

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede Académica Guatemala

El Estado de Guatemala, mediante el Decreto Legislativo 96-87, se incorporó al convenio FLACSO en 1987. Ese mismo año se iniciaron las actividades académicas de esta Facultad bajo la figura de Proyecto, para continuar ya como Programa a partir de agosto de 1989. El 22 de julio de 1998, luego de diez años de labor académica y científica, el Gobierno de Guatemala firmó el Acuerdo mediante el cual se estableció la Sede Académica, que le permite a esta Facultad ofrecer cursos de postgrado en maestría y doctorado.

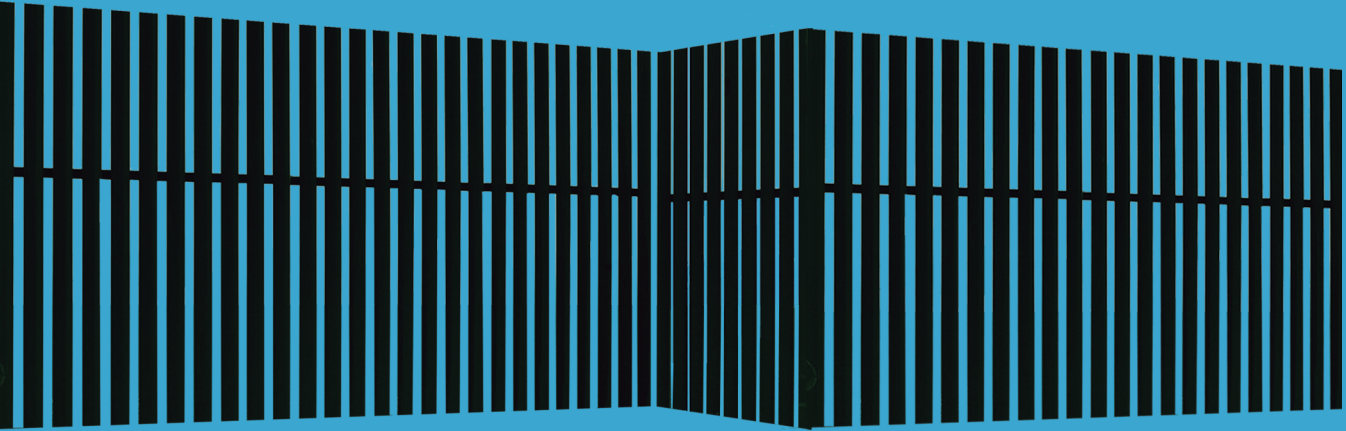
Este libro surge de la inquietud por recoger distintas perspectivas sobre las causas que podrían haber contribuido a que el proceso de democratización iniciado en Guatemala hace ya más de tres décadas, aparentemente, se haya estancado y registrado retrocesos. La compilación reúne los aportes de nueve académicos/as, que problematizan sobre esta temática desde su particular campo de estudio y experiencia. En su conjunto, el texto brinda un panorama sobre la compleja realidad política y socioeconómica que vivimos, identifica los determinantes estructurales que obstaculizan cambios democratizadores del modelo político y económico, revela nuevas amenazas e identifica los desafíos que se plantean para reencauzar el país hacia una nueva etapa de transición democrática.

SIMONA VIOLETTA YAGENOVA
(COMPILADORA)



GUATEMALA
EL ETERNO CERCO A LAS TRANSFORMACIONES DEMOCRÁTICAS

Simona Violetta Yagenova
(compiladora)



OTROS TÍTULOS

Historia de la América Central,
Tomos I y II
José Milla y Vidaurre

Los indios, su historia y su civilización
Antonio Batres Jáuregui

Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica
Dirk Bornschein

Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala
Ricardo Sáenz de Tejada

La construcción de la paz en Guatemala
Bernardo Arévalo *et al.*

GUATEMALA
EL ETERNO CERCO A LAS TRANSFORMACIONES
DEMOCRÁTICAS

GUATEMALA

EL ETERNO CERCO A LAS TRANSFORMACIONES DEMOCRÁTICAS

SIMONA VIOLETTA YAGÉNOVA
(COMPILADORA)



FLACSO
GUATEMALA

321.8 Yagenova, Simona Violetta (comp.), Mack, Luis Fernando; Javalois, Andy;
G83 Arriola Quan, Gustavo; Morales Dardón, Byron S.; Hurtado Paz y Paz, Laura;
2018 López Rivera, Oscar; Alonzo Gutiérrez, Rolando; Colussi, Marcelo.

Guatemala. El eterno cerco a las transformaciones democráticas. Guatemala, FLACSO: 2018.

264 p.: 17.78X25.4 cm.

I.S.B.N: 978-9929-585-65-2

1. Democracia --. 2. Autoritarismo democrático --. 3. Impunidad --. 4. Sistema de justicia - Guatemala --. 5. Sindicalismo --. 6. Tenencia de la tierra --. 7. Violencia --. 8. Pobreza --. 9. Guatemala - Aspectos económicos y sociales --. 10. Acuerdos de paz --. 11. Política - Guatemala --. 12. Corrupción --. 13. Sociedad civil --.

© Simona Violetta Yagenova *et al.*

© De la edición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

3a calle 4-44 zona 10, ciudad de Guatemala

PBX (502) 2414 7444

<http://www.flacso.edu.gt>

Cuidado de la edición y diseño de portada: Hugo Leonel de León Pérez

ISBN: 978-9929-585-65-2

Editorial de Ciencias Sociales

3a calle 4-44 zona 10, ciudad de Guatemala

PBX (502) 2414 7444

<http://www.flacso.edu.gt>

Esta publicación es posible gracias al apoyo del gobierno de Guatemala.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida cualquier forma de reproducción parcial o total por cualquier procedimiento sin el permiso expreso del editor.

Impreso y hecho en Guatemala

Printed and made in Guatemala

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo I	
SIMONA VIOLETTA YAGÉNOVA	
La crisis de la democracia en un contexto de reacomodos geoestratégicos, transición y crisis sistémica	13
Capítulo II	
LUIS FERNANDO MACK	
¿Democracia autoritaria o autoritarismo democrático? Dilemas de la democracia en un entorno anómico	85
Capítulo III	
ANDY JAVALOIS	
El sistema de justicia y el impacto de la impunidad sobre el proceso de democratización en Guatemala	105
Capítulo IV	
GUSTAVO ARRIOLA QUAN	
Desigualdad y los límites estructurales de la democracia	125
Capítulo V	
BYRON S. MORALES DARDÓN	
El sindicalismo en la búsqueda de la democracia	139
Capítulo VI	
LAURA HURTADO PAZ Y PAZ	
Situación agraria: tierras movedizas para la construcción democrática	171
Capítulo VII	
OSCAR LÓPEZ RIVERA	
Democracia y modelo de desarrollo desde la perspectiva regional del occidente del país	197

Capítulo VIII

ROLANDO ALONZO GUTIÉRREZ

Democracia y desarrollo en territorialidades locales 219

Capítulo XIX

MARCELO COLUSSI

La violencia: un límite a la paz y a la democracia 241

Presentación

FLACSO-Guatemala se complace en publicar este texto denominado *Guatemala. El eterno cerco a las transformaciones democráticas*, que constituye un nuevo aporte para el debate y reflexión crítica sobre la compleja realidad política y socioeconómica del país que, indudablemente, motiva una pregunta central: ¿qué ha sucedido con el proceso de democratización que dio inicio hace más de tres décadas?

La iniciativa de publicar este libro surge a raíz de una serie de encuentros y discusiones sostenidas en nuestra facultad durante los años 2017 y 2018, que tuvieron como finalidad dialogar en torno a esa temática desde distintas perspectivas y áreas del conocimiento. Durante esos intercambios se coincidió en la importancia de dar continuidad a ese esfuerzo.

Es en este marco, que se solicitó la colaboración a los autores/as reunidos en este volumen para elaborar artículos desde sus experiencias sobre los límites y alcances de la transición democrática en Guatemala y los desafíos que enfrenta el país en la actualidad.

Consideramos que el texto es una pequeña contribución a un debate que debe profundizarse y ampliarse. La multicausalidad de la problemática, así como la complejidad del momento histórico actual, requieren de un renovado compromiso de las instituciones académicas para que el conocimiento científico sea puesto al servicio del bien común y a la búsqueda de soluciones a los graves problemas que enfrenta la sociedad guatemalteca. Nuestra Facultad ratifica su decisión de continuar contribuyendo a este fin.

Agradecemos profundamente a los autores/as quienes, en medio de una ajetreada vida académica y profesional, dedicaron su tiempo a la elaboración de los respectivos capítulos para contribuir a la realización de este libro que hoy ponemos a la disposición de los lectores/as.

Dr. Virgilio Reyes
Director
FLACSO-Guatemala

Introducción

La democracia como concepto, como anhelo político y relación social remite a aspiraciones como la libertad, la equidad, la justicia y la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales, la defensa del bien común y el poder de decisión de la ciudadanía sobre todos aquellos aspectos que le conciernen y afectan.

A inicios del siglo XXI, abordar la temática de la democracia no sólo exige una revisión crítica de los enfoques teóricos hegemónicos demoliberales, sino también visibilizar los aportes de quienes han resignificado la categoría desde las perspectivas y prácticas emancipadoras.

Pero a su vez, un análisis del panorama global sobre la democracia debe situarse en el actual contexto histórico de crisis del modelo de acumulación capitalista, reacomodos y disputas geoestratégicos globales, de transición intrasistémica y climática que plantea enormes desafíos para la Humanidad.

En este marco ha resurgido el debate y preocupación en torno al futuro de la democracia, constatándose nuevas amenazas que impactan negativamente sobre las democracias, liberales y representativas, incluso las que se reconocen como estables y consolidadas, así como retrocesos en los procesos políticos emancipadores que apuestan por modelos de democracia radicales que transforman integralmente desde la raíz el complejo sistema de dominación global vigente.

Para Guatemala, ese contexto reviste particular relevancia, porque históricamente ha existido un profundo cerco a las transformaciones democráticas y persisten serias amenazas de una restauración autoritaria y espuria.

Este libro surge de la inquietud por recoger distintas perspectivas sobre las causas que podrían haber contribuido a que el proceso de democratización iniciado hace ya más de tres décadas, aparentemente, se haya estancado y registrado retrocesos. La compilación reúne los aportes de nueve académicos/as, que problematizan sobre esta temática desde su particular campo de estudio y experiencia. En su conjunto, el texto brinda un panorama sobre la compleja realidad política y socioeconómica que vive el país, identifica los determinantes estructurales que obstaculizan cambios democratizadores del modelo político y económico, revela nuevas amenazas e identifica los desafíos que se plantean para reencauzar el país hacia una nueva etapa de transición democrática.

El primer capítulo, *La crisis de la democracia en un contexto de reacomodos geoestratégicos, transición y crisis sistémica*, elaborado por la investigadora de FLACSO-Guatemala, Simona Violetta Yagenova, se estructura en tres secciones: la primera presenta algunos debates teóricos actuales sobre las causas de la crisis de la democracia, seguido por un análisis del contexto geoestratégico global y de cómo éste parece estar impactando negativamente en los procesos políticos democráticos; cierra con algunos aportes que podrían contribuir a la reflexión sobre las causas que contribuyeron a que el proceso de democratización en Guatemala se encuentre en crisis y franco retroceso.

El segundo capítulo, a cargo del Dr. Luis Fernando Mack, titulado *¿Democracia autoritaria o autoritarismo democrático? Dilemas de la democracia en un entorno anómico*, aporta una perspectiva crítica sobre el funcionamiento del sistema político guatemalteco, los límites y alcances de las reformas a la Ley Electoral y Partidos Políticos (LEPP) y afirma que se ha registrado un “secuestro elitista de la democracia guatemalteca” en el contexto de un “Estado anómico. “Paradójicamente, la anomia del Estado favorece en que, pese a que todo está normado y regulado para evitar el caudillismo y la concentración del poder, en la práctica las deficiencias legales, institucionales, administrativas, así como las prácticas, valores y tendencias políticas, apuntan a la concentración *de facto* de las decisiones políticas [...]”

El autor afirma que existe un sistema político híbrido que se caracteriza por el “financiamiento político descontrolado, diputados, sin rendición de cuentas electorales, cooptación del sistema de pesos y contrapesos de la democracia, presidencialismo disminuido-Congreso exacerbado y partidos prácticamente inexistentes”. El autor concluye en que a pesar de las múltiples reformas políticas y electorales que se han implementado, la “dominación autoritaria sigue intacta”.

El Lic. Andy Javalois de la Fundación Mirna Mack (FMM), en el capítulo tercero, *El sistema de justicia y el impacto de la impunidad sobre el proceso de democratización en Guatemala*, comparte sus valoraciones sobre los obstáculos que han existido para la reforma al sistema de justicia y el impacto de la impunidad sobre el proceso de democratización. Afirma que el sistema de justicia atraviesa por una crisis profunda, producto de un intencionado debilitamiento de sus instituciones y la cooptación, que buscan favorecer la prolongación de la impunidad.

En el capítulo cuarto, titulado *Desigualdad y límites estructurales de la democracia*, elaborado por el Dr. Gustavo Arriola Quan, se aportan elementos de análisis y datos que permiten comprender cómo en la época de posguerra, el proceso de democratización fue minado por la persistencia de un sistema económico que propicia la continuidad de desigualdades estructurales, el empobrecimiento, el debilitamiento del Estado y los privilegios para las elites. “En sincronía con los aparentes esfuerzos democratizadores en cuanto a los procedimientos de elección en los tres poderes de Estado, la privatización opaca de muchos de los activos

públicos, la limitación de las capacidades para la prestación de servicios, la falta de concreción de una política fiscal orientada a la reducción de las desigualdades estructurales, tuvieron un efecto desdemocratizador en la esfera de lo público, que deja como saldo un Estado de baja densidad, con poca presencia territorial y limitada incidencia”.

En el capítulo quinto, *El sindicalismo en la búsqueda de la democracia*, escrito por el Lic. Byron Morales, se argumenta que el movimiento sindical ha dado importantes aportes a la construcción de la democracia en el país, ello a pesar de que han realizado sus luchas en un contexto hostil y de mucha adversidad. El artículo consta de tres secciones: 1) Trabajo, sindicalismo y democracia; 2). El papel del sindicalismo durante las últimas tres décadas, y 3). La violencia antisindical en tiempos recientes. En sus conclusiones se afirma que el país atraviesa por un deterioro de la democracia formal y plantea una serie de desafíos para el movimiento sindical en esta coyuntura.

La Dra. Laura Hurtado Paz y Paz presenta en el capítulo sexto el artículo *Situación agraria: tierras movedizas para la construcción democrática*, en el que hace un recorrido por los compromisos derivados de los acuerdos de paz suscritos en 1996, en materia agraria, evidenciando su limitado cumplimiento y abandono por el Estado guatemalteco, al imponer éste la adopción de políticas neoliberales y favorecer la irrupción de las grandes inversiones extractivas en los territorios rurales. En su parte conclusiva la autora afirma que “La concentración de la propiedad agraria y el acaparamiento de la tierra ha acrecentado en los últimos años el poder de unos cuantos terratenientes y empresarios agroindustriales que, en alianza con otros poderes más oscuros y menos trazables en sus intereses y acciones, ejercen un poder autoritario y antidemocrático. Una política agraria desde un Estado limpio de corrupción y rector del ‘bien común’ que reconozca los derechos ancestrales de los pueblos indígenas y la capacidad de las comunidades indígenas y campesinas de crear riqueza y de decidir sobre el modelo de desarrollo que quieren, que promueva activamente el acceso a la tierra para las comunidades campesinas empobrecidas y que las reconozca como sujetos de derechos, sociales y políticos, sin duda alguna, contribuirá a la democratización del país y a recuperar el rumbo perdido[...].”

Los siguientes capítulos, séptimo y octavo, abordan la temática desde la perspectiva regional del occidente de la República. El Dr. Oscar López Rivera, partiendo del enfoque de la *construcción social del territorio*, analiza la historia reciente y situación actual de la región, destacando la importancia del fortalecimiento de los sujetos sociales y de los sujetos políticos territoriales para profundizar la democracia y el desarrollo. El Mtro. Rolando Alonzo Gutiérrez, por su parte, en su artículo *Democracia y desarrollo en territorialidades locales* problematiza en torno a los límites que ha tenido el sistema institucional de participación ciudadana y plantea la importancia de fortalecer y democratizar el poder local.

En el capítulo nueve, elaborado por el Lic. Marcelo Colussi, se argumenta que la violencia sistémica de carácter histórico se complejizó en la época de posguerra, que adquirió distintas formas y limitó la posibilidad de construir la paz y la democracia.

