el total de víctimas, entre quienes fueron ejecutados y quienes murieron por hambre, por enfermedades o en asaltos durante su huida. (El País, 2015).

La migración en la República de Turquía

En el año cuando el genocidio armenio terminó se produjo la fundación de la República de Turquía el 29 de octubre de 1923, que fue precedida por la validación internacional en el Tratado de Lausana (23 de julio), en el que se delimitaron sus fronteras actuales, territorios marinos y garantías a los residentes de diversas nacionalidades, así como a los turcos que habitaban en Grecia y en otras naciones. (The World War I Document Archive, 1923).

Como se ha mencionado, la población turca se forjó durante siglos en los territorios que ocupó en su expansión imperial desde los selyúcidas hasta los otomanos. Su reducción al espacio del Estado-nación actual si bien lo limita en el imaginario del territorio soberano, no le reduce su pertenencia e identidad asentada a través de la historia fuera de sus fronteras, así mismo, tampoco puede obviar su identidad cultural derivada de las herencias multiculturales y su pertenencia

forjada entre oriente y occidente. "Turquía oscila entre dos polos, entre dos tentaciones". (Larrochelle & Demers, 2005, p. 10).

La actual República de Turquía heredó en el ámbito de las migraciones la coexistencia de las nacionalidades que se asentaron desde siglos en el territorio de la península de Anatolia, pero también de aquellas que en el proceso de constricción del imperio tuvieron que abandonar los territorios que se independizaron y fueron expulsados o prefirieron adquirir plenamente la identidad turca en el territorio de la nueva república. La mayoría de sus habitantes son turcos (unos 60 millones), seguidos de kurdos (12 millones), zazas, circasianos, bosnios, albaneses (con aproximadamente dos millones cada una), entre otras. Turquía es un territorio de intensos desplazamientos que se producen al ritmo de su convulsionada historia, de su ubicación de puente y tensión geopolítica, de permanente disputa entre intereses económicos globales, de la concentración que adquiere en el país el fenómeno de la globalización y de las presiones de la conflictividad bélica en sus vecindades y en su propio territorio. (Fundación CIDOB, 2011, pág. 487).

En la etapa más cercana a su constitución como república entre los siglos XIX y XX, el territorio turco concentró el interés de los imperios europeos, con lo que entabló vínculos hacia un sistema de relaciones económicas, políticas y sociales, sobre los cuales se cimentó la relevante migración turca a Europa, en especial a Alemania que al terminar la segunda guerra mundial había mermado sus fuerzas productivas y requirió desde la reconstrucción, especialmente en la década de los años 50 absorber la mano de obra de trabajadores provenientes del sur europeo: "A partir de 1954 el ministro de economía alemán, Ludwig Edhard, negoció con el ministerio de asuntos exteriores italiano la admisión de entre 100,000 y 200,000 trabajadores italianos. El crecimiento alemán necesitaba la mano de obra (Aürenheimer, 2005: 76)". (Espinoza, 2007, pág. 11). Los procesos de reclutamiento laboral extranjera en Alemania alcanzaron entre 1955 y 1960 convenios con Grecia, España, Portugal, Marruecos, Tunez, Yugoslavia y Turquía. (Fundación CIDOB, 1998, pág. 487).

Turquía y Alemania firmaron el Acuerdo de Reclutamiento en 1961, denominado como Gastarbeiter (trabajador invitado) que pretendía satisfacer la necesidad de mano de obra para el crecimiento de la producción alemana y la reducción de la presión por desempleo en Turquía, así como el logro de la capacitación de sus trabajadores. Con ese mismo fin Turquía firmó

acuerdos con Austria (1964), Francia (1966), Australia (1967) lo que incentivó emigraciones hacia otros países como Bélgica, Suiza y los Países Bajos.