Considero que este texto sienta las bases para un nuevo debate sobre las causas de la crisis del proceso de democratización, temática que requiere urgentemente un renovado esfuerzo de análisis e investigación. Guatemala vive una profunda crisis sistémica de una enorme complejidad, en cuyo marco se registran retrocesos en materia de derechos y una profunda degradación institucional del Estado. Esta situación pueda deteriorarse y prolongarse en el tiempo y favorecer una restauración autoritaria y espuria.

Se agradece especialmente a los autores, quienes colaboraron con esta publicación de manera *ad-honorem*, dedicando parte de su valioso tiempo libre a elaborar los artículos reunidos en este texto.

Simona Violetta Yagénova
Diciembre, 2018

CAPÍTULO I

La crisis de la democracia en un contexto de reacomodos geoestratégicos, transición y crisis sistémica

SIMONA VIOLETTA YAGENOVA*

* Politóloga, especialista en estudios sobre movimientos sociales, docente e investigadora de FLACSO Guatemala.

La crisis actual de la democracia

Reflexiones teóricas

“Así debilitada, la democracia puede ser destruida bien desde arriba, por un poder autoritario, bien desde abajo, por el caos, la violencia y la guerra civil, bien desde ella misma, por el control ejercido sobre el poder por las oligarquías o por partidos que acumulan recursos económicos o políticos para imponer su elección a ciudadanos reducidos al papel de electores.”

Alain Tourane, *¿Qué es la democracia?* Pág. 23.

El turbulento siglo XX marcó un importante desarrollo en los debates teóricos, así como en las luchas globales por Estados y sociedades democráticas, tanto desde la perspectiva de la democracia liberal (MacPherson, 1966) como desde la democracia directa, socialista o participativa.

El surgimiento de la democracia liberal y representativa está íntimamente relacionado con el desarrollo y expansión del capitalismo, aunque fueron las luchas populares a lo largo de los últimos siglos las que permitieron que se democratizara el Estado liberal y se ampliaran los derechos civiles, políticos y sociales.

La emergencia del bloque socialista eurosoviético se constituyó en un hecho de particular relevancia para que pudiera surgir el Estado de Bienestar Social (EBS) y el capitalismo democrático en la Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. En este marco, Regalado (2006) asevera que el EBS “fue la expresión culminante del proceso histórico de ampliación de la capacidad y la disposición de la sociedad burguesa de asimilar demandas sociales a través de mecanismos de la democracia liberal”.

En la segunda parte del siglo XX, los debates teóricos sobre la democracia tuvieron distintas ramificaciones. Dos son los temas que han motivado un intenso debate hasta el día de hoy, el primero es si existe una relación directa entre democracia y desarrollo económico (Lipset, 1959, 1970), condiciones estructurales, densidad y propensión democrática (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985) y el segundo, si es posible construir Estado y sociedades realmente democráticas dentro del marco del modelo de acumulación capitalista (Wood, 1996)¹ y democratizar el capitalismo propiciando cambios en la propiedad y mecanismos redistributivos de la riqueza.

1 Wood, E. M. (1996), *Democracy Against Capitalism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Según Boaventura Sousa Santos (1998), derivadas de la transición hacia la democracia en los países del sur de Europa y América Latina, se colocaron tres nuevas vetas de discusión que contribuyeron a crear una nueva *gramática social sobre la relación entre Estado y sociedad*: 1) La relación entre procedimiento y participación social; 2) La importancia del espacio local para potenciar prácticas sociopolíticas democráticas; 3) Representación, diversidad cultural y social.

Debido a la gran participación de los movimientos sociales en los procesos de democratización en los países del Sur, especialmente en los países de América Latina (Escobar y Álvarez, 1992; Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Doimo, 1995; Jelin y Herschberg, 1996; Avritzer, 2002), el problema de la constitución de una gramática social capaz de cambiar las relaciones de género, de raza, de etnia y el privatismo en la apropiación de los recursos públicos puso en el orden del día el problema de la necesidad de una nueva gramática social y una nueva forma de relación entre Estado y sociedad. Esa gramática implicó la introducción del experimentalismo en la propia esfera del Estado, transformando el Estado en un novísimo movimiento social (p. 5).

Michael R. Krätke (2018) afirma que desde finales de los años 70 y 80 comenzó el progresivo declive del “capitalismo democrático”, registrándose desde entonces una lenta erosión (Crouch, 2005) de las democracias liberales y sus respectivas instituciones.

Guillermo O'Donnell² (2007) en un artículo denominado *Las crisis perpetuas de la democracia*, sostiene que la democracia siempre estará en algún tipo de crisis, “porque es más que un tipo valioso de arreglo político.”

La democracia siempre proyecta un horizonte de esperanza e insatisfacción. Porque está fundada en las varias dimensiones de la ciudadanía y en la noción de la dignidad humana intrínseca que dichas dimensiones abarcan, la democracia siempre coloca un horizonte abierto. Mira hacia un mejor futuro, esperado y demandado por los seres humanos, quienes se reconocen a sí mismos como portadores de derechos inalienables que el ámbito político debe respetar y fomentar. Esta proyección hacia un futuro interminable e indefinido, siempre riesgoso pero prometedor, corre contra toda clase de gobiernos autoritarios. (p. 17)

¿Está la democracia en crisis? La respuesta es afirmativa en los países ricos, donde se sufre una mezcla de dificultades inevitables y autoimpuestas. Éste es un sí incluso más enfático en las democracias de calidad más baja, donde la presencia de importantes actores autoritarios y la desafección de enormes segmentos de la población pueden mostrar enfermedades no meramente manejables, sino en algunos casos riesgos serios de terminación del régimen democrático. Con todo, debemos considerar que la democracia está y siempre estará en algún tipo de crisis: está redirigiendo constantemente la mirada de los ciudadanos de un presente, más o menos insatisfactorio, hacia un futuro de posibilidades todavía incompletas (pp. 17-18)

2 O'Donnell, G (2007), *Las crisis perpetuas de la democracia*, Polis, Vol. 3, num 1 pp.11-20.

Diferentes autores como (Levitsky y Way, 2015; Lührmann *et al.*, 2017; Møller y Skaaning, 2013) afirman que se ha producido una desaceleración, interrupción o un deterioro significativo (Diamond, 2016) del avance democrático. Esta perspectiva no necesariamente es compartida por los autores del Informe *El estado de la democracia en el mundo. Examen de la resiliencia democrática* (IDEA, 2017) quienes concuerdan en que “las tendencias desde 1975 indican que la mayoría de los aspectos de la democracia han mejorado, y que las democracias han sido resilientes a lo largo del tiempo”. (p. 1) No obstante, reconocen que existen globalmente intentos de socavar las democracias mediante la limitación de las competencias de los organismos judiciales, el control de los medios de comunicación, el escaso avance registrado desde 1974 para erradicar la corrupción y garantizar una administración pública imparcial (lo que ha generado desencanto con la democracia), la creciente falta de confianza y descrédito de los partidos políticos, las amenazas de la reemergencia de los nacionalismos autoritarios y la pérdida de adhesión para defender las democracias liberales, la creciente desigualdad global, la divulgación masiva de noticias falsas y desinformación mediante las redes sociales para inducir cambios en la percepción y opinión política de los ciudadanos, así como la penetración de los capitales lícitos e ilícitos en la política y los procesos electorales que cooptan los Estados.

Los escándalos de corrupción influyen en la forma como se percibe la política democrática. Estos ponen en peligro la confianza de los ciudadanos en los políticos, los partidos y las instituciones, fomentan las protestas e inspiran una profunda indignación. La ciudadanía suele asociar la política a la corrupción y el enriquecimiento personal (Edelman *Insights*, 2013). Incluso cuando se destina dinero al ámbito político de manera legal, la influencia desproporcionada de los grandes donantes sobre la toma de decisiones públicas agrava la ya erosionada percepción de la política. [...] La presencia de grandes cantidades de dinero en la política constituye un riesgo para todos los políticos. Es una de las amenazas más graves para la resiliencia de las instituciones representativas, especialmente los partidos. Sobre esto existen tres retos interconectados: la desigualdad en el acceso al financiamiento, que socava la igualdad de oportunidades en la competencia política; el financiamiento político, que con frecuencia se emplea como vía para la corrupción y la captura de las políticas públicas; y el dinero en la política, que socava la confianza de la ciudadanía en la política y los políticos, así como su legitimidad. Los actores ilícitos también pueden comprar votos y utilizar el dinero para sostener sistemas de patronazgo y clientelistas (Briscoe y Goff, 2016a: 42; Banco Mundial, 2017: 78). Los sistemas de patronazgo premian a sus simpatizantes con empleos o beneficios públicos debido a sus afiliaciones o conexiones (IDEA, 2017: 28)

Santos y Arvitzter (2004), por su parte, indican que se ha registrado una degradación de las prácticas democráticas, verificables en dos dimensiones claves: el aumento del abstencionismo en la vida política partidaria-electoral y la crisis de la representación política.

Cuanto más se insiste en la fórmula clásica de la democracia de baja intensidad, menos se logra explicar la paradoja de que la extensión de la democracia ha traído consigo una enorme degradación de las prácticas democráticas. Además, la

expansión global de la democracia liberal coincidió con una grave crisis de ésta en los países centrales donde más se había consolidado, una crisis que es conocida como la doble patología: la patología de la participación, sobre todo en vista del aumento dramático del abstencionismo; y la patología de la representación, el hecho de que los ciudadanos se consideraran cada vez menos representados por aquellos que eligieron. Al mismo tiempo, el fin de la guerra fría y la intensificación de los procesos de globalización implicaron una revaloración del problema de la homogeneidad de la práctica democrática. (Santos y Arvitzter, 2004)

Para Boaventura Sousa Santos (2006) la autorización (vía el sufragio) y la rendición de cuentas, dos aspectos claves de la democracia liberal y representativa, han entrado en crisis.

En la teoría democrática original estas dos ideas son fundamentales: autorización, porque por el voto yo autorizo a alguien que decide por mí, pero por otro lado él tiene que rendirme cuentas. Lo que está pasando con este modelo es que sigue habiendo una autorización, pero no hay rendición de cuentas: en el juego democrático actual, cuanto más se habla de transparencia, menos transparencia hay. Entonces, dado que la rendición de cuentas no tiene lugar, la autorización entra en crisis a través de dos patologías muy fuertes: la de la representación –los representados no se sienten representados por sus representantes– y la de la participación –abstencionismo muy frecuente: “no voy a participar porque mi voto no cuenta” o porque “sucede siempre lo mismo”. (p. 79)

En un artículo denominado *La crisis de la democracia en la era de la globalización*, Luigi Ferrajoli (2005) problematiza en torno a las amenazas y desafíos que este contexto global presenta para los Estados y sociedades contemporáneas. En el ámbito de la representación política, advierte que aún en los países con democracias consolidadas se ha registrado una pérdida de legitimidad y adhesión a los partidos políticos, el debilitamiento de los parlamentos y se constata una “una involución anti-representativa de la democracia política” [...]. (p. 38). Enfatiza en los riesgos de la creciente concentración de poderes que no se someten a los controles democráticos y erosionan la separación de los poderes públicos, debilitan la separación de la esfera pública de la privada, y subordinan al Estado a los intereses económicos privados.

En este marco, “se ha estrechado” cada vez más la relación entre dinero, información y política: dinero para hacer información, información para hacer dinero y política, política para hacer dinero, dinero para hacer política e información, siguiendo un círculo vicioso y perverso que se resuelve con el creciente condicionamiento anti o extra-representativo de la acción de gobierno. No se trata de una simple subordinación de los intereses públicos a intereses privados, sino de un fenómeno patológico que descompone las formas mismas de la representación política en tanto que representación libre de coerción, aniquilando así un presupuesto elemental de la democracia, que es la libertad de información y el pluralismo de las fuentes informativas y que, ante la ausencia de límites y de equilibrios entre los poderes, conduce a dos modalidades convergentes de absolutismo: el absolutismo de la mayoría y el absolutismo del mercado; la omnipotencia de los poderes políticos mayoritarios, y la ausencia de reglas y de controles sobre los poderes económicos. (p. 39)

Con la globalización neoliberal no sólo se registra una apropiación privada de los bienes y servicios públicos que antes eran potestad exclusiva del Estado, sino que, según el autor, “Queda así dinamitada en su totalidad la estructura del estado constitucional de derecho, entendido como instrumento para garantizar los derechos fundamentales, los cuales quedan degradados a derechos patrimoniales, mercantilizables y negociables, en claro contraste con su carácter universal y con su rango constitucional [...]” (p. 40)

La imposición de estructuras de poder de decisión supranacionales y extraestatales impactan directamente sobre los sistemas democráticos, dado que resquebrajan y tergiversan la representatividad política y el poder de decisión ciudadana.

En resumidas cuentas, ha saltado el nexo entre democracia y pueblo, entre poderes de decisión y estado de derecho, que tradicionalmente se encontraba en la representatividad, y en la primacía de la ley y de la política, de la que la ley es un producto. En un mundo de soberanías desiguales y de creciente interdependencia, ha dejado de ser verdad que las decisiones relevantes correspondan a poderes directa o indirectamente democráticos; que los procedimientos democráticos garanticen la coincidencia entre gobernantes y representantes; que, en suma, la elección del presidente o del parlamento de una gran potencia por parte de su pueblo resulte indiferente para el futuro de los demás pueblos. En tal caso, deberemos preguntarnos: ante este cambio de paradigma en la esfera pública y en la política, ¿podemos hablar aún —y en qué sentido, y bajo qué condiciones— de “democracia”? ¿La correlación de estado y democracia es un nexo necesario, hasta el punto de que el deterioro de la relación representativa entre gobernantes y gobernados, de la que es intermediario el Estado nacional, conllevaría el deterioro de la democracia; o es posible, en cambio, emprender un proceso de refundación de las formas de la democracia [...] El dilema que afronta la teoría de la democracia y del Estado de derecho es, en resumidas cuentas, radical. (p. 41)

El autor afirma que estos poderes supra y transnacionales sin efectivos controles por parte de los Estados Nación, en un contexto de debilitamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), amenazan la paz, los derechos humanos y las democracias en el mundo.

Consecuencia de eso ha sido una regresión neo-absolutista por parte tanto de las grandes potencias, como de los grandes poderes económicos mundiales, que se manifiesta en una anomia general bajo el pabellón de la ley del más fuerte: por un lado, en el deterioro de la ONU como garante de la paz, acompañado del renovado recurso a la guerra, guerra ésta que no por casualidad ha sido definida como “infinita” en tanto que instrumento para gobernar el mundo, y para solucionar los problemas y las controversias internacionales; por otro lado, en la ausencia de reglas, reivindicada abiertamente por el capitalismo mundializado actual como una especie de *grundnorm* del nuevo orden económico internacional. La mundialización misma de la economía puede ser identificada, en el plano jurídico, con esta ausencia de un derecho público internacional adecuado para someter a los grandes poderes económicos transnacionales: no se trata —adviértase— de una ausencia de derecho, a todas luces imposible, sino de un vacío de derecho público, colmado inevitablemente en su totalidad por el derecho privado; es decir, por un derecho de producción contractual, en vez de por uno de producción legislativa, que se convierte en expresión inexorable de la ley del más fuerte. Es, por tanto, la falta de

una esfera pública internacional capacitada para enfrentarse a los nuevos poderes supraestatales —entendiendo por “esfera pública” el conjunto de las instituciones y de las funciones dedicadas a la tutela de intereses generales, como la paz, la seguridad y los derechos fundamentales— el auténtico, colosal problema derivado de la crisis de soberanía de los Estados y que se ha revelado de manera dramática en las tragedias de los últimos años: en las guerras, en los muchos crímenes contra la humanidad, en el aumento de las desigualdades, en las catástrofes ambientales. La crisis de los Estados, y por tanto del papel que deben desempeñar las esferas públicas nacionales, no se ha visto compensada con la construcción de una esfera pública a la altura de los procesos de mundialización que se están produciendo. La Carta de la ONU de 1945, la Declaración Universal de 1948 y los Pactos internacionales de 1966, que en su conjunto conforman una especie de Constitución embrionaria del mundo, prometen paz, seguridad, garantía de las libertades fundamentales y de los derechos sociales a todos los habitantes del planeta. Pero brillan por su ausencia las que podríamos denominar sus leyes de actuación, es decir las garantías de los derechos proclamados: estipular las prohibiciones y obligaciones que les corresponden, la justiciabilidad de sus infracciones y la creación de las instituciones internacionales de garantía que precisaran. Es como si un ordenamiento estatal estuviese compuesto solamente por su Constitución y por unas pocas instituciones básicamente faltas de poderes. El ordenamiento internacional no es más que un ordenamiento dotado únicamente de una constitución y poco más: carente, en otras palabras, de instituciones de garantía. En resumidas cuentas, es un conjunto de promesas que no pueden ser mantenidas (p. 42)

La captura del Estado y los límites de la democracia

La captura del Estado por las elites y poderes fácticos lícitos e ilícitos, y su impacto sobre la democracia y posibilidades de desarrollo se ha constituido en campo de estudio y análisis que ha florecido durante las últimas décadas.

Una publicación divulgada por CLACSO y Oxfam, denominada *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos* (2018), elaborado por Rosa Cañete Alonso, analiza los mecanismos de captura de las políticas públicas por parte de las elites para preservar sus privilegios, y evaluar si han sido determinantes para reforzar y mantener la desigualdad.

En una democracia, donde el bien común debe primar sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la pobreza o la desigualdad. La función de los Estados es precisamente desarrollar políticas públicas que enfrenten estos fenómenos y que aumenten y mejoren los derechos de la ciudadanía. Sólo en un Estado capturado puede ocurrir lo contrario, sólo en un Estado que privilegia a unos pocos frente a la mayoría de la población puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía. (p. 7)

Rosa Cañete Alonso recopila autores que se han dedicado al análisis de la captura del Estado que se resumen así:

Tabla 1
Autores que se han dedicado al análisis de la captura del Estado,
según Cañete Alonso

Autor	Definición de captura del Estado
George J. Stigler	El Nobel de Economía George J. Stigler fue uno de los primeros en referirse al fenómeno al definir la captura regulatoria como “los usos potenciales de recursos y poderes públicos para mejorar el <i>estatus</i> económico de grupos económicos (como industrias y ocupaciones)”, y afirma que “cada industria u ocupación que tiene suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada [de nuevos competidores]”. ³
Paul Johnson	Define una institución capturada como aquella que “está bajo la influencia de los intereses económicos de los grupos que están mayormente afectados por sus decisiones y políticas”. ⁴
Janine Wedel	La captura del Estado es la “manipulación ilícita y no transparente del poder del Estado para beneficiar a intereses privados, sean políticos o empresas privadas”. ⁵
J. Hellman y James G. Kaufmann	Definen la captura del Estado como “empresas determinando y afectando la formulación de las reglas del juego a través de pagos privados a funcionarios y políticos”. ⁶
Oxfam América	En su documento <i>Political Rigging</i> , define la captura del Estado como “proceso en el que actores, difuminando el poder oficial y privado, transforman un sistema, parcial o totalmente, para que favorezca una élite minoritaria a expensas de la mayoría no privilegiada”.
John Crabtree y Francisco Durand	Al hablar de captura política la definen como el “proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno [...] [y que] iría, sin embargo más allá del Estado como tal al incluir una gama de actividades relacionadas con la formación de la opinión pública”. ⁷
Manuel Villoria	Define la captura de políticas como “el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito”. ⁸

Fuente: Oxfam-CLACSO (2018) p. 14.

- 3 Stigler, George (1971). “The Theory of Economic Regulation”. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1). pp. 3-5.
- 4 Paul M. Johnson (2005). “Captured Agency: A Glossary of Political Economy Terms - Dr. Paul M. Johnson. A glossary of Political Economy Terms”. Disponible en: http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/captured_agency.
- 5 Wedel, Janine (2014). *Unaccountable. How Anti-Corruption Watchdogs and Lobbyists Sabotaged America's Finance, Freedom and Security*. New York: Pegasus Books.
- 6 Hellman, J. y D. Kauffman (2001), “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies”. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- 7 Crabtree, J. y F. Durand. (2017). *Perú: Élite del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú.
- 8 Villoria, M. (2016), “Transparencia y regulación del lobby en Europa y España”. *The Economy Journal*. Disponible en <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrart/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>

Cortés e Itriago (2018: 41) en un texto denominado *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*, publicado por Oxfam Intermon, indica que los mecanismos de captura son diversos e incluyen “puertas giratorias, financiamiento partidario, clientelismo, corrupción, control de la generación del conocimiento, control de los medios de comunicación (y por lo tanto del debate público), decretos, judicialización de la política”, entre otros.

En el ya citado informe de Cañete Alonso, se describen los diferentes mecanismos que permiten la captura del Estado.

Tabla 2
Los mecanismos de captura del Estado según Cañete Alonso

Mecanismos de captura	Descripción del mecanismo por parte de la autora
Campana y control mediático	Las élites saben que la información es poder y a través de ella son capaces de definir los temas que se tratan en el debate público y desde qué enfoque se deben discutir. De esta forma, controlan la agenda de discusión y la construcción de opinión pública para garantizar sus propios intereses. La concentración de medios en la región afecta la calidad democrática. Este fenómeno es tan alto que se ha llegado a llamar “latifundio mediático” ya que concentra el poder y permite a pocos medios y sus dueños controlar el debate público. De este modo, influyen de forma desmedida en las decisiones sobre políticas públicas. (p. 82)
Mecanismo de puerta giratoria	El flujo de altos cargos entre el sector público y el privado, incluyendo organismos internacionales, parece un tránsito habitual que evidencia la colusión de intereses de élites políticas y económicas. Como plantean Castellani y Castelo, la puerta giratoria trae asociados importantes riesgos “los conflictos de intereses, la captura de la decisión pública por parte de sectores económicos o grandes firmas y el traspaso de información privilegiada, contactos y <i>know-how</i> desde las oficinas públicas hacia algunas organizaciones privadas en perjuicio del Estado y del resto de las empresas del sector.[...] El mundo privado se rige por incentivos que muchas veces pueden entrar en colisión con los intereses públicos.” (p. 85)
Procedimientos extraordinarios convertidos en ordinarios	Cuando la democracia implica un largo proceso de deliberación, puede ocurrir que las elites políticas y económicas se lo salten.[...] Dentro del Poder Legislativo también se utilizan de forma habitual procedimientos como convocar sesiones extraordinarias, o proyectos de ley con carácter de urgencia, dispensas de lectura en alguna de las cámaras o aprobaciones en horarios extremos y bajo la presión [...] Este tipo de medidas implican riesgos como no asegurar suficiente reflexión y mucho menos representación de los diferentes intereses en la toma de decisiones. [...] El mecanismo contrario, la dilatación, también es utilizado [...] (p. 86)
Influencia en el sistema electoral y política	Las elites mantienen o ensanchan sus privilegios mediante la creación de partidos políticos allegados a sus intereses y el financiamiento de las campañas electorales. (p. 87)

Cabildeo o <i>lobby</i>	El cabildeo es una actividad normal en el desarrollo democrático, el problema se da cuando algunos sectores tienen una capacidad desmedida de hacer cabildeo con respecto a otros. Muchos factores influyen en esto, por ejemplo, el dinero permite la contratación de expertos no solo técnicos sino también personas con una amplia red de relaciones que faciliten el acercamiento y obtención de espacios para influir. cabildeo “informal”. (p. 89)
Control del conocimiento y veto técnico	El conocimiento también se compra o financia, por esta razón la capacidad del sector empresarial para formular propuestas o cuestionarlas es muy superior al de la mayoría de la población. El empresariado tiene la capacidad de financiar <i>think tanks</i> que muy a menudo presentan y defienden los intereses empresariales como si fueran argumentos puramente objetivos. (p. 90)
Creación de marcos regulatorios que impiden una participación igualitaria de diferentes actores en las políticas públicas	Las estructuras de toma de decisiones sobre políticas públicas deben garantizar una participación en igualdad de condiciones de los diferentes actores, así como asegurar mecanismos que hagan primar el bien común sobre los intereses particulares. No obstante, se han creado marcos regulatorios que impiden la participación igualitaria en estas políticas. (p. 91)
La judicialización de las decisiones de políticas públicas en los tribunales constitucionales	Si uno de los poderes del Estado “es poroso a la influencia de las élites y la regulación le otorga preeminencia sobre las demás, entonces es posible que el interés de la mayoría se vea lesionado. [...] De ahí la importancia (y la gravedad cuando no ocurre) de la existencia de un Poder Judicial independiente y eficaz, que facilite la negociación entre los actores políticos [...] y los procesos de elección e identificación de los miembros que configuran los tribunales constitucionales, las cortes de justicia más importantes para garantizar el Estado de Derecho.” (p. 93)
Sobornos, tráfico de influencias, conflictos de interés	Al ser actividades ilegales, los sobornos, el tráfico de influencia y los conflictos de interés, en general, están envueltos en la opacidad. Aun así, el pago de sobornos apareció como una práctica institucional en el escándalo de Odebrecht, incluso con una oficina en el organigrama de la empresa, dedicada a estas operaciones. La habitual puerta giratoria entre altos ejecutivos de empresas y cargos públicos suele facilitar también un importante tráfico de influencias y conflictos de interés. (p. 94)

El impacto de los grandes capitales lícitos e ilícitos sobre los Estados y sistemas políticos distorsiona profundamente el sentido de la política, que se convierte en un instrumento de dominación clasista que beneficia exclusivamente a las elites económicas y políticas, nacionales e internacionales.

La globalización ha facilitado el movimiento de transacciones bancarias internacionales y ha fortalecido a las corporaciones internacionales, lo cual desdibuja la estructura del régimen de propiedad y los intereses que influyen en la política nacional y local. Las filiales de las multinacionales a menudo se enraízan profundamente en las comunidades, a través del ofrecimiento de puestos de trabajo y, en algunos casos, incluso de programas sociales durante largos períodos de tiempo. Esto crea una compleja red de relaciones e intereses y difumina las líneas divisorias entre el control extranjero y el nacional. (IDEA, 2017, 30)

El capitalismo en su modelo actual de acumulación atenta contra los derechos humanos, la vida, la ciudadanía y la posibilidad de construir sociedades realmente democráticas que se erigen en torno al bien común:

Sólo somos, y tenemos realmente derecho a existir, en tanto que intercambiamos nuestra fuerza de trabajo en el mercado. Aquella población que no lo hace, no llega a constituir parte de la totalidad que se construye a partir de las partes y, paulatinamente, se ve privada de todo derecho social y, en su extremo, hasta del derecho a la vida. La lógica de la globalización es excluyente y la población excluida tiende a perder sus vínculos con el mercado y, con ello, pierde derechos sociales. Dado que una proporción creciente nunca regresará o jamás entrará al mercado, la presencia de esta población sobrante se convierte en un estorbo cada vez más pesado para la ciudadanía construida a partir del mercado. La población sobrante sin relación con el mercado pierde ciudadanía, deja de pertenecer a esa totalidad y vive a costa de ella. En un mundo donde haya lugar para cada vez menos ciudadanos, los excluidos constituyen una amenaza creciente para la totalidad y tienden a perder hasta el derecho a la vida, es decir, son eliminables. De este modo culmina la lógica neoliberal, en su extremo, en una concepción neofascista (Forrester, 1996; Dierckxsens, 2002: 86).

Boaventura Sousa Santos, (2003) advierte que durante las últimas décadas, periodo en que se impusieron globalmente las democracias liberales y representativas, se ha registrado una pérdida de la demodiversidad, que el autor define como “la coexistencia pacífica o conflictual de diferentes modelos y prácticas democráticas”. Esta pérdida de la demodiversidad se acentuó en el marco de la globalización neoliberal.

El contexto neoliberal es un contexto muy complicado para radicalizar la democracia porque se caracteriza exactamente por restringirla al espacio que nosotros llamamos el espacio político, el espacio de la lucha política convencional. Pero además de eso es una democracia restringida en el sentido que los derechos económicos y sociales, que han sido una gran conquista del proceso histórico del desarrollo de la democracia, están siendo destruidos o disminuidos en los países capitalistas y por eso la democracia pierde fuerza entre las clases populares porque ya no está en el centro el problema de la redistribución.⁹

Sousa Santos (2004) en otro texto afirma, a su vez, que la crisis contemporánea de la democracia es expresión de una crisis más amplia del contrato social del Estado de Bienestar Social que se desarrolló en los países del norte.

La tensión entre capitalismo y democracia es, en este sentido, constitutiva del Estado moderno, y la legitimidad de este Estado siempre estuvo vinculada al modo, más o menos equilibrado, en que resolvió esa tensión [...] Su grado máximo de legitimidad resulta de la conversión, siempre problemática, de la tensión entre democracia y capitalismo en un círculo virtuoso en el que cada uno prospera aparentemente en la medida en que ambos prosperan conjuntamente. En las sociedades capitalistas este grado máximo de legitimidad se alcanzó en los Estados de bienestar de Europa del Norte y de Canadá [...]. Este paradigma social, político y cultural [el contrato social] viene, sin embargo, atravesando desde hace más de una década una gran turbulencia que afecta no ya sólo a sus dispositivos operativos, sino a sus presupuestos; una turbulencia tan profunda que parece estar apuntado a un cambio de época, a una transición paradigmática (Santos, 2004: 7-9, citado por Rivera, 2016: 21).

9 “La Democracia en América Latina y el futuro de la utopía”. Entrevista con Boaventura De Sousa Santos. Alexis V. Pinilla Díaz, Consultado en http://www.boaventura-desousasantos.pt/documentos/la_democracia_en_america_latina.pdf

Wolin (2004: 601)¹⁰ citado por Puerta Rivera (2016: 11) “considera que el error fue suponer que era posible la compatibilidad entre el capitalismo y la democracia y da razón a Marx porque el capitalismo deforma la condición de ciudadanía y estimula conductas individualistas que se distancian de valores como la búsqueda del bien común”. Las democracias contemporáneas, según el autor: “sucumben” ante las redes corporativas cuyos intereses son impuestos en contra de la voluntad popular. Una de las consecuencias es no solamente la exacerbación de la desigualdad, sino la “desafiliación “de la política que Wolin afirma es un rasgo del Estado “postdemocrático” y “postrepresentativo”.

Dahrendorf (2002: 8) afirma que la democracia liberal y representativa enfrenta serias críticas: “Yo diría que ya hemos entrado en una fase que podría definirse como “postdemocracia”. Caracteriza la crisis actual de la democracia como “una crisis de control y de legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos”. (*Ibid.*, p. 11)

Gauchet (2008) plantea que se trata de una “crisis de crecimiento, pues lo que le ocurre son un conjunto de transformaciones –crecimiento– que, al no producirse de forma orgánica, desencadenan una serie de profundos desequilibrios, afectando su desempeño (*Ibid.* p. 14, citado por Rivera, 2016: 16).

Para Rivera (2016) no es una crisis del sistema democrático sino un debilitamiento de su desempeño, de su institucionalidad democrática que favorece a los poderes establecidos y no el bien común.

El debate se centra en establecer si la democracia sigue representando los principios democráticos, o si, por el contrario, la idea de la democracia representativa (liberal) ha sido sustituida por otra forma de relación en la que los valores asociados a la democracia pueden desarrollarse y no quedarse sólo en una aspiración, es decir, la *postdemocracia*. (p. 17)

Tezanos (2002) plantea que mientras no se resuelva la desconexión entre las demandas sociales y la falta de respuesta del sistema político y de las organizaciones políticas para atender y resolver estas demandas, la crisis se profundizará. Por otra parte, el terreno que han ganado los valores asociados a la *antipolítica* contribuye en alguna medida a la deslegitimación no sólo de la política propiamente, sino de sus actores, en una suerte de “infrapolítica” (Tezanos, 2002: 44, citado por Rivera, 2016).

Para Rosanvallon¹¹ (2006) la democracia electoral-representativa vive una época de “desacralización” que “revela las ficciones sobre las que ésta se apoya y las vuelve así menos operantes”. Según Annunziata (2016: 42) “este tipo de democracia es insuficiente dado que la legitimidad electoral de los gobernantes ya no coincide como antes con la legitimidad de sus acciones, ya no la garantiza. [...] En su tratamiento del presente y de lo nuevo, Rosanvallon deja ver el corazón de la democracia como una forma de sociedad signada por la contingencia y la fragilidad”.

10 Wolin, S. (2004). *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. New Jersey: Princeton University Press.

11 Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ediciones Manantial (2006).

Veamos cuáles son los factores contextuales que lo llevan [Rosanvallon, 2006] a identificar estos cambios desde los años ochenta: nuevas actividades ciudadanas y nuevas formas de la legitimidad. Por un lado, estamos frente al advenimiento de una “sociedad de la desconfianza”, caracterizada por elementos de orden científico –el paradigma del riesgo reemplaza al del progreso–, macroeconómico –el mundo económico se vuelve cada vez menos predecible– y sociológico –disminuye la confianza interpersonal en nuestras sociedades–. Esta desconfianza generalizada se manifiesta también en la desconfianza frente a los políticos o los gobernantes. De este modo, la erosión de la confianza es compensada por una organización de la desconfianza, mediante prácticas informales e institucionales que configuran lo que el autor llamará una “contrademocracia”. Por otro lado, se combinan factores políticos y sociales que ponen en cuestión los supuestos de la democracia electoral-representativa. Lo político se desideologiza y se personaliza, al mismo tiempo que pierden centralidad los partidos. Así, se produce una “desacralización de la elección”, que deja de constituir una forma de establecer una orientación del mundo, un rumbo, y pasa a ser sólo un modo de designación de gobernantes. Pierden sentido los programas, que son reemplazados por clivajes políticos fluctuantes, y por eso pierden su capacidad para orientar el futuro. Entonces, la elección deja de implicar la legitimidad de las políticas que se implementan durante el período de gobierno. (Annunziata, 2016: 43)

Fotopoulos (2009, citado por Rivera, 2016: 27) caracteriza la crisis como multidimensional que en la parte económica se deriva de la “reducción del estatismo y el mantenimiento de la brecha entre las economías del Norte y el Sur, universalizando la exclusión de un sector importante de la población, estimulando migraciones del Sur hacia el Norte”; en lo político se constata que la democracia liberal y representativa enfrenta crecientes cuestionamientos, derivados de la inconformidad e insatisfacción.