EVOLUCIÓN DE LA EMIGRACION TURCA EN EUROPA (1976, 7981, 1990) (en miles)

	Alemania	Austria	Bélgica	Países Bajos	Suiza
1976	582	26	10	35	
1981	1.560	65,2	66,5	105	16
1990	1.675	--	84,9	210,5	40,5

Fuente: OCDE: SOPEMI, Paris, 1976, 1980-82, 1992

"Alemania, que a partir de entonces se configura como el destino preferi¬do de la emigración turca, pasa de tener 22,065 turcos en su territorio en 1963 a 1.675,000 en 1990. Francia que albergaba a 1,500 trabajadores turcos en 1961, se sitúa en 1972 con 60,000". (Fundación CIDOB, 1998, pág. 487). La fase de reclutamiento de trabajadores desde Alemania culminó en 1973-1974. A partir de entonces inicia o se intensifica una etapa de reunificación familiar de aquellos que escogieron quedarse en Alemania, la mayoría en condición de inmigrantes "irregulares" más allá del término de sus visas, algunos acogiéndose al asilo y que atrajeron a sus esposas, hijos y otros familiares. En esta etapa se incrementó la llegada de mujeres y niños y adolescentes. Hacia 1983 cuando la población turca inmigrante había alcanzado 1 552 328, cerca de la mitad eran niños o adolescentes 625 700 y 386 116 eran mujeres. (Aydin, 2016, pág. 4).

En la década de 1980 los acontecimientos políticos en Turquía generan nuevas migraciones a Alemania y en 1983 se emite una ley de incentivos monetarios, prestaciones y apoyo por hasta dos años para el retorno a su país de los turcos y sus familias, con lo que 250 mil se acogen al programa. Poblaciones kurdas emigran desde Turquía hacia Europa, especialmente a Alemania, por los conflictos del gobierno con las organizaciones rebeldes kurdas. En la década de 1990 inicia un proceso de migraciones circulares que involucran generaciones adultas jubiladas de turcos hacia su país. (Aydin, 2016, pág. 5).

En 2019 casi seis millones de turcos son migrantes, lo que equivale al 7% de su población. Esta importante migración turca tiene como destino principal Alemania. Hacia 2010 el 44% de los migrantes turcos estaban en Alemania, 12% en Francia, 10% en Países Bajos, 7% en Estados Unidos, el resto en Austria, Arabia Saudita, Reino Unido, Dinamarca, entre otros. (Aydin, 2016).

En los datos de inmigración en Turquía se registraron hacia 2017, 4 881 966 personas, un 6% de su población, procedentes de Siria (68%), Bulgaria (12%), Alemania (6.7%). Un 53% son mujeres. En la atención al refugio y asilo, Turquía misma y por personas provenientes de países en conflicto ha sido históricamente receptora de poblaciones que huyen de las guerras. Sin embargo, el conflicto bélico en Siria ha sido el que más ha incidido en un cambio dramático en la atención a refugiados y a solicitantes de asilo.

Turquía se ha constituido como un país de emigración, de destino, de tránsito, de asilo, refugio y de retornos. El saldo migratorio ha sido negativo en tanto que son más los turcos que emigran que las inmigraciones de extranjeros que llegan a residir, aunque es una realidad cambiante en la actualidad.

> Diversas son las formas que adopta la presencia turca: como instalación de importantes colonias (en Alemania), formando pequeños grupos (como en París), en espacios considerados de tránsito, que pueden en el futuro convertirse en espacios de instalación (Italia, Grecia), o participando en las fluidas corrientes migratorias que caracterizan a Europa Oriental. La extensión de la presencia turca abarca el continente europeo y parte del asiático; la estratégica posición de Turquía en el Mediterráneo facilita sin duda este tránsito. (Fundación CIDOB, 1998, pág. 488).

Los lazos migratorios de Turquía con Alemania se basan también en las fuertes relaciones de intercambio de sus economías. Para 2018 el principal cliente comercial de Turquía seguía siendo Alemania con un monto de 16 144 millones de dólares por exportaciones y el tercer proveedor después de Rusia y China, con 20 407 millones de dólares en importaciones desde Alemania, con un déficit en la balanza comercial de un poco más de 4 200 millones de dólares. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2019).