Para Fotopoulos, la *dimensión política* de la crisis tiene relación con la creciente internacionalización del mercado económico; el debilitamiento del poder de los Estados para controlar los asuntos económicos; la competitividad entre los países, que degenera en el colapso de la democracia social; con el establecimiento del consenso neoliberal y la conversión pragmática, que desaparece las barreras ideológicas entre los partidos políticos; los cambios tecnológicos conducentes a la sociedad postindustrial y a una nueva división del trabajo, que se manifiesta en el debilitamiento de la clase trabajadora y la política tradicional; y finalmente el mito del fin de las ideologías como consecuencia del colapso de los regímenes socialistas lo que fortalece la promoción de los valores asociados al modelo neoliberal (Fotopoulos, 2009: 156, citado por Rivera, 2016: 28).

Existen diferentes perspectivas y ámbitos de análisis sobre la crisis de la democracia contemporánea. Independientemente de los enfoques, tiende a haber coincidencia entre los diferentes autores de que un factor de particular relevancia se deriva de la contradicción fundamental entre capitalismo y democracia que se expresa en cuanto a sus efectos en el ámbito global, nacional, local e individual. La constitución de un denso tejido de poderes supraestatales que se configuró dentro del marco de la globalización neoliberal (GN), sin regulaciones y fiscalizaciones adecuadas, ejercen presión sobre los Estados para favorecer sus intereses en desmedro de la voluntad y poder popular, resquebrando la representación política y el poder ciudadano, aspectos fundamentales de cualquier sistema democrático.

No hay Estado-nación que, en la actualidad, pueda regular las acciones de las transnacionales en el mundo, y es cada vez más difícil que los Estados-nación en su conjunto puedan hacerlo. Los últimos, incluso los desarrollados, tienden a perder su capacidad de autodeterminación [...]. (Dierckxsens, 2002: 90)

David Held (1997), en el texto *La Democracia y el orden global* afirma que:

En el mundo contemporáneo, sólo es posible concretar la democracia si se garantiza la *accountability* de todos los sistemas de poder relacionados e interconectados, de la economía a la política. Estos sistemas incluyen tanto las agencias que forman parte de los Estados-nación como las organizaciones que atraviesan las fronteras de sus territorios. Por consiguiente, la posibilidad de la democracia hoy en día debe vincularse con un marco expansivo de instituciones y procedimientos democráticos –con lo que he llamado el modelo cosmopolita de democracia. (p. 317)

La subordinación de la política a los intereses del capital y su insaciable necesidad de acumulación al costo de lo que sea, ha corrompido profundamente las prácticas políticas de los gobernantes y funcionarios públicos. El socavamiento de la confianza ciudadana en la política, los partidos y la democracia liberal y representativa no es sino una consecuencia de la distorsión de los sistemas políticos que paulatinamente se acoplaron, mediante reformas jurídicas-institucionales, a la globalización neoliberal, los intereses de las grandes corporaciones y elites económicas, en detrimento del bien común, los derechos económicos-sociales-ambientales y la vida en su conjunto.

En tiempos de crisis repensar la democracia desde la perspectiva contrahegemónica y emancipadora

Boaventura Sousa Santos ha nutrido nuevas miradas e interpretaciones sobre la democracia, apostando por una perspectiva y práctica contrahegemónica que trasciende la interpretación dominante demoliberal y le otorga otro significado y contenido. Para el autor, “la idea de la democracia es mucho más amplia de la que existe en el sistema capitalista, en el sentido que la democracia, de hecho, es todo el proceso por el cual nosotros transformamos relaciones desiguales de poder en relaciones de autoridad compartida. Eso es importante en la familia, como es importante en la fábrica, en la calle, en la comunidad, en el espacio público y en las relaciones entre los países. Entonces, radicalizar la democracia es encontrar otros espacios estructurales mucho más allá del espacio político convencional donde podamos consolidar principios de autoridad compartida como objetivo político”.¹²

En 2003,¹³ Boaventura propuso tres tesis sobre cómo fortalecer las democracias participativas dentro del marco de una concepción contrahegemónica:

12 “La democracia en América Latina y el futuro de la utopía”. Entrevista con Boaventura de Sousa Santos. Alexis V. Pinilla Díaz. Consultado en http://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/la_democracia_en_america_latina.pdf

13 Boaventura Sousa Santos (2003). “Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa”. Edições Afrontamento. Porto 2003; *Carpeta: Los caminos de la Democracia Participativa y de la Producción No Capitalista*, p. 11.

1ª Tesis. Por el fortalecimiento de la demodiversidad. Esta tesis implica reconocer que no existe ningún motivo por el que la democracia deba asumir una sola forma. Por el contrario, el multiculturalismo y las experiencias recientes de participación apuntan en el sentido de la deliberación pública ampliada y el crecimiento de la participación. El primer elemento importante de la democracia participativa sería la profundización de los casos en los cuales el sistema político deja competencias en manos de instancias participativas.

2ª Tesis. Fortalecimiento de la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global

3ª Tesis. Ampliación de la experimentación democrática. [...] las nuevas experiencias exitosas se originaron de nuevas gramáticas sociales en las cuales el formato de la participación fue siendo adquirido experimentalmente. Es necesario para la pluralización cultural, racial y distributiva de la democracia que se multipliquen experiencias en todas estas direcciones.

Para Sousa Santos (2003) existen dos formas de combinar la democracia participativa con la representativa: la coexistencia y la complementariedad. Esta última presupone

...el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimiento participativo, las formas públicas de seguimiento de los gobiernos y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación que son concebidos en el modelo hegemónico de democracia. Al contrario de lo que pretende este modelo, el objetivo es asociar al proceso de fortalecimiento de la democracia local formas de renovación cultural asociadas a una nueva institucionalidad política que recoloca en la pauta democrática las cuestiones de la pluralidad cultural y la necesidad de inclusión social. (p. 11)

Democratizar la democracia, en las palabras de Boaventura Sousa Santos, implica a su vez desaprender la democracia:

Desaprender la democracia significa dos cosas: que estamos desaprendiendo esta democracia en que vivimos y que estamos aspirando a otro tipo de democracia. “Desaprender” quiere decir, en este caso, negarse a aceptar como normal, como natural el modelo de democracia que se nos impone [...] Y antes de aspirar a otra democracia, debemos desaprender la que tenemos.¹⁴ (Boaventura Sousa Santos, 2006: 52)

Nun (1989) coincide con esta perspectiva:

Sucede que una cosa es concebir la democracia como un método para la formulación y toma de decisiones en el ámbito estatal; y otra bien distinta imaginarla como una forma de vida, como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orienta y que regula al conjunto de las actividades de una comunidad. Estoy aludiendo, al contraste entre una democracia gobernada y una democracia gobernante, es decir, genuina. (p. 61)¹⁵

14 Boaventura de Sousa Santos, *Desaprender la democracia*, en Irene León Ed. La Otra América en debate, Aportes del I Foro Social Américas, Ecuador, Enero 2006: 52.

15 José Nun, *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1989, p. 61.

Contexto geoestratégico global y crisis de la democracia

“Vivimos en una época de crisis histórica sin precedentes. Su gravedad se puede medir por el hecho de que no estamos frente a una crisis cíclica del capitalismo más o menos extensa como las que experimentamos en el pasado, sino a la crisis estructural cada vez más profunda del propio sistema del capital. En sí esta crisis afecta —por primera vez en la historia— a la totalidad de la humanidad, y si queremos que la humanidad sobreviva exigirá cambios rotundamente fundamentales en la manera como se controla el metabolismo social.”

(Istvan Meszaros, *El desafío y la carga del tiempo histórico*, p. 79)

La ofensiva ideológica ultraconservadora, la imposición del modelo neoliberal en el ámbito global, y la implosión del bloque socialista eurosoviético modificarían significativamente el orden mundial e instalaría un sistema mundo que duró más de dos décadas y que hoy está experimentando importantes transformaciones.

Para Samir Amin (1999: 15) entraron en crisis tres modelos económicos y societarios que habían predominado en el contexto de posguerra: a) El Estado Keynesiano; b) El modelo soviético, y c) El nacional-populismo que predominaba en muchos países de África, Asia y Latinoamérica. Esto permitió, según el autor, “un desequilibrio en la correlación de fuerzas sociales a favor del capital en todas las regiones del mundo y ha permitido crear las condiciones de la ola neoliberal en la cual nos encontramos”. Según Anderson (2004), si bien los postulados teóricos y políticos del neoliberalismo se crearon a finales de la década de 1940, inspirados en la obra de Friedrich Hayek (1944) y discutidos por los acérrimos opositores al Estado de bienestar y del *New Deal* estadounidense en la reunión de Mont Pelerin, Suiza (1947) fue a raíz de la crisis y la recesión que se extiende a partir de la década de 1970, que estos postulados adquirieron adeptos en las elites económicas y políticas mundiales.

Vivimos a partir de 1975 el “capitalismo monopolístico generalizado” que se caracteriza por la centralización reforzada por el control que ejercen los monopolios sobre la economía, la profundización de la globalización con la deslocalización de las industrias manufactureras, con toda clase de subcontrataciones que ello implica hacia los países periféricos y todo ello a partir de la financiarización. La dominación del “capitalismo monopolístico generalizado” es mundial y se ejerce a través de la integración mundial del mercado monetario y financiero basado en la renuncia al control nacional de los flujos de capital y trabajando con tasas flexibles de intercambio. (Dierckxsens, 2016: 7)

El neoliberalismo constituye quizás la más importante ofensiva política, económica y cultural lanzada por los grandes capitales transnacionales y sus respectivos

Estados para asegurar un mayor dominio y control sobre los recursos y bienes estratégicos, asegurar mercados, mano de obra barata, dentro de marco de una intensa competencia y búsqueda hegemónica desde los países más desarrollados. El neoliberalismo constituye entonces un proyecto que se sustenta doctrinalmente en el viejo liberalismo, pero reajustado a la fase actual del desarrollo del capitalismo. Su defensa a ultranza de la propiedad privada como “esencial a la naturaleza humana”, su contenido social darvinista, su defensa de los intereses individuales en desmedro de los colectivos, así como su desprecio hacia la vida, la naturaleza y cultura de los pueblos, lo convierten, indudablemente, en una ofensiva conservadora sin precedentes recientes en la historia humana. (Yagenova, 2017)

Goran Therborn (1994: 31), en un texto en que presenta sus diez tesis sobre el neoliberalismo, lo describe como “una superestructura ideológica y política que acompaña una transformación histórica del capitalismo moderno” y plantea que sus principales contradicciones no son tanto económicas como sociológicas derivadas del desempleo, violencia, pobreza y destrucción ambiental. W. Dierckxsens (2008: 18) por otra parte, destaca que:

La tasa de ganancia en la economía neoliberal no se fundamenta en la creación de plusvalía en el nivel productivo, sino, cada vez más, en la redistribución y la concentración de la riqueza ya existentes. Es la lógica de la batalla por la repartición de los mercados establecidos, de la anexión a menudo forzada de mercados con clientela constituida. Lo anterior se expresa mediante una ola de privatizaciones, fusiones, adquisiciones y tratados de libre comercio (TLCs) sobre todo en el sur. La lucha por el reparto del mercado mundial ha permitido alzas en la tasa de ganancias de las empresas transnacionales que salieron triunfantes.

Las secuelas del neoliberalismo abarcan un amplio abanico de aspectos que van desde el debilitamiento de los Estados, modificaciones importantes en la matriz socioproductiva de los países, una amenaza sin precedentes sobre los derechos conquistados por la clase trabajadora, con su concomitante incremento en el trabajo precario, desempleo y trabajo flexibilizado, un debilitamiento y desestructuración del tejido social, un incremento en los índices de desigualdad, la violencia y la criminalidad.

El neoliberalismo reconfiguró las relaciones sociales y creó sociedades sumamente fragmentadas, heterogéneas y divididas, en las que una minoría selecta está insertada en los circuitos de acumulación del capital y la mayoría excluidos y marginados de sus beneficios. Sociedades en las que las relaciones sociales capitalistas han exacerbado los niveles de enajenación, alienación y en donde el “sálvese quien pueda” se ha convertido en una concepción de la vida y de los seres humanos. Las políticas neoliberales que se aplicaron especialmente en América Latina y África, aún en procesos de transiciones políticas, dificultaron la oportunidad de construir modelos económicos y políticos incluyentes y democráticos, dada que su lógica fundante es eminentemente autoritaria y excluyente. La época del neoliberalismo favoreció el creciente poder de las empresas transnacionales, que constituyen uno de los pilares fundamentales del actual modelo de dominación mundial.

El capital financiero globalizado puja desde Wall Street y la City de Londres, más toda una red de *cities* financieras globales (Hong Kong, Bombay, Buenos Aires, Sao Pablo, Qatar, Teherán, etc.), por un Estado global sin fronteras o “barreras” nacionales a la libre circulación de ese capital financiero. Puja por un Estado sin ciudadanía, es decir, sin una participación de los pueblos [...] donde puedan imponer a los “ciudadanos” (es decir, un ciudadano sin derechos políticos ni económicos) procesos sin necesidad del “juego electoral democrático” propio de los partidos ideológicos de masas y sí más propio de las grandes corporaciones mediáticas y del marketing político ocupando el lugar de los partidos políticos de masas; con sus propios órganos, su propio sistema jurídico de propiedad material e intelectual y, sobre todo con la posibilidad de una fuerza armada global (la OTAN). (Dierckxsens, Fomento, 2016: 19)

La crisis económica global (2008) reforzó los pilares sobre los cuales se sustenta el modelo acumulación-despojo actual. Pero no se trata sólo de la crisis del capital sino de una crisis múltiple civilizatoria, ecológica, política, sociocultural que acentúa la inestabilidad, la tensión e incertidumbre de cara al futuro de la humanidad. Si bien este contexto abre nuevas oportunidades para construir alternativas al sistema mundo existente, debilita los sistemas políticos democráticos, amenaza los derechos humanos conquistados y alimenta los fundamentalismos y regresiones autoritarias.

La racionalidad económica del capitalismo no tiende únicamente a negar la vida de amplias mayorías de la población mundial, sino a destruir la vida natural que nos rodea, a acortar la vida útil de los y las trabajadores, la vida útil de los productos que se crean, la vida útil de la misma tecnología utilizada en las empresas, de los edificios, etc. Al negar la vida en cada vez más ámbitos de la vida, el capitalismo, a la vez que fomenta la muerte de todo lo que incorpora en su lógica, se asfixia en su propia racionalidad. Es nuestra tesis aquí, que al negar la vida y sembrar muerte en tantos ámbitos, el capital tiende a negar, en última instancia, la vida del propio capital como capital. En otras palabras, es un sistema que favorece su propia autodestrucción. (Dierckxsens, 2011: 4)¹⁶

Samir Amín, en una entrevista realizada en junio 2018 afirmó que:

Es preciso saber que la supervivencia del capitalismo es imposible sin crecimiento y no veo posibilidad de otra fase del capitalismo con un crecimiento sostenido. Lo que no significa que el régimen vaya a morir lenta y silenciosamente de muerte natural. Al contrario, el capitalismo senil se vuelve más agresivo con contradicciones internas más grandes. Para los pueblos la crisis sistémica del capitalismo implica la creciente desigualdad en la distribución de los beneficios y de las riquezas dentro de las sociedades, que se acompaña de un profundo estancamiento, por un lado, y la profundización de la polarización global por el otro. Sin crecimiento en la economía real el sistema capitalista no puede funcionar sino es yendo de crisis en crisis y de burbuja en burbuja. Esto conduce ineludiblemente a su muerte. Está por ver aún si con los megaproyectos de la Ruta de Seda impulsados a pura deuda logren una reactivación de la acumulación de capital en la economía real. No podemos pensar en una prolongación indefinida de esta forma de gestión de la sociedad humana. El capitalismo creó las condiciones para la aparición de una etapa superior de la civilización humana. En mi opinión no vamos a volver a la

16 “Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI ¿De las revueltas populares de 1848 en Europa a la rebelión mundial actual?” Wim Dierckxsens.

época dorada de los años ochenta, hemos entrado en la profundización de la crisis sistémica y por eso afirmo que no puede haber salida a la crisis si no es saliendo del capitalismo en crisis.¹⁷

Las investigaciones realizadas por Oxfam Internacional son contundentes en demostrar el impacto que ha tenido la globalización neoliberal sobre los pueblos en el ámbito global.

Los nuevos datos de Oxfam son demoledores. Tan sólo 8 personas (8 hombres en realidad) poseen ya la misma riqueza que 3.600 millones de personas, la mitad más pobre de la humanidad. La súper concentración de riqueza sigue imparable. El crecimiento económico tan sólo está beneficiando a los que más tienen. El resto, la gran mayoría de ciudadanos de todo el mundo y especialmente los sectores más pobres, se están quedando al margen de la reactivación de la economía. El modelo económico y los principios que rigen su funcionamiento nos han llevado a esta situación que se ha vuelto extrema, insostenible e injusta.¹⁸ (Oxfam, 2017: 1)

Oxfam:¹⁹ Las falsas promesas sobre las que se basa la Economía al servicio del uno por ciento

Falsa premisa N° 1: El mercado nunca se equivoca, y hay que minimizar el papel de los Gobiernos. En realidad, el mercado no ha dado muestras de ser la mejor manera de organizar y valorar gran parte de nuestra vida en común, o de planificar nuestro futuro común. Ya hemos visto cómo la corrupción y el clientelismo distorsionan el funcionamiento de los mercados en detrimento del ciudadano medio, y cómo el excesivo crecimiento del sector financiero agrava la desigualdad. Se ha demostrado que la privatización de servicios públicos como la sanidad, la educación o el abastecimiento de agua corriente excluyen a los pobres, y especialmente a las mujeres.

Falsa premisa N° 2: Las empresas tienen que maximizar sus beneficios y la rentabilidad de los accionistas a toda costa. Con este modelo, la maximización de los beneficios incrementa desproporcionadamente los ingresos solo de quienes ya tienen más, mientras que impone una presión innecesaria sobre trabajadores, agricultores, consumidores y proveedores, así como sobre las comunidades y el medio ambiente. Sin embargo, hay maneras mucho más constructivas de gestionar las grandes empresas de modo que contribuyan al bien común, y existen muchos ejemplos de cómo lograrlo.

Falsa premisa N° 3: La riqueza individual extrema no es perjudicial sino síntoma de éxito, y la desigualdad no es relevante. Más bien al contrario, el surgimiento de una nueva “época dorada” caracterizada por la concentración de una inmensa riqueza en manos de muy pocas personas, en su mayoría hombres es económicamente ineficiente y corrosiva desde el punto de vista político, además

17 <http://www.observatoriodelacrisis.org/2018/08/entrevista-de-walter-formento-y-wim-dierckxens-a-samir-amin-junio-2018/>

18 Oxfam, *Una Economía para el 99%*. Enero 2017.

19 *Ibid.* pp. 7-8.

de socavar el progreso colectivo. Es necesario que la riqueza se distribuya de forma más equitativa.

Falsa premisa N° 4: El crecimiento del PIB debe ser el principal objetivo de la elaboración de políticas. Sin embargo, como ya dijo Robert Kennedy en 1968: “El PIB mide todo salvo aquello por lo que merece la pena vivir”. El PIB no tiene en cuenta la desigualdad, lo cual quiere decir que un país como Zambia puede tener un elevado crecimiento del PIB y a la vez una creciente población pobre.

Falsa premisa N° 5: Nuestro modelo económico es neutral desde el punto de vista del género. En la práctica, los recortes en los servicios públicos y el deterioro de la estabilidad en el empleo y de los derechos laborales perjudican en mayor medida a las mujeres. La mayoría de los trabajadores peor remunerados del mundo son mujeres, quienes además sufren una mayor precariedad laboral y asumen la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado (no incorporado en el PIB, a pesar de que sin esta economía del cuidado nuestras economías no podrían funcionar).

Falsa premisa N° 6: Los recursos de nuestro planeta son ilimitados. Esto no es sólo una premisa falsa, sino una idea que podría acarrear consecuencias catastróficas para nuestro planeta. Nuestro modelo económico se basa en la explotación del medio ambiente, ignorando los límites sostenibles de nuestro planeta. Este modelo económico es una de las principales causas de que el cambio climático esté fuera de control. (p. 8)

La ofensiva del capital contra el mundo del trabajo ha sido tan contundente que la informalización de las relaciones de trabajo, la sobreexplotación, el trabajo esclavo y forzado, las migraciones y desplazamientos forzados masivos, la precariedad e incertidumbre han sido “normalizadas” a tal grado que no se avizora dentro del marco del modelo existente ninguna posibilidad, ni voluntad de solución a esta problemática.

Los datos más recientes de la OIT relativos al año 2018 revelan que:

- 40 millones de personas trabajaban como esclavos en 2016, de ellas, 25 millones en trabajos forzados.
- Cerca del 43 por ciento de la población joven activa no tiene trabajo o, si trabaja, sigue viviendo en la pobreza.²⁰ Más de 500 millones de jóvenes sobreviven con menos de 2 dólares al día.²¹ Se calcula que, en los países en desarrollo, 260 millones de jóvenes no tienen trabajo, educación, ni formación.²²

20 OIT (2015). “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015. Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes.” Disponible en http://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2015/WCMS_412025/lang--es/index.htm

21 *Ibid.*

22 *The Economist* (2013). “Generation Jobless” Disponible en <https://www.economist.com/news/international/21576657-around-world-almost-300m-15-24-year-olds-are->

- 172 millones personas se encuentran desempleadas en el Mundo y el panorama futuro es incierto por la inestabilidad económica global. Se calcula que para el 2020 esta cifra aumentará a 174 millones.²³
- El crecimiento mundial de los salarios en términos reales (es decir, ajustado por la inflación) disminuyó del 2.4 por ciento en 2016 a un mero 1.8 por ciento en 2017. Si se excluye a China, estas cifras bajan al 1.8 y 1.1 por ciento respectivamente.
- Sólo un 45 por ciento de la población mundial cuenta con algún tipo de protección social.
- Sólo un 29 por ciento de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social que cubre prestaciones incluyendo pensiones para la vejez. La falta de protección social deja a las personas expuestas a la pobreza, las desigualdades y la exclusión social en todo el ciclo de vida, y en consecuencia representa un obstáculo importante para el desarrollo económico y social.
- Sólo el 35 por ciento de los niños tiene acceso efectivo a la protección social. Se dan importantes disparidades entre regiones: a nivel mundial, casi dos terceras partes de los niños –1300 millones– carecen de cobertura; la mayoría de ellos vive en África y Asia.
- Sólo el 21.8 por ciento de los trabajadores desempleados tienen derecho a prestaciones de desempleo; 152 millones no tienen cobertura
- Los nuevos datos de la OIT también indican que, a nivel mundial, sólo el 27.8 por ciento de las personas con discapacidad severa perciben una prestación de invalidez.
- Las estimaciones de la OIT indican que el derecho a la salud sigue sin ser realizado en muchos lugares del mundo, en especial en las zonas rurales, donde el 56 por ciento de la población carece de cobertura de salud, frente al 22 por ciento de la población urbana.
- La propiedad de la tierra en manos del quintil más pobre de la población se redujo en un 7.3 por ciento entre la década de los 90 y la de los 2000.²⁴

La FAO²⁵ en el Informe *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo* (2018: xii) presenta recientes estadísticas sobre la inseguridad alimentaria y el hambre en el Mundo. Sus datos son desalentadores.

not-working-what-has-caused

23 OIT(2019) *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo* <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2019/lang-es/index.htm>

24 OXFAM(2017), *ibid*, p. 12.

25 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2018. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. FAO, Roma. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670569.pdf

- Los nuevos datos continúan indicando un incremento del hambre en el mundo y una reversión de las tendencias tras un prolongado descenso. Se estima que en 2017 el número de personas subalimentadas aumentó hasta los 821 millones: alrededor de una de cada nueve personas en el mundo.
- Casi 151 millones de niños menores de cinco años de todo el mundo, o más del 22 por ciento, estaban afectados por retraso del crecimiento en 2017.
- La emaciación continúa afectando a más de 51 millones de niños menores de cinco años del mundo y estos niños tienen un mayor riesgo de morbilidad y mortalidad. Además, 38 millones de niños menores de cinco años sufren sobrepeso.
- Además de los conflictos, la variabilidad y las condiciones extremas del clima se encuentran entre los factores clave del reciente aumento del hambre en el mundo y son algunas de las causas principales de crisis alimentarias graves. El efecto acumulativo de los cambios en el clima está minando todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, esto es, la disponibilidad de alimentos, el acceso, la utilización y la estabilidad.
- Según los datos disponibles, el número de personas que padecen hambre ha venido creciendo durante los últimos tres años, volviendo a situarse en los niveles de hace una década. Actualmente se calcula que el número absoluto de personas del mundo afectadas por la subalimentación o carencia crónica de alimentos se ha incrementado desde alrededor de 804 millones en 2016 a casi 821 millones en 2017. La situación está empeorando en América del Sur y la mayoría de las regiones de África; igualmente, la tendencia a la baja de la (p. xiii) subalimentación observada en Asia hasta hace poco parece estar ralentizándose considerablemente
- En la edición de 2017 de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, se proyectó que la tendencia a la disminución de la subalimentación del decenio anterior parecía haberse detenido y podría invertirse. Esto se atribuyó en gran medida a la persistente inestabilidad en las regiones dominadas por conflictos, así como a los fenómenos climatológicos adversos que han azotado muchas regiones del mundo y desaceleraciones económicas que han afectado a lugares más pacíficos y han empeorado la situación de la seguridad alimentaria. Ahora, nuevos datos confirman que los niveles más bajos de consumo de alimentos per cápita en algunos países, así como el aumento de la desigualdad en el acceso a los alimentos entre las poblaciones de otros países, han contribuido a lo que ahora se proyecta que será un nuevo aumento del porcentaje de personas del mundo que tuvieron un consumo insuficiente de energía alimentaria en 2017. Las estimaciones más recientes de la FAO muestran que la proporción de personas subalimentadas de la población mundial —la prevalencia de la subalimentación, o PoU por sus siglas en inglés— parece haber estado

en aumento durante dos años seguidos, y puede haber alcanzado el 10,9 por ciento en 2017 (p. 2)

- La inseguridad alimentaria grave²⁶ en 2017 es más alta que en 2014 en todas las regiones excepto América Septentrional y Europa, con notables aumentos en África y América Latina

Según las estimaciones más recientes de la FAO, en 2017, aproximadamente 10 por ciento de la población mundial estuvo expuesta a una inseguridad alimentaria grave, lo que corresponde a alrededor de 770 millones de personas.

La alta concentración de la riqueza y el poder de las elites políticas y económicas globales, minan y distorsionan profundamente los sistemas políticos, erosionan las democracias existentes y obstruyen deliberadamente reformas democráticas del actual sistema-mundo.

El desempleo y la falta de perspectivas futuras constituyen un terreno fértil para el reclutamiento de un creciente número de personas que trabajan para los capitales mafias, el crimen organizado, grupos mercenarios, ejércitos privados al servicio de las grandes corporaciones internacionales, o de grupos terroristas fundamentalistas o mesiánicos. Amplios territorios del mundo, África, Asia, Oriente Medio, América Latina viven bajo el asedio de guerras patrocinadas por EE. UU. o la violencia destructiva de grupos armados delincuenciales con un dramático saldo de destrucción de vidas, millones de refugiados y desplazados y la destrucción de los tejidos socioculturales. Según ACNUR (2019)²⁷ 70.8 millones de personas se encuentran desplazadas a la fuerza en el mundo; 41.3 millones de personas son desplazadas internas y 25.9 millones refugiados.

El capital en la actual fase de acumulación florece con base en la pauperización de las masas, la mercantilización de la vida y bienes naturales, así como las guerras, el negocio de la violencia, y la destrucción de vidas y territorios. Constituyen parte de una misma trama sistémica.

La crisis y disputas geoestratégicas actuales

El mundo unipolar que se conformó tras la implosión del bloque socialista eurosoviético y favoreció el despliegue global del neoliberalismo ha transitado durante la última década hacia un mundo multipolar que aún está configurándose.

El bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India y China, incorporándose a partir del año 2011 Sudáfrica) se convirtió a partir de su primera Cumbre (2009) en un contrapeso al dominio de EE. UU. en el ámbito de la gobernanza económica-financiera

26 Según la FAO, la Inseguridad Alimentaria moderada se refiere a la persona que no tiene dinero o recursos suficientes para llevar una dieta saludable; tiene incertidumbre acerca de la capacidad de obtener alimentos; probablemente se saltó una comida o se quedó sin alimentos ocasionalmente. La Inseguridad Alimentaria grave, la persona se quedó sin alimentos; estuvo todo un día sin comer varias veces durante el año.

27 <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

y política global, apostando por la reforma de la ONU, la cooperación sur-sur, reformas al sistema financiero internacional, la defensa del multilateralismo, el desarrollo, la paz y el establecimiento de bloques económicos regionales.

En el 2014 se daría un nuevo paso hacia una propuesta de una nueva arquitectura financiera-productiva de carácter multipolar.

Este proyecto alternativo pasa a denominarse nueva arquitectura financiera-productiva BRICS-Multipolar, compuesto por un banco de fomento y desarrollo, un Fondo de reservas monetarias de los Estados miembros, un sistema de compensación de intercambios (CIPS) para comerciar en monedas propias. Este proyecto se conforma a partir de bloques regionales continentales de poder emergentes: China-OCS, Rusia-Unión Aduanera Euroasiática, Brasil-Unasur-Celac, India-, Sudáfrica-, Irán-Egipto-Siria [...] conformando en conjunto un globalismo multipolar productivo en su desarrollo. (Dierckxsens, *Fomento*, 2016: 27)

El posterior desarrollo de estas iniciativas, así como la propuesta del proyecto de integración productiva de Euroasia, la denominada nueva “Ruta de la Seda” impulsada por China y Rusia que debilitaría aún más la hegemonía política y económica del imperio estadounidense y el capital monopolístico global, ha desatado enormes tensiones en el ámbito geoestratégico global.

El crecimiento de China, sus constantes saltos tecnológicos, la expansión de sus transnacionales estatales, la adquisición de empresas estratégicas en el extranjero, la captura de mayores cuotas del mercado mundial, la ruptura de los monopolios del Norte Global (con preminencia estadounidense) y el avance en los territorios productores de materias primas profundiza aún más la situación de lucha entre capitales. El impresionante proceso de acumulación que continúa a pesar de los pronósticos más agoreros hizo que su PIB se duplicara entre 2008 y 2016, superando a los Estados Unidos. Además de los sectores mencionados, la potencia emergente también ha decidido avanzar en la producción de microchips y semiconductores, en el cual se encuentra retrasada con respecto a los centros globales y especialmente a Estados Unidos [...] esta decisión puede significar en unos años que las empresas chinas logren disputar el liderazgo en el sector, especialmente teniendo en cuenta que en China se consume el 58% de los microchips del mundo y de ello importa el 90%. Este es un paso más en el ascenso continuo de la producción en sectores de alta complejidad, decisivo en la lucha por el control de los núcleos estratégicos de las cadenas globales de valor. [...] Ello muestra el objetivo político-estratégico de China de adquirir activos estratégicos y constituirse en los próximos años como principal centro de la economía mundial. (Merino, 2018: 29)

Con la victoria electoral de Donald Trump, la política exterior estadounidense experimenta sustanciales transformaciones que propician tensión e inestabilidad global. Merino (2018) indica que su triunfo electoral evidencia una “fractura política estratégica” al interior de los poderes facticos de EE. UU. que acelera la crisis global, propiciando condiciones para una “guerra mundial fragmentada”.