EXPORTACIÓN. PRINCIPALES PAISES BAJOS

(DATOS EN MILLONES USD)	2016	2017	%*	2018	%*
Alemania	13.999	15.119	8	16.144	6,8
Reino Unido	11.686	9.603	-17,8	11.113	15,7
Italia	7.581	8.473	11,8	9.566	12,9
Iraq	7.637	9.055	18,6	8.531	-7,8
EE UU	6.623	8.654	30,7	8.306	-4
España	4.988	6.302	26,3	7.710	22,3
Francia	6.022	6.584	9,3	7.289	10,7
Holanda	3.589	3.864	7,7	4.778	23,6
Bélgica	2.548	3.151	23,7	3.953	25,4
Israel	2.956	3.407	15,3	3.900	14,5
Rumania	2.671	3.139	17,5	3.877	23,5
Rusia	1.733	2.734	57,8	3.402	24,4
TOTAL **	142.530	156.993	10,1	168.023	7

IMPORTACIÓN. PRINCIPALES PAISES PROVEEDORES

(DATOS EN MILLONES USD)	2016	2017	%*	2018	%*
Rusia	15.162	19.514	28,7	21.99	12,7
China	25.441	23.371	-8,1	20.719	-11,3
Alemania	21.475	21.302	-0,8	20.407	-4,2
EE UU	10.868	11.952	10	12.378	3,6
Italia	10.218	11.305	10,6	10.154	-10,2
India	5.757	6.217	8	7.356	21,2
Reino Unido	5.320	6.549	23,1	7.446	13,7
Francia	7.365	8.071	9,6	7.413	-8 2
Irán	4.700	7.492	59,4	6.931	-7,5
Corea Sur	6.384	6.609	3,5	6.343	-4
España	5.679	6.373	12,2	5.492	-13,8
Japón	3.944	4.281	8,6	4.124	-3,7
TOTAL **	198.618	233.800	17,7	223.039	-4,6

Fuente: Instituto de Estadística de Turquía

En el ámbito de las remesas, Turquía es un país emisor de remesas y los principales destinatarios están en Alemania, Bulgaria y Francia. También se reciben en Turquía remesas desde Alemania, Francia y Holanda.

2016 Turquía: Remesas enviadas por país de destino (2017)

Países	Remesas enviadas (M.$)
Alemania	1.637,0M.$
Bulgaria	1.085,0M.$
Francia	302,7M.$
Serbia	282,9M.$
Bélgica	249,8M.$
Siria	234,0M.$
Austria	117,0M.$
Montenegro	81,1M.$
Suecia	62,8M.$
Suiza	58,8M.$

2016 Turquía: Remesas recibidas por país de origen (2017)

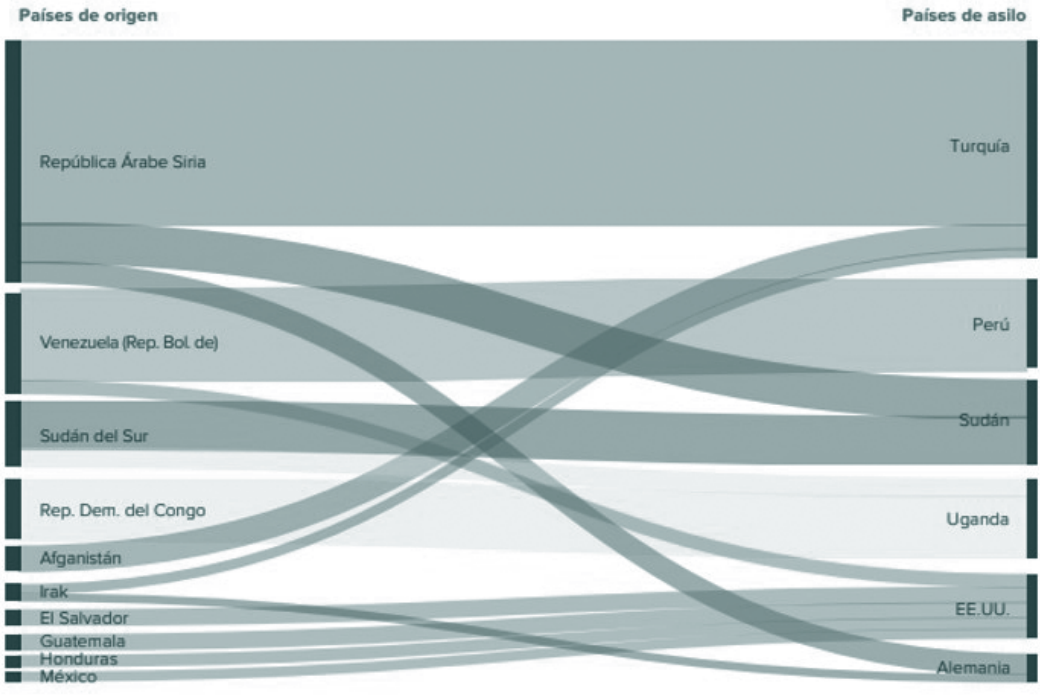
Países	Remesas enviadas (M.$)
Alemania	503,2m.$
Francia	87,3m.$
Holanda	68,8m.$
Austria	53,8M.$
Estados Unidos	36,7M.$
Arabia Saudita	34,7M.$
Bélgica	32,8M.$
Suiza	29,0M.$
Reino Unido	27,5M.$
Kazajistán	26,6M.$