Dicha fractura es producto de la reacción de un conjunto de actores que se ven amenazados o perjudicados en el proceso de globalización (fase específica del proceso histórico de internacionalización del sistema-mundo), agudizada por la crisis capitalista que exacerba la lucha entre capitales y afecta a importantes capas de trabajadores y fracciones empresariales. Esta situación político-estratégica forma

parte de una transición histórica, con grandes implicancias geopolíticas, en la cual se está revirtiendo el proceso iniciado entre comienzos y mediados del siglo XIX donde el poder de “occidente” (con primacía británica) supera a “oriente” (con primacía China). La multipolaridad implica la pérdida de hegemonía del polo angloamericano con centro en Estados Unidos, aunque siga siendo por el momento el polo de poder dominante. (Merino, 2018: 24)

Con la “globalización”, si Estados Unidos es central, en su forma avanzada y global ya no lo es como Estado-nación clásico. La proyección de las fuerzas globalistas de Estados Unidos (y del polo angloamericano) en el capitalismo tardío transnacionalizado requiere el pasaje del Estado-nación central a nodo estratégico del “Estado red Global” (del occidente expandido), es decir, nodo estratégico estatal de una institucionalidad “global-occidental” que subsume y pone en crisis la institucionalidad nacional, incluso del viejo centro, y se enfrenta a los polos de poder desafiantes. Por ello, los intentos de avanzar en una estatalidad globalista a través de un conjunto de institucionales globales (FMI, BM, OMC) y con el tratado transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y el tratado transatlántico de Comercio e inversiones (ttiP), además de la expansión de la OTAN y un intento de desarrollar (*Ibid*: 25) una alianza similar en Asia Pacífico y el Índico (Merino, 2018), para la construcción de poder político y militar en una escala acorde a la nueva fase (crisis) de acumulación de capital y al enfrentamiento con los bloques continentales re-emergentes de China y Rusia (dos planos de la misma crisis, que al mismo tiempo encierra contradicciones terminales). Dicho cambio cualitativo golpea a actores de poder en los Estados Unidos no transnacionalizados y/o aquellos cuya concepción estratégica tiene como punto de partida la centralidad unilateral del Estado continental estadounidense (junto con su excepcionalidad y su superioridad) en el orden internacional, que se constituyó a partir de la segunda Guerra Mundial (*Ibid*: p. 26)

El impacto de la Globalización Neoliberal sobre EE. UU. no sólo enriqueció exponencialmente al 1 por ciento de la elite política y económica estadounidense sino desestructuró su matriz productiva y empobreció a la clase trabajadora estadounidense.

En contraste, este proceso se traduce en Estados Unidos en la quiebra a 60.000 empresas, en la destrucción de cinco millones de puestos de trabajo industriales en los últimos 15 años, en la caída de la participación de los salarios sobre el PIB del 48,7% en 1980 al 42,7% en 2015 (Reserva Federal de St. Louis, 2016) y en la aparición de fenómenos de super-explotación de la fuerza de trabajo propios de la periferia, configurando un contrastante paisaje de destrucción creativa de los “molinos satánicos del capital”. Paisaje que se expresa política y socialmente en un rechazo creciente al globalismo, a sus planes geoestratégicos y a su institucionalidad transnacional. No es casual que una de las principales fuerzas de oposición al TLCAN y al TPP sean, además de ciertas fracciones empresarias, los sindicatos norteamericanos nucleados en la central estadounidense AFL-CIO, tradicionalmente cercanos al Partido demócrata. (Merino, 2018: 28)

El libro *Democracia S. A. La Democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido* publicado en 2008 por el profesor emérito de la Universidad de Princeton Sheldon S. Wolin, plantea importantes interrogantes en torno al futuro de la democracia en EE. UU. y analiza las transformaciones políticas que han ocurrido en este país durante las últimas décadas. Wolin (2008), según Coronado (2017):²⁸

28 Marco A. Gandásegur (Hijo), Jaime Antonio Preciado Coronado (Coord.). *Hegemo-*

...plantea la tesis de que la democracia de Estados Unidos no ha llegado a consolidarse, pues a comienzos del siglo xxi parece estar controlada por un totalitarismo invertido que es ejercido por un superpoder. El concepto de totalitarismo invertido se refiere al poder político interno o doméstico, en el que se combina el poder estatal con diversas, aunque concentradas formas de poder privado, que se configuran en regímenes sociales corporativos [...] se instaura un régimen social que impone su agenda pública desde el autoritarismo “moral”, la idea de superioridad racial, el totalitarismo del mercado, en y desde relaciones sociales que capturan e intentan legitimarlo en el espacio sociopolítico. (p. 71) Totalitarismo invertido, o fascismo *societal*, giran en torno de un superpoder, o poder fáctico del dinero, que representa la antítesis del poder constitucional en lo interno, pero que también enfrenta la paradoja histórica de que Estados Unidos es, al mismo tiempo, una democracia y un imperio. De ahí su desprecio del derecho internacional y su representación como centro del mundo, pues el superpoder que detenta la única y actual potencia mundial estratégica se proyecta como totalitarismo invertido a reproducirse como hegemónico. (p. 72) Su contraparte en la política doméstica, correspondió a una posición liberal apoyada por la coalición política gobernante y el *establishment* político, frente a una dramática actualización del conservadurismo, sobre la base de rasgos definitivamente propios del fascismo *societal*: supremacismo blanco, racismo, discriminación, régimen patriarcal machista, factores aglutinados en una teología política puritana, mesiánica, aunque no exenta de cierta hipocresía solapada por la moral protestante y católica. (p. 73)

Las tensiones geoestratégicas globales alimentan el incremento del gasto en armamento y la remilitarización.

El Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones sobre la Paz (SIPRI, por sus siglas en inglés), reveló que el gasto militar mundial sobrepasó en 2018 los 1 800 millardos de dólares, lo cual representa un gasto en términos reales de 76 por ciento en relación con 1998,²⁹ lo que equivale a 3.5 millones de dólares por minuto gastado en armamento o fuerzas armadas. EE. UU. ocupa el primer lugar a nivel mundial, erogando para este año aproximadamente 1 000 millardos de dólares en todos los gastos militares, seguridad e inteligencia, lo que representa más o menos un 25 por ciento de su presupuesto nacional.³⁰

Según los datos de SIPRI, China y Rusia invirtieron 250 millardos y 61 millardos de dólares, respectivamente, durante 2018, cantidades muy distantes a la invertida por EE. UU.³¹

nía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo. México: Universidad de Guadalajara, 1a edición 2017.

29 *Trends in world military expenditure* (2018). Nan Tian, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman, Stockholm: International Peace Research Institute, 29 de abril de 2019.

30 Manlio Dinucci, *Estados Unidos, la locomotora del gasto militar mundial*. Disponible en <https://www.voltairenet.org/article206465.html>

31 *Ibid.*

La estrategia de seguridad y defensa de EE. UU., según Gandásegui,³² identifica en la actualidad como principal amenaza a sus intereses hegemónicos a China y Rusia, “es cada vez más claro que China y Rusia quieren modelar un mundo –consistente con su molde autoritario– ganando autoridad de veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de otras naciones.” (Documento de la estrategia de defensa de EE. UU., traducido y citado por Gandásegui). Acusa a China de querer desplazar a EE. UU. para alcanzar el dominio global (p. 123) y afirma, que EE. UU. utilizará todos los medios a su alcance para enfrentar esta amenaza.

Ana Esther Ceceña, en un artículo denominado “Contrainsurgencia, control territorial y emancipaciones en el siglo XXI”, plantea que EE. UU. despliega una compleja estrategia global de dominio de amplio espectro. Indica que la hegemonía alcanzada por ese país durante las últimas cinco décadas es producto de

...una estrategia dual en la que se combinan las dos formas de representación del sujeto hegemónico: el Estado y las empresas, que se despliegan tanto en el campo militar, económico y cultural. [...] El objetivo de la estrategia de los EE. UU. es no tolerar la existencia de ninguna potencia capaz de resistirse a los mandatos de Washington y, por eso mismo, tratar de dismantelar todos los países juzgados potenciales amenazas para su proyecto de dominación global. La estrategia estadounidense apunta, afirma Amin (Amin, 2003: 136-137) a i. neutralizar y minimizar la capacidad de los demás socios de la alianza como Europa y Japón para poder actuar fuera de la influencia de los EE. UU. ii. Garantizar el acceso y control exclusivo de los recursos de gas y petróleo en el Medio Oriente y Asia Central, iii. Impedir la construcción de bloques regionales que podrían renegociar los términos de la mundialización como la China, Brasil, India, Europa etcétera. (Ceceña: 2002:1-2)

Merino (2018) plantea que “El militarismo unilateral es clave en el nuevo gobierno. Como analiza Martínez Díaz (2017), a menos de un mes de asumir, Trump emitió un documento denominado “Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Force”, donde establece un conjunto de órdenes para fortalecer la postura militarista que pretende asumir el gobierno estadounidense. Este cuadro se completa con el hecho de que el senado de Estados Unidos aprobó un presupuesto militar que llega a la impresionante cifra de 700 000 millones de dólares. Ello significa un aumento interanual de 13.1 por ciento. Los globalistas también apoyaron en su gran mayoría dicho aumento y se tornaron más belicistas postconflicto de Ucrania, aunque difieran en la visión estratégica y, por lo tanto, en la concepción del conflicto y la forma de la guerra. Las diferencias no son en torno al nivel de belicismo de uno u otro, sino de cuál es la geoestrategia dominante”. (Merino, 2018: p. 32)

La guerra contra Iraq, Libia, Afghanistan y Siria, impulsada por EE. UU. en alianza con la OTAN, inauguró una nueva etapa del militarismo neocolonial que tiene la única finalidad de apropiarse de los recursos estratégicos requeridos por el Imperio y sus aliados estratégicos para preservar su dominio global. Violando todas

32 Marco Gandásegui (2018). “La política de seguridad nacional de Trump”. En *Estados Unidos contra el Mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Gabriel Esteban Merino (et al.). Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui, Leandro Ariel Morgenfeld (Eds.). Buenos Aires: CLACSO.

las normas del derecho internacional, estas agresiones neocoloniales han dejado millones de muertos, desplazados y refugiados, la fragmentación y destrucción de estos territorios con sus respectivas secuelas de caos, virtual desestructuración de los Estados y terribles costos humanos.

En el marco de la transición y disputa geoestratégica y sistémica global, EE. UU. ha actualizado y redefinido su estrategia hacia América Latina y el Caribe, para recuperar el control y acceso a los recursos estratégicos, limitar la influencia de Rusia y China en la región, y evitar que las izquierdas latinoamericanas y caribeñas se reestructuren y avancen hacia un nuevo ciclo progresista. Esta nueva etapa intervencionista que se lleva a cabo de manera coordinada con la derecha continental se dirige especialmente contra los gobiernos de izquierda y, en particular, contra la República Bolivariana de Venezuela. El despliegue de la densa guerra multidimensional que Washington dirige contra esa República no tiene precedentes históricos. Es una estrategia multiescala que consiste en intentos de golpes de Estado, medidas de ahorcamiento económico, el aislamiento internacional, la guerra mediática, operaciones encubiertas de tipo paramilitar, guerra psicológica, sabotajes a la infraestructura y ataques contra el sistema eléctrico, el robo descarado de los bienes del Estado de Venezuela ubicados en bancos internacionales, el boicot a la importación de alimentos, de insumos estratégicos para la atención de salud, acompañados de una creciente agresión verbal que amenaza permanentemente con una intervención militar. Se ha despojado a Venezuela de más de 5 000 millones de dólares mediante el robo y el boicot económico, prácticas neocoloniales despiadadas, que constituyen una amenaza sin precedentes para los pueblos del mundo que se atreven a cuestionar la hegemonía de EE. UU. y construir un orden mundial alternativo. La ofensiva contra Venezuela es una embestida directa contra el mundo multipolar, si se toman en cuenta las alianzas estratégicas que la Revolución Bolivariana ha construido con Rusia y China. La disputa por la direccionalidad de la transición intrasistémica global se despliega hoy en Venezuela, lo que permitirá entender por qué en torno a esta guerra multidimensional se articulan capitales, fuerzas políticas y países ajenos a la región.

Si bien en algunos temas la Unión Europea ha querido distanciarse de la política internacional del régimen trumpista (cambio climático, UNESCO, Cuba, Palestina, etc.), en lo fundamental sigue subordinada a su perspectiva geoestratégica y no constituye un contrapeso significativo. El resurgimiento de los nacionalismos, el cuestionamiento al modelo de la UE, el crecimiento de la ultraderecha, la xenofobia y la persistencia de una crisis económica que no parece tener posibilidades de solución a corto plazo sin que emerja una perspectiva distinta sobre el rol que la UE debe tener globalmente, parece indicar en lo inmediato pocos cambios en su actuación en el escenario global.

El sistema mundial actual carece de un mecanismo arbitral independiente; no existen efectivos contrapesos, como tampoco mecanismos democráticos que le permitan al ciudadano-mundo ejercitar su voz y voto en los ámbitos supranacionales y

la correlación de fuerzas en el ámbito mundial para transitar hacia otro sistema distinto es insuficiente. En este sentido, los Estados se constituyen aún en un eslabón estratégico para cualquier estrategia de transformación del orden mundial.

Nuevas amenazas para la democracia: el espionaje global y el poder de influencia que tienen los grandes consorcios mediáticos

El poder que han adquirido los grandes consorcios mediáticos a nivel mundial para influir sobre la conducta humana y la opinión pública no tiene antecedentes históricos. Ignacio Ramonet (2003) describe los cambios que han ocurrido como “una metamorfosis decisiva”, no sólo porque los medios de comunicación hegemónicos se han agrupado en grandes consorcios (la mayoría de capital estadounidense) que concentran cada vez más poder e influencia a nivel mundial, sino porque se han convertido en uno de los pilares fundamentales de la maquinaria ideológica política legitimadora de la globalización neoliberal.

En la nueva guerra ideológica que impone la mundialización, los medios de comunicación son utilizados como un arma de combate. La información, debido a su explosión, su multiplicación, su sobreabundancia, se encuentra literalmente contaminada, envenenada por todo tipo de mentiras, por los rumores, las deformaciones, las distorsiones, las manipulaciones. [...] Porque los medios de comunicación son actualmente el único poder sin contrapoder, y se genera así un desequilibrio perjudicial para la democracia. Es decir, cuando vemos que los poderes mediáticos están confiscados por el poder económico y financiero, cuando vemos que este cuarto poder ya no es un contrapoder sino que es un poder suplementario para oprimir o para mantener a la sociedad en esta situación. [...] Pero hoy tenemos el problema de que este cuarto poder no está cumpliendo su misión de contrapoder y, además, es el único poder, en el seno de la democracia, que no admite ningún tipo de crítica, que no admite ningún tipo de contrapoder. El poder mediático es el único en nuestras sociedades que no tiene contrapoder. Luego, no es democrático. (Ramonet, 2003: 9)³³

Profundas implicaciones para el futuro de la democracia se derivan del sistema de vigilancia masiva que llevan a cabo agencias de inteligencia de EE. UU. en coordinación con otros poderes hegemónicos globales. Edward Snowden,³⁴ quien filtró miles de documentos de la *National Security Agency* (NSA) en 2013, logró demostrar ante el mundo cómo los aparatos de inteligencia recolectan sistemáticamente información de los cables de fibra óptica, comunicaciones satelitales y de la telefonía celular, vía el programa de *UPSTREAM* que recolecta información de los cables de fibra óptica con las que colaboraron las empresas de AT&T y Verizon (NYT, 2015) y PRISM que se basa en la información de los usuarios de empresas como Microsoft, Google, Yahoo, Facebook, Youtube, Skype, Apple y Dropbox. Recolectan datos de los correos electrónicos, chats, videos, videoconferencias, archivos de audio entre otros.

33 Ignacio Ramonet. “Medios de Comunicación ¿Un poder al servicio de Intereses privados?” Fundación Alfons Comín, 2011. Disponible en http://www.fdacomin.org/media/20110801120606_IgnacioRamonet_cast.pdf

34 Snowden, perseguido por EE. UU., se encuentra asilado en Rusia.

Se trata de una flagrante violación al derecho internacional, los derechos humanos y la privacidad de los ciudadanos del mundo, que está lejos de haberse concluido a pesar de las numerosas demandas penales que se han interpuesto. Constituye una amenaza directa a quienes se oponen al orden mundial actual, al dominio imperial de EE. UU., a las grandes corporaciones transnacionales y a opositores políticos de las naciones.

En síntesis, en el ámbito global se vive en una transición económica, política, sociocultural y ecológica, en cuyo marco se desarrolla y acentúa la disputa entre quienes aspiran a controlar las reglas o pautas de esta transición. En este contexto, EE. UU. ha desatado una ofensiva multiescala y desde distintas esferas en contra del sistema de derecho internacional, el multilateralismo, los países que defienden un mundo multipolar y amenazan su hegemonía económica-política y militar para impedir, a cualquier costo, que la transición estructural intrasistémica lo relegue a una posición subordinada en el escenario geoestratégico global, debilitando su histórica capacidad de imponer su dominio unilateralmente. Su actuación está añadiendo enorme tensión a un escenario global ya en sí profundamente complejizado por las múltiples crisis que están dialécticamente interrelacionadas, propias de los periodos históricos de transición sistémicos. Un nuevo modelo civilizatorio que rompe con la lógica del capital y está basado en la defensa de la vida, los bienes naturales y el bien común de la Humanidad, defendido por millones de habitantes de este planeta, carece aún de suficiente fuerza y definiciones para imponerse.

A pesar de las importantes luchas que libran los pueblos en el mundo entero, motivadas por una heterogénea agenda de agravios causados por el complejo sistema de dominación nacional-global, se constatan importantes retrocesos en materia de derechos, el deterioro de los sistemas políticos democráticos, el crecimiento de la desigualdad, la destrucción de los bienes naturales, así como el empobrecimiento paulatino de las nuevas generaciones emergentes, aún en los países económicamente más desarrollados. Las protestas en sus múltiples y diversas formas no tienen la posibilidad de revertir este sistema de dominación global-nacional si no están sustentadas en una estrategia política compleja y a multiescala que enfrente los poderes, la base filosófica fundacional del sistema existente y construya una alternativa radicalmente distinta.

Esto abre nuevos retos e interrogantes sobre el futuro de la democracia en un contexto de una creciente concentración de riqueza y de poder de las empresas transnacionales, del surgimiento de un mundo multipolar y de crisis en los pilares que han sustentado la fase actual de acumulación. Implica repensar y democratizar el orden mundial y los cimientos sobre los cuales éste se sustenta.

Aportes para la reflexión sobre las causas que han impedido que el proceso de democratización en Guatemala avance y se consolide

“Ningún intento de apertura democrática puede llevarse a cabo sin que las masas que han acumulado gran cantidad de experiencias y sabiduría, encuentren las formas adecuadas para defender sus intereses frente a los propósitos de las clases dominantes, del gobierno opresor y del imperialismo, reavivando así sus luchas populares.”

Rolando Morán, Saludos Revolucionarios, 1984

De la transición hacia la democracia hacia una crisis sistémica y multidimensional

En la historia reciente del país se pueden identificar, al menos, cuatro momentos en que se pretendió transitar desde un Estado autoritario hacia un Estado democrático: 1) La Revolución de octubre 1944-1954; 2) La Asamblea Nacional Constituyente de 1984; 3) Las elecciones de 1985 y la asunción del gobierno de la Democracia Cristiana, 1986; y 4) El proceso y firma de los acuerdos de paz, 1996. Si bien el contexto histórico, las fuerzas protagónicas y los alcances de estos procesos fueron muy diferentes, tienen en común la pretensión de ampliar y profundizar los derechos ciudadanos, limitar y modificar los poderes fácticos, instaurar un proceso sociopolítico con cambios en el marco jurídico e institucional para favorecer la transición hacia un Estado democrático.

La transición hacia la democracia que se gesta a partir de mediados de los años ochenta debe situarse en el profundo cambio geoestratégico global: la crisis del socialismo real y la eventual implosión del socialismo eurosoviético, el fin de la Guerra Fría, la emergencia del neoliberalismo y un reposicionamiento del bloque europeo-estadounidense para reforzar su dominio y hegemonía global. Estos procesos tuvieron repercusiones directas sobre Centroamérica. El Proceso de Contadora (1983-86), de Esquipulas I (1986) y II (1987) constituyen iniciativas que tenían como finalidad presionar a los distintos actores involucrados en los conflictos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua a buscar el diálogo, la reconciliación nacional, la democratización y el cese de las hostilidades.

Distintos factores confluyeron para que el bloque en el poder, dominado por las fuerzas armadas, consintiera en crear condiciones para la apertura democrática que implicó la reforma a la Constitución y la convocatoria a elecciones generales en 1985: 1) El proyecto militar contrainsurgente en gran medida había cumplido con

dos de sus objetivos iniciales: la militarización del país, el debilitamiento de las fuerzas guerrilleras y de los movimientos populares más críticos frente al sistema; 2) El ejército se encontraba cuestionado nacional e internacionalmente por su responsabilidad en las masivas violaciones de los derechos humanos de la población civil, especialmente la indígena; 3) El sector empresarial demandaba el retorno a la institucionalidad porque la guerra, las restricciones de los derechos políticos y civiles, y la violación de los derechos humanos generaban un ambiente poco propicio para la inversión y la acumulación de capital; 4) Existía una creciente presión internacional proveniente de la comunidad internacional y desde los países involucrados en el proceso de Contadora.

Podría decirse, que una multiplicidad de actores externos e internos confluyeron alrededor de la necesidad de encontrar una solución a la guerra. Sin embargo, esta coincidencia partía de intereses y premisas distintas. Para el movimiento revolucionario, el proceso de diálogo y negociación estaba concebido como una oportunidad única para discutir a fondo las causas estructurales de la guerra y arribar a acuerdos políticos que permitiesen su abordaje desde una perspectiva estratégica e integral. A su vez, buscaba la creación de condiciones políticas que podrían fortalecer la organización del movimiento social, acumular mayor fuerza desde los sectores democráticos y de izquierda, y darle un contenido popular y democrático a la transición política. Con este planteamiento coincidieron en gran medida los diferentes movimientos sociales que, a partir de 1990, se constituyeron en un actor fundamental de presión para que el proceso de diálogo avanzara y no perdiera su contenido.

Los aspectos que distinguieron el proceso de paz guatemalteco de otros, son: 1) La amplitud de la agenda que aborda problemáticas económicas, sociales, políticas y culturales; 2) El papel moderador de la Iglesia (1988-1993) y ONU (1994-1996); 3) El largo espacio temporal que duró (seis años) ; 4) El papel de los actores externos en la mesa de negociación (la comunidad internacional); 5) La participación de la sociedad civil que creó una mesa paralela, la ASC, donde discutía y elaboraba propuestas sobre los contenidos de los acuerdos de paz, propuestas que se entregaron a la mesa de negociación; 6) El temario general que se había acordado en México contemplaba la discusión y búsqueda de acuerdos en temas sustantivos y operativos. Los temas sustantivos fueron: a) Democratización y DDHH; b) Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática; c) Identidad y derechos de los pueblos indígenas; d) Reformas constitucionales y régimen electoral; e) Aspectos socioeconómicos y situación agraria; f) Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.

A pesar de múltiples dificultades y tropiezos en este proceso de negociación, en marzo de 1994 se firmó el primer acuerdo, Acuerdo Global de DDHH, que por presión de la comunidad internacional y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) entró en vigencia inmediatamente. Los demás acuerdos se firmarían en los años siguientes y cobrarían vigencia a partir de la firma de la paz el

29 de diciembre 1996. A pesar de los múltiples obstáculos encontrados durante el proceso de paz y negociación, se logró construir una agenda que abordara integralmente los grandes problemas estructurales que el país enfrentaba. Se firmaron un total de trece acuerdos y se arribó a más de 300 compromisos específicos. Los acuerdos de paz estaban concebidos desde una perspectiva integral. Un acuerdo sentaba la base del otro dentro del marco de una línea de continuidad y coherencia temática. Esta integralidad se diluyó durante la etapa de implementación, lo que en la práctica significó un proceso de fragmentación de los compromisos y la pérdida de un hilo conductor o enfoque estratégico común. Si bien se logró cumplir la mayoría de los compromisos relativos a las partes operativas de los acuerdos, este no fue el caso de las partes más sustantivas, aquellos que implicaban cambios estructurales, políticos jurídicos e institucionales. La mayoría de los compromisos adquiridos correspondían al Estado, y se creó una institucionalidad específica para operativizar su respectivo cumplimiento. A su vez, se crearon comisiones³⁵ de conformación mixta, Estado y sociedad civil, que tenían a su cargo elaborar propuestas y mecanismos que permitiesen la implementación de los compromisos contenidos en cada uno de estos acuerdos.

La implementación de las políticas neoliberales, la configuración de un modelo económico de acumulación de tipo extractivista basado en el despojo, la cooptación del Estado por parte de las elites económico-políticas, la penetración de los capitales mafias, la persistencia y actualización de barreras institucionales y jurídicas que impidieron que iniciativas democratizadoras fructificaran, así como las debilidades de los movimientos sociales y fuerzas sociopolíticas democráticas y de izquierda, fueron algunas de las causas que contribuyeron a que lo propuesto en los acuerdos de paz no llegara a cumplirse. El “tiempo de la paz”, entendido como esa coyuntura política nacional que permitió la apertura al diálogo, la búsqueda de soluciones y consensos, así como confluencias y sinergias de actores nacionales e internacionales para impulsar una nueva etapa de transición política hacia la democracia duró más o menos 14 años (1990-2004).

El incumplimiento de los acuerdos de paz contribuyó a que se debilitara el proceso de transición democrático, que paulatinamente fue vaciado de contenido y desarticulada la estrategia política-económica transicional contemplada en los compromisos de la paz. Las fuerzas sociopolíticas democráticas no tuvieron la capacidad de impedir la imposición del proyecto de país diseñado por la clase dominante para la época posguerra.

35 Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz; Comisión Paritaria de Reforma Educativa; Comisión de Oficialización de los idiomas indígenas en Guatemala; Comisión de Fortalecimiento de la Justicia; Comisión de Reforma Electoral; Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas; Comisión Paritaria de Reforma y Participación; Comisión Técnica de Seguimiento al Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas –CTEAR; Comisión de Lugares Sagrados y Comisión Especial de Incorporación-CEI-.

A 22 años de concluida la guerra, no existen consensos en torno a las causas principales del porqué se perdió esa histórica oportunidad política para redireccionar el destino del país hacia un horizonte de una democracia plena, con justicia social y equidad, y se está lejos de comprender por qué se agotó en tan poco tiempo. Hay quienes lo atribuyen al cambio del contexto geoestratégico global, a la imposición del neoliberalismo y del extractivismo, otros al desmedido poder de la clase dominante y su capacidad de cooptar la dinámica política-económica del Estado para sus fines propios; otros consideran que la fragmentación y la ausencia de un pensamiento estratégico de los movimientos sociales, pueblos originarios y fuerzas de izquierda de cara a la época posguerra no les permitió acumular suficiente fuerza para evitar la desarticulación y debilitamiento de la agenda de paz; otros han planteado que el impacto del neoliberalismo, el fundamentalismo religioso y el incremento de la violencia social y criminal, contribuyeron a la despolitización de la población, cada vez más inmersa en su sobrevivencia en sus microespacios de la vida cotidiana.

Un proceso de democratización que se estanca, retrocede; esto es así, porque no es capaz de canalizar y responder a las dinámicas sociopolíticas de la ciudadanía que permanentemente actualiza sus demandas en el ámbito económico, sociopolítico y cultural. El cerco a las transformaciones democratizadoras ha contribuido a la agudización de las contradicciones sistémicas, las cuales, dentro del marco del modelo económico-político existente, difícilmente podrán solucionarse.

Contradicciones sistémicas que se han acentuado y son la base sobre la cual se opera el retroceso en el proceso de democratización:

1. Un modelo económico que robustece la dominación clasista, concentrador de riqueza y privilegios; que empobrece, que no ofrece posibilidades de inserción laboral para las nuevas generaciones, que propicia la expulsión, el desplazamiento forzoso y la migración de cientos de miles de guatemaltecos; un modelo económico que es incapaz de generar bienestar, fuentes de empleo, trabajo decente y salarios dignos;
2. El modelo de acumulación extractivista que destruye los bienes naturales, agota las fuentes hídricas y despoja de la tierra a las comunidades indígenas y campesinas;
3. El empobrecimiento de la clase media, las dificultades para conseguir financiamiento para actividades productivas, la creciente deuda privada y los obstáculos para el ascenso social de nuevas generaciones;
4. La profunda penetración de los capitales ilícitos en todos ámbitos de las estructuras del poder y en la sociedad como tal, que agudiza los niveles de violencia, el debilitamiento del tejido social y la creación de poderes paralelos.
5. La corrupción, el robo de los bienes públicos y los altos niveles de impunidad.
6. Un sistema político cooptado por las elites y redes económicas-políticas ilícitas que impide la democratización del Estado, de la economía y de la sociedad

como tal, y utiliza mecanismos represivos, de control, disciplina social y criminalización para impedir que las fuerzas sociopolíticas críticas del sistema crezcan y puedan construir un Estado democrático, participativo dedicado a la defensa del bien común.

7. La persistencia del racismo estructural y la sistemática violación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

8. La prevalencia de las relaciones sociales patriarcales y la violencia sistémica en contra de las mujeres y la niñez

En el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), publicado a finales del 2017 se afirma que:

La información recibida consistentemente por la Comisión durante la visita³⁶ indica que, en lo fundamental, a más de veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz, persisten varios de los motivos que generaron el conflicto armado interno: se mantiene una economía basada en la concentración del poder económico en pocas manos, una estructura estatal débil, con pocos recursos por la escasa recaudación fiscal y altos niveles de corrupción. Persisten problemas estructurales como la discriminación racial, la desigualdad social, una profunda situación de pobreza y exclusión, y falta de acceso a la justicia, los cuales constituyen un obstáculo para el pleno respeto a los derechos humanos en Guatemala. Asimismo, la CIDH recibió información de manera reiterada sobre la persistencia de estructuras de poder paralelas que impiden la lucha contra la impunidad, [contra] la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho.³⁷

La relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas expresó su profunda preocupación por la situación de estos pueblos tras su visita al país en 2018, y ratificó lo expresado en otros informes elaborados por expertos en la materia:

El principal problema estructural que afecta a los pueblos maya, xinka y garífuna de Guatemala es el racismo y la discriminación generalizados, que llegan al punto de una segregación racial *de facto*, y que permean todos los ámbitos. La situación de los pueblos indígenas se ve determinada por cuestiones históricas y estructurales esenciales. La impunidad, la corrupción, la debilidad institucional y la extrema desigualdad económica y social son factores íntimamente vinculados a los problemas a los que se enfrentan. Además, persisten patrones de violencia y represión, particularmente en los territorios indígenas, que mantienen vivo el legado de violencia y genocidio del conflicto armado interno (1960-1996). Pese a los 22 años transcurridos desde la firma de los Acuerdos de Paz, siguen pendientes la justicia y la reparación integral que conduzcan a una verdadera reconciliación nacional.”³⁸

36 Una comisión visitó Guatemala durante los días del 31 de julio al 4 de agosto del año 2017.

37 CIDH, “Situación de los Derechos Humanos en Guatemala”, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, 31 diciembre 2017. Original: Español p. 11.

38 “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala”, Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones, del 10 al 28 de septiembre de 2018, Tema 3 de la agenda, Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU), original español. p. 3.

La Tabla 3 presenta algunos rasgos básicos del Estado guatemalteco y permite visualizar de manera resumida sus debilidades y falta de desarrollo democrático.

Tabla 3
Algunos rasgos del Estado Guatemalteco en la actualidad

Variables claves	Características actuales
Institucionalidad estatal	Debilitada, cooptada y fragmentada debido a la ausencia de una planificación estratégica a largo plazo e interferencia de poderes fácticos
Acceso a la toma de decisiones en el ámbito estatal por parte de la ciudadanía, movimientos sociales y pueblos originarios	Muy bajo, virtualmente cerrada ante sus demandas
Acceso a la toma de decisiones en el ámbito estatal por parte de las elites económicas-políticas	Alto
Apertura de los partidos políticos a las demandas procedentes de la ciudadanía, movimientos sociales y pueblos originarios	Muy Bajo. Con excepción de las bancadas minoritarias de la izquierda, el resto de los partidos políticos no están abiertos a las demandas democratizadoras procedentes de la ciudadanía, pueblos originarios y movimientos sociales. El organismo legislativo no ha emitido leyes que beneficien explícitamente, política y económicamente a los trabajadores/as, el campesinado y los pueblos originarios durante la última década
Barreras jurídicas y políticas que impiden que iniciativas de reformas democratizadoras prosperen	Alta
Concentración privada de los medios de comunicación radiales, televisivos y escritos y su respectiva influencia ideológica y política en la ciudadanía	Alta
Desigualdad económica, política y sociocultural	Alta
Corrupción en los tres organismos del Estado	Alta
Influencia del crimen organizado en los tres organismos del Estado	El crimen organizado tiene influencia en el organismo legislativo, ejecutivo y el organismo judicial, además de controlar ciertos territorios y municipalidades (el narcotráfico)
Impunidad en delitos contra la vida y violación de los DDHH	Alta
Impunidad en materia de violación a los derechos laborales	Alta
Impunidad en materia de derechos colectivos de los pueblos originarios	Alta
Impunidad en materia de derechos de las mujeres	Alta
Capacidad de implementación de política del Estado a pesar de oposición de la ciudadanía	Alta
Violación de los DDHH de defensores/as de la vida, de los bienes naturales y los pueblos	Permanente y sistémica

Fuente: elaboración propia.

Lo que hoy es evidente, es que el país enfrenta una profunda crisis multidimensional, en cuyo seno se opera una disputa, cada vez más evidente, entre fuerzas políticas-económicas, que están dispuestas a erosionar aún más los frágiles remanentes de la democracia liberal y representativa con tal de preservar sus privilegios, el sistema patrimonial, la corrupción e impunidad, y quienes abogan por reformas mínimas o más sustantivas del sistema existente.