Fuente: Banco Mundial

Turquía: Tercer país seguro

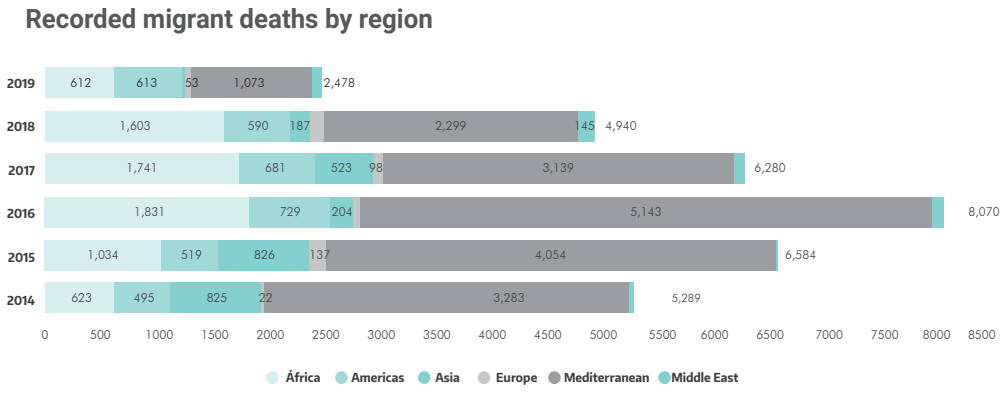
Turquía ha recibido hasta 2017, 2.8 millones de sirios de los que solo 3 565 habían sido trasladados a Europa conforme el acuerdo también llamado "tercer país seguro" adoptado con la Unión Europea en 2015. Un acuerdo que se buscó como una de las respuestas a la crisis migratoria, una crisis que en primer lugar debería considerarse especialmente humanitaria, aunque también política, social e internacional, de 2015, que involucra como parte de los actores relevantes a Turquía y a Alemania. Acuerdo en el que Europa buscó eximirse del compromiso de atención a los refugiados y Turquía persiguió también afianzar su postulación a la Unión Europea.

Gráfico 4 | **Principales flujos de nuevos refugiados y solicitantes de asilo en 2018**



Fuente: ACNUR (https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html)

La crisis involucró a más de un millón de personas que intentaron cruzar el mar Egeo y el Mediterráneo por medio de las islas griegas e internarse por los Balcanes e Italia desde Turquía y Libia y Marruecos y España. El costo humanitario desde 2014 a la fecha registra OIM en su proyecto de migrantes perdidos (Missing Migrants Project) 19 491 víctimas acaecidas en el Mediterráneo.



Fuente: OIM (https://missingmigrants.iom.int/)

(https://missingmigrants.iom.int/). Según ACNUR, en la actualidad en el mundo hay 70.8 millones de refugiados, la mayoría más de 40 millones son desplazados internos, 25 millones son refugiados, 4 millones solicitantes de asilo, 3 millones de retornados y 3 millones de apátridas. Turquía es el país de mayor acogida de refugiados en el mundo con 3.7 millones de personas, seguido de Pakistán (1.4 millones); Uganda (1.2 millones); Sudán (1.1) y Alemania (1.1 millones). La mayoría de los refugiados proceden de Siria (6.7 millones); Afganistán (2.7 millones); Sudan del Sur (2.3 millones); Myammar (1.1 millones) y Somalia (0.9 millones).

El acuerdo de Turquía con la Unión Europea se basó en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la deficiencia de las regulaciones del acuerdo de Dublín (firmado en 1990 y vigente desde 1997), así como el establecimiento de cuotas y procesos para la recepción de refugiados. La esencia del acuerdo radica en el retorno a Turquía de las personas que sean interceptadas en el mar Egeo, en las islas griegas o que lleguen a Grecia y de la retención de los solicitantes de asilo en Turquía. (Triandafyllidou & Mantanika, 2017, pág. 10). El reglamento de Dublín ha sido actualizado en 2003 (Reglamento de Dublín II) y en 2013 (Reglamento de Dublín III), pero en el fondo se ha mantenido el mismo principio que "otorga la responsabilidad del examen de la solicitud

de protección internacional al primer Estado miembro (…) donde se haya presentado la solicitud". (Cabeza, 2018, pág. 61).