Los pactos políticos nacionales derivados de la Asamblea Nacional Constituyente (1984) y de la firma de la paz (1996), dos momentos clave en la historia política reciente de Guatemala, se han debilitado de tal manera que no ofrecen suficientes soportes políticos-jurídicos-institucionales para poder enfrentar la crisis, el retroceso del proceso de democratización, ni las amenazas de una restauración autoritaria. En tal sentido, se avizora una etapa política de inestabilidad e incertidumbre.

Se trata de un complicado entramado de problemáticas históricas y estructurales nunca resueltas democráticamente, a las que se sumaron nuevas que emergieron en la época de posguerra, que en su conjunto conforman un enormemente complejo sistema de dominación que opera a multiescala y es multidimensional. Para los pueblos que habitan el territorio guatemalteco esta realidad significa un franco deterioro en sus condiciones de vida, la pérdida de derechos conquistados y la imposibilidad de poder ejercer los que están consagrados en el marco jurídico nacional, en tanto que las elites han acaparado cada vez más poder, se han enriquecido exponencialmente apropiándose progresivamente de los bienes públicos.

Impunidad, corrupción y captura del Estado, barreras infranqueables para la construcción de la democracia

La densa y obtusa estructura de poder creada por las elites no se debilitó durante el periodo de posguerra, se complejizó. Mayra Palencia Prado (2013: 2) en un análisis sobre las élites guatemaltecas y cómo éstas actualizaron su estrategia en la época posguerra y de la globalización neoliberal constata:

...una alta pericia de las elites tradicionales para adecuarse a los ritmos y exigencias de la globalización neoliberal. Estas elites, si bien ya no conforman una oligarquía en su sentido riguroso y original, en tanto que este término alude al gobierno del Estado administrado por un grupo restringido, en esta fase que vive Guatemala de consolidación democrática, conservan su injerencia política puesto que conforman un núcleo de gran poder decisivo para el veto en la dirección de los asuntos nacionales. Poseen a su favor el conocimiento histórico, el control de información y la posesión o acceso a los recursos necesarios de toda índole para conservar su capacidad de *lobby* y eficacia política que las ha caracterizado pero que hoy, ciertamente, están disputando, en algunas arenas, como las electorales, y a través de los negocios relacionados con el presupuesto del Estado, con grupos emergentes. [...] Las elites guatemaltecas no han dejado de cultivar su espíritu “autoritario-jerárquico.” (Palencia Prado, 2013: 2)

Entendemos como “captura del Estado” no sólo al fenómeno de la falta de transparencia en la gestión pública, sino al hecho que dicha falta de transparencia es concomitante no sólo con estructuras paralelas de poderes ilícitos, sino también a que el Estado –en unos períodos, y en unas áreas de gobierno más o menos que en otros– ha estado cautivo por el poder de veto de las elites. En ese intrínquilis se mezclan negocios legales e ilegales, cabildeos legítimos e ilegítimos, liderazgos empresariales legítimos y transparentes con grupos de capital de orígenes extraños. Es decir, en Guatemala se mezcla la falta de transparencia con la subordinación de la gestión pública a los intereses del gran capital produciendo efectos negativos a la vida democrática. [...] El control del Estado deriva de un tráfico histórico y recurrente de influencias procedentes de las elites para la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses. [...] señalamos que entre los más comunes actos de las elites guatemaltecas para disponer del poder del Estado a modo de estimular condiciones propicias para renovarse y/o posicionarse adecuadamente ante nuevas actividades proveedoras de mayor rentabilidad se encuentran, con grados distintos de control y éxito desiguales, tanto en la forma y como en el fondo de los productos de política pública o legislación obtenidos: (i) captura legislativa, como la influencia directa sobre decisiones parlamentarias, ya sea para la promoción de leyes a su conveniencia o el congelamiento de leyes que los perjudican; (ii) captura de decisiones administrativas, como gestión y aprobación de préstamos así como cooperaciones técnicas, adjudicación de adquisiciones públicas, colocación y remoción de funcionarios públicos e inclusión de prioridades privadas en planes y políticas de Estado; (iii) captura jurídica, como criminalización de las demandas campesinas por tierra, impunidad frente a violaciones de derechos laborales, permisibilidad ante litigios laborales maliciosos (como interposición de incidentes de incompetencia, excusas médicas, excepciones dilatorias, excepciones perentorias, recursos de nulidades, amparos, apelaciones, inconstitucionalidades, etc.) y (iv) financiamiento no transparente de partidos políticos para favorecer sus intereses y prioridades”. (*Ibid*: 20-21)

La Fundación Mirna Mack, por su parte, en un informe sobre la impunidad y corrupción en el ámbito del sistema de justicia enviado a las Naciones Unidas en 2010 expresó:

La Fundación Myrna Mack sostiene que la situación de la justicia en Guatemala debe analizarse a partir de la aceptación de que existen patrones políticos, ideológicos y culturales que deliberadamente provocan el debilitamiento de las instituciones. Así, la impunidad no es algo nuevo, sino que más bien es el escenario en el que se desarrolla la historia de la justicia en el país desde hace décadas. La realidad del sistema de justicia guatemalteco es corolario de la inoperancia de sus instituciones, cooptadas por diferentes grupos de poder y cuyo funcionamiento es diferenciado para favorecer a unos y oprimir a otros. [...] La corrupción es otro de los graves problemas que enfrenta la administración de justicia en Guatemala. Es claro que este fenómeno obstaculiza la investigación criminal y a través del soborno a funcionarios judiciales, testigos y otros sujetos, veda, retarda y deniega justicia. Los niveles de corrupción han llegado a tal punto que esta se configura como una estructura paralela al propio Estado, basada en un sistema de compadrazgo y nepotismo que vulnera los principios de probidad y ética. Es *vox populi* que la corrupción está generalizada y extendida, así como que numerosas investigaciones se ven entorpecidas por los operadores de justicia, a cambio de incentivos o compensaciones económicas, máxime cuando se trata de

delitos cometidos por el crimen organizado. Esta situación se agrava por la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables. (Fundación Mirna Mack, 2010: 1, 5)

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) elaboró un informe paradigmático denominado “El financiamiento de la Política en Guatemala” (2015), que arrojó luz sobre los mecanismos que los poderes fácticos lícitos e ilícitos han utilizado para apropiarse de los bienes públicos, distorsionar el rol de los partidos políticos, capturar al Estado para sus fines particulares y “socavado la democracia guatemalteca”.

El financiamiento privado de la política elimina la participación democrática, distorsiona el sentido de la política e impide a quienes carecen de recursos económicos participar de manera equitativa en los procesos políticos electorales.

Este sistema perverso de financiamiento de la política ha moldeado el sistema de partidos. La fortaleza de los partidos no depende de su programa político, de sus propuestas, sino de la posibilidad de atraer financistas/candidatos. Estos, a su vez, no se vinculan con los partidos por razones ideológicas sino meramente instrumentales. El partido es visto como un vehículo temporal para llegar a un cargo de elección, y ya en el ejercicio del mismo no se tendrá lealtad alguna hacia el partido, sino se buscará aquel instrumento que les permita la reelección. Esto explica en parte el excesivo transfuguismo parlamentario y la fluidez del sistema de partidos. (CICIG, 2015: 63)

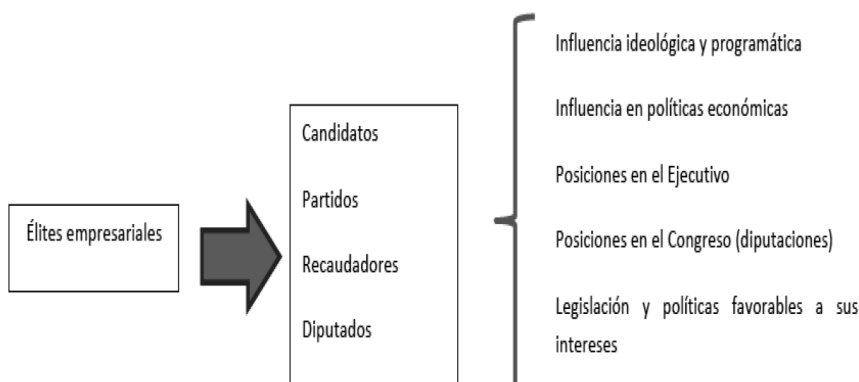
Casas y Zovatto (2011) citados en el ya mencionado informe de la CICIG, señalan que la opacidad y escasa regulación del financiamiento privado generan altos riesgos para los procesos políticos democráticos. Identifican cinco factores de riesgo que son:

- La utilización del financiamiento espurio o ilegal, principalmente proveniente del crimen organizado, que busca penetrar las instituciones políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas (p. 21).
- Compra de influencia y conflictos de interés. Existe el riesgo de que las aportaciones privadas, incluso aquellas apegadas a la ley, contribuyan a la “privatización de la toma de decisiones”, privilegiando los intereses privados antes que los públicos. En América Latina, la negociación de tarifas especiales por parte de los medios de comunicación genera frecuentes conflictos de interés (p. 22).
- Las inequidades electorales graves. Las diferencias en los recursos que los partidos movilizan en las campañas electorales crean inequidad en la competencia política y pueden producir significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, el uso de recursos públicos por parte de los partidos políticos aumenta las diferencias de esta naturaleza (p. 23).
- La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos. El diseño de las reglas de financiamiento partidario puede incidir en la

institucionalización del partido y en su consolidación como una agrupación con vida permanente (pp. 25-26).

- Pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político. La normativa débil, sumada a los escándalos de corrupción, resta credibilidad no solo a la regulación, sino también al sistema de financiamiento político en su conjunto (p. 27). (CICIG, 2015:13)

Esquema 1



Fuente: CICIG, “El financiamiento de la Política en Guatemala”, 2015, p. 47.

Según el informe citado, el financiamiento de la política en el caso guatemalteco procede en un 25 por ciento de los empresarios, del 50 por ciento de proveedores del Estado y otro 25 por ciento del crimen organizado, especialmente del narcotráfico, lo que les ha permitido imponer sus propias agendas e intereses en los tres organismos del Estado. En el ámbito regional, departamental y municipal se configuraron “redes políticos-económicas ilícitas” (RPEI) que ejercen control territorial, tráfico de influencias y se apropian de recursos públicos a través de un complejo entramado de empresas, ONG, operadores políticos y crimen organizado.

Los actores clave en la recepción de recursos ilícitos son las redes político-económicas ilícitas (RPEI). Por lo general, las RPEI se aglutinan en torno a diputados distritales y/o alcaldes y edifican una estructura de empresas constructoras, proveedoras del Estado y oenegés que les permiten canalizar fondos públicos que, a través de comisiones, sobornos o distribución de utilidades, posibilitan el reforzamiento y la ampliación de su poder a escala departamental y nacional. Por conducto de estas estructuras se financian muchas de las campañas distritales y municipales. (p. 44)

En otro estudio efectuado por la Fundación Mirna Mack, denominado “Redes ilícitas y crisis política: La realidad del Congreso de la República” (2019), se indica que

las RPEI de carácter regional –en su despliegue político y económico– desarrollan una alta capacidad de micro-captura del Estado, –un proceso local/regional de captura de la institucionalidad estatal–, cuyos tentáculos alcanzan también los

órganos de justicia en los departamentos. La perpetuidad de RPEI de carácter regional se mantendrá, en tanto controlen el Listado Geográfico (y otros espacios de micro captura) y las redes clientelares asociadas, en tanto se logren cobijar en la impunidad (y la inmunidad) y, en tanto continúan siendo un elemento estructural del sistema político, garantizando la movilización de importantes caudales de voto para sí mismo y la tercera generación de partidos políticos. (FMM, 2019: 33)

En este informe se detalla que previo a las elecciones del 2015 se habían identificado 27 RPEI; además de cinco clanes familiares y siete grupos en proceso de formación que en su totalidad operaban en 21 departamentos. Los resultados electorales consolidaron estas RPEI. (FMM, 2019: 22)

Los pactos subyacentes y las redes de poder en el organismo legislativo han distorsionado la democracia guatemalteca, extendiendo sus alcances e influencias hacia la institucionalidad en casi todo el país. La fuerza legislativa acumulada del núcleo duro está integrada por al menos 56 legisladores de 9 bancadas distintas, y se entreteje, con las redes de carácter regional que incluyen unas 43 figuras políticas consolidadas y 17 en formación, cuya presencia alcanza los 22 departamentos del país. Hay que enfatizar que este nivel de incidencia de redes de poder en el Congreso de la República afecta [...] la legitimidad de una institución fundamental para el Estado de derecho, por ser la rama encargada de promulgar las leyes de la República. (*Ibid*)

Las RPEI –tanto las de alcance nacional como las de carácter regional– son entramados complejos y transicionales, que se desplazan entre lo público y privado, entre lo gubernamental y los empresarial, entre lo lícito y lo ilícito y entre lo formal y lo informal, y tienen por finalidades lograr: a) poder indebido (político y/o económico), b) influencia indebida (política y/o económica, c) impunidad para sus acciones ilícitas y d) enriquecimiento indebido” (CICIG/MP, 2015). Estas realidades de poder han desnaturalizado la institucionalidad y los equilibrios del sistema democrático, pues, la ‘finalidad’ del ejercicio de poder no se caracteriza por los preceptos constitucionales del bien común, sino por simples intereses y beneficios particulares. (FMM, 2019: 33)

Waxenecker (2019), en el libro *Desigualdad y poder en Guatemala: Economía de captura*, realizó un estudio en el cual se enfoca en indagar sobre

...la capacidad de agentes económicos para alterar las políticas públicas, las normas jurídicas y las regulaciones institucionales en beneficio propio [...] Se trata de momentos de transición de sociedades, en los que poderosos individuos, instituciones, compañías o grupos, desde dentro o fuera del país, utilizan diversos mecanismos (legales e ilegales) para dar forma a las políticas nacionales, el entorno legal y la economía para beneficiar sus intereses privados. (Transparencia Internacional, 2009: 43) Se moldean reglas subyacentes que distorsionan el sistema político y el sistema económico, cuyos efectos profundizan y (re)producen las desigualdades de poder. (Waxenecker, 2019, 24)

Se trata de una estructura de poder que reproduce y robustece desigualdades en el ámbito económico, político, social, conocimiento y de acceso a la información que en su conjunto, según el autor, propicia una gran barrera

...sobre lo que se sabe públicamente (conocimiento ortodoxo) y lo que se sabe únicamente un círculo privilegiado (conocimiento criptodoxo)”, que “oculta la

existencia misma de una praxis paralela de poder. Es, por tanto, un dispositivo productivo y normalizado: productivo, porque da forma y contenido a los ciclos reproductivos del poder, y normalizado, porque se convierte en una regularidad sistémica. (Waxenecker, 2019: 8)

Según lo planteado por el analista, existen cuatro áreas de la interacción público-privada en las que se materializan la economía de captura: “i) el pago de aportes tributarios y no-tributarios de agentes privados al Estado; ii) la externalización de bienes y servicios estatales a favor de agentes privados; iii) la contratación de deuda pública con entidades privadas y, iv) la contratación estatal de obras, bienes y servicios a agentes privados”. (Waxenecker, 2019,26) Estos generan “excedentes extraordinarios indebidos al margen de las reglas de competitividad” que “no se basan en ventajas competitivas propias de la empresa, sino precisamente en mecanismos extraordinarios de influencia sobre el Estado. (*Ibid*)

Los hallazgos de Waxenecker son particularmente relevantes, porque complementan lo ya aportado por quienes han estudiado las elites, los mecanismos de captura del Estado, así como los tan paradigmáticos informes y denuncias presentados por la CICIG durante el periodo 2015-2019.

En los mercados público-privados –específicamente a través de las adjudicaciones de compras y contrataciones de obras, bienes y servicios– se han generado excedentes extraordinarios por más de Q. 19,5 mil millones en Guatemala entre 2004 y 2017. Este excedente extraordinario e indebido se compone por un estimado de casi Q. 9,3 mil millones en soborno o incentivo comercial monetario (ICM) para funcionarios públicos y Q. 10,2 mil millones en excedente de captura (EC) para agentes privados. Este excedente extraordinario se calcula a partir del volumen capturado, que en suma asciende a más de Q. 50,8 mil millones en un mercado total de Q. 102,7 mil millones. Es decir, casi el 50% del volumen del mercado público-privado es afectado por mecanismos de Economía de Captura. Por un lado, la inversión estatal se ha mermado en promedio en un 9% por el impacto del incentivo comercial monetario (ICM) en los mercados analizados. Sin duda, ello se materializa en la infraestructura vial defectuosa, servicios deficientes de salud y el incremento de las problemáticas de desnutrición e inseguridad, entre otras. El ICM impactó negativamente en el factorial de valor agregado (- 0,32%) y la rentabilidad aproximada (- 0,18%) de los sectores económicos analizados y, al mismo tiempo, el consumo intermedio en los mercados analizados se redujo anualmente por unos Q. 660 millones entre 2004 y 2017. En conjunto, estos efectos actúan negativamente sobre la capacidad de crecimiento y competitividad de la economía