La Agenda Europea en materia de Inmigración dada a conocer por la Unión Europea en mayo de 2015 y donde se derivan compromisos de Jordania y Turquía para la recepción de los solicitantes de asilo en sus fronteras de quienes van en tránsito o quienes sean retornados desde algún país en los límites de Europa, ante la ola de atentados terroristas y el incremento sostenido de migraciones, da lugar, en marzo de 2016 a la Declaración conjunta entre los Estados miembro de la UE y Turquía, denominada como "tercer país seguro", en la que se puntualiza entre otros aspectos que:

> …Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía; (…) Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisible serán retornados a Turquía; (…). Ankara también recibirá una primera remesa de 3,000 millones de euros que deberán ser destinados a mejorar la situación de los refugiados en Turquía. Además, la UE facilitará los visados a los turcos a partir de junio y abrirá varios capítulos para la negociación de su adhesión a la UE. (Cabeza, 2018, pág. 62 y 70).

La situación de los migrantes, de los solicitantes de asilo y de los refugiados, en el contexto de actos terroristas en diversos países de Europa, ha puesto en tensión las relaciones entre los países y subregiones en la Unión Europea, cuestionando incluso la pertenencia como el caso del Brexit en el Reino Unido. Además, se han exacerbado las expresiones xenofóbicas, contra pertenencias religiosas e identidades étnicas. Las personas migrantes que, víctimas de las guerras o de la pobreza han perdido sus derechos, tampoco encuentran amparo para la vigencia de los derechos humanos en las tierras de destino. La expulsión es el patrón en curso de su tránsito sin rumbo.

Las víctimas lanzan a la faz de la humanidad uno de los desastres más graves que se prolonga, se extiende y se replica con la intervención de los más oscuros intereses en la trama de las redes del tráfico de migrantes, de la trata de personas, del mercado de la por-

nografía, la prostitución, la esclavitud y del narcotráfico.

Las diversas evaluaciones sobre la atención a los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, provenientes de la sociedad civil, de gobiernos y de los organismos multilaterales, coinciden en marcar las deficiencias y la revictimización de las personas y de la urgente necesidad de revertir sus lamentables condiciones.

> …los refugiados traen malas noticias desde un remoto lugar del mundo hasta nuestras casas. Nos recuerdan siempre lo que querríamos olvidar o, mejor aún, lo que preferiríamos que desapareciera. Estos nómades, no por elección sino por el veredicto de un cruel destino, nos hacen pensar, de manera irritante, exasperante, en nuestra propia posición y en la endémica fragilidad de nuestro bienestar. (Bauman, 2016). (Cabeza, 2018, pág. 73).

Referencias bibliográficas

Aydin, Y. (Febrero de 2016). *The German-Turkey Migration Corridor. Refitting Policies for a Trasnational Age*. Obtenido de Migration Policy Institute: http://www.migrationpolicy.org/

de Cabo Ramón, I. (2005). *Turquía, Grecia y Chipre. Historia del mediterráneo oriental.* Barcelona: Universitat de Barcelona. Obtenido de https://books.google.com.gt/books?hl=es&lr=&id=Z-viN1d9s-2oC&oi=fnd&pg=PA11&dq=Turqu%C3%ADa&ots=R3JV-TZ-3Ne&sig=ipptqNVdysEU2GEb_pcRwMUP8ko&redir_esc=y#v=onepage&q=Turqu%C3%ADa&f=false

Durán, M. (Julio de 2013). Turquía. El camino hacia la democracia. *Revista española de Ciencia Política*, 11-42. Obtenido de https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37586/21103

El País. (22 de abril de 2015). *Las claves del genocidio armenio*. Obtenido de El País Internacional: https://elpais.com/internacional/2015/04/22/actualidad/1429718492_977293.html

El País. (17 de julio de 2019). *La disputa por el gas de Chipre eleva la tensión en El Mediterráneo Oriental.* Obtenido de elpais.com: https://elpais.com/internacional/2019/07/16/actualidad/1563291854_169573.html

Espinoza, B. H. (22 de marzo de 2007). *¿Qué impacto tiene para el sistema educativo alemán el rápido crecimiento de la población turca?* Obtenido de Universidad de Las Americas Puebla, UDLAP: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/heitkamp_e_b/

FMI. (2019). *datosmacro.com*. Obtenido de https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/fmi

Fundación CIDOB. (Julio de 1998). *Centro de Información y Documentacion de Barcelona.* Obtenido de El espacio migratorio turco: https://core.ac.uk/reader/39026582

Fundación CIDOB. (Julio de 2011). *Anuario internacional CIDOB 2011*. Obtenido de Centro de Información y Documentación de Barcelona: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_2011_turquia_perfil_de_pais

Hall, R. C. (2010). *Balkan Breakthrough: The Battle of Dobro Pole 1918*. Indiana: Indiana University Press.

Hourani, A. (2008). *La historia de los árabes*. Montevideo: Zeta.

Kinder, H., & Hilgemann, W. (1999). *Atlas histórico mundial. Vol. II*. Madrid: ISTMO.

Kinder, H., & Hilgemann, W. (2003). *Atlas histórico mundial. Tomo I.* Madrid: Istmo.

Larrochelle, G., & Demers, M. (enero-marzo de 2005). La fe de los sin voz o el resentimiento del Islam. *Revista de Estudioso Políticos (Nueva Epoca)* (127), 5-24. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1255721

Luxemburgo, R. (2006). *La crisis de la Socialdemocracia*. Madrid: Fundación Federico Engels.

McMeekin, S. (2010). *The Berlin Bagdad-Express. The Ottoman's and Germany's Bid for World Power. 1898-1918*. Londres: Penguin Books Ltda.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. (2019). *Ficha País. Turquía*. Madrid.

Ohanian, P. C. (1982). *La cuestión Armenia y las relaciones internacionales. Tomo II (1897-1914)*. Buenos Aires: La cuchara de hierro.

Pamuk, O. (29 de Septiembre de 2001). *Listen to the Damned.* Obtenido de The Guardian: https://www.theguardian.com/world/2001/sep/29/afghanistan.terrorism7

PNUD. (2018). *Human Development Reports.* Obtenido de http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TUR

The World War I Document Archive. (24 de Julio de 1923). *Treaty of Lausanne.* Obtenido de lib.byu.edu: https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne

Weber, M. D. (2002). *Unirioja.es*. Obtenido de Dialnet.unirioja.es: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4582776.pdf

Instrucciones a los autores

La Revista Análisis de la Realidad Nacional es publicada trimestralmente por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos. Aborda temas y procesos sociales del acontecer nacional y la difusión de investigaciones y análisis en áreas de: Educación, Salud y Seguridad Social, Sociopolítica, Desarrollo Rural, Socioambiental, Justicia y Seguridad Ciudadana, Innovación Científico-Tecnológica, Socioeconómica.

Incorpora enfoques plurales e interdisciplinarios, con el fin de convertir los aportes en referentes para la discusión y la propuesta responsable acerca de los problemas ingentes de la sociedad, en la búsqueda del bien común. El contenido de la revista está dirigido a diferentes sectores académicos, comunidad nacional e internacional.

A continuación las instrucciones a los autores sobre los criterios que deben tomar en cuenta para publicar:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no pueden participar simultáneamente en otros procesos.

2. Se aceptan los artículos de revisión que comparan los métodos y resultados de trabajos y artículos que han sido publicados siempre que se amplíen y cite el sitio de su publicación, serán aceptados por invitación.

3. La extensión de los trabajos debe oscilar entre cinco y 15 páginas. Se debe presentar en un documento de Microsoft Word, con interlineado de 1.15, en una columna, en letra Calibri o Times New Roman de 12 puntos.

4. Los títulos de los artículos deben ser sencillos, llamativos y cortos.

5. Los trabajos deben estar firmados por los autores con nombre y apellido, acompañado de un resumen de su grado académico y cargos institucional de 5 a 7 líneas.

6. Resumen y palabras claves en dos idiomas: Debe contener cinco palabras claves y el resumen con una extensión máxima de 250 palabras.

7. Los párrafos es aconsejable de 6 a 10 líneas.

8. Las notas de pie de página son una referencia explicativa del texto, se deben colocar en la página del texto al cual hace referencia. En números arábigos.

9. Las imágenes, gráficas se deben enviar en formato jpg, tiff y pdf. Se enumeran en orden de aparición en el texto, utilizando números arábigos

10. Referencia bibliográfica debe citarse la bibliografía o enlace de internet al final del documento, ordenada alfabéticamente por el apellido del autor y de acuerdo con el formato del Manual de publicaciones de la APA (American Psychological Association) edición 2012.

11. Los documentos deberán enviarse a las direcciones electrónicas, el 10 y 24 de cada mes:
ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Nota importante

Los originales serán sometidos a un proceso editorial. Serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo Editorial, el Director y Editora, determinarán la pertinencia de su publicación. Una vez establecido que cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, será enviado si así lo consideran oportuno a dos pares académicos externos para decidir en forma anónima si debe publicarse.

Los artículos aceptados para su publicación son presentados en formato impreso y digital. Subidos en Internet en archivo PDF y Programa ISSUU con libre acceso, en:

www.ipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt
www.revistaipn.usac.edu.gt
www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Instructions to the authors

The Magazine Analysis of National Reality is published every three months by the Institute of National Problems of San Carlos University. It addresses social topics and processes of national events and the diffusion of research and analysis in areas of: Education, Health and Social Security, Sociopolitical, Rural Development, Socioenvironmental, Citizen Justice and Security, Scientific-Technological Innovation, Socioeconomic.

It incorporates pluralistic and interdisciplinary approaches, in order to transform the contributions into references for responsible discussion and proposal about the enormous problems of society, in the pursuit of common weal. The content of the magazine is directed to different academic sectors, national and international community.

Below, the instructions to the authors about the criteria they must take into account to publish:

1. Articles should be original, unpublished and can´t participate simultaneously in other processes.

2. Reviewing articles which compare methods and work results are accepted and articles which have been published before are also accepted only by invitation, if they have been extended and quote where they have been published.

3. The extension of the work should be between five and fifteen pages. A Microsoft Word document must be submitted, with 1.15 spacing, in one column, Calibri or Times New Roman font, size 12.

4. Titles should be simple, striking and short.

5. Works must be signed by the authors with first name and last name, with a summary of their academic degree and institutional position between 5 and 7 lines.

6. Summary and key words in two languages: It must contain five key words and the summary with a maximum extension of 250 words.

7. Recommended paragraphs between 6 and 10 lines.

8. Footnotes are an explanatory reference of the text; they must be located in the page of the text referred.

9. Images, graphics must be sent in jpg, tiff and pdf formats. They are listed in order of appearance in the text, using Arabic numbers.

10. Bibliographic reference must be quoted the bibliography or the internet link at the end of the document, ordered alphabetically by the author´s last name and according to the Publication Manual of APA (American Psychological Association) 2012 edition.

11. Documents must be sent to electronic addresses, the 10th and 24th of each month:

ipn@usac.edu.gt / ipnusac@gmail.com

Important

The original articles will be submitted to an editorial process. A preliminary evaluation will be made by the Editorial Board, Director and Editor; they will determine the relevance of its publication. Once established that it fulfills with the thematic and formal requirements indicated in this instructions, it will be sent, if convenient, to two external academic peers to decide anonymously if it should be published.

Articles accepted for publication are presented in digital format and printed. Uploaded to the internet in a PDF file and ISSUU Program with free access, in:

www.ipn.usac.edu.gt www.revistaipn.usac.edu.gt
www.revistasguatemala.usac.edu.gt www.issuu.com

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Está revista fue impresa en los talleres gráficos de
Serviprensa en el mes de octubre de 2019.
La edición consta de 625 ejemplares
en papel bond antique 80 gramos.

Diseño Gráfico
Rosario González
www.rozetina.daportfolio.com

Lizandro Acuña * Marcel Arévalo * Magaly Arrecis
Edgar Balsells * Cristhians castillo * Edgar Celada Q.
Adrián Chávez * Darío Monterroso

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

IPNUSAC

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edifcio S-11, Salón 100 y 103, Ciudad Universitaria, zona 12

Catálogo

www.latindex.unam.mx

2418 7679
2418 7616

www.ipn.usac.edu.gt

ipnusac@gmail.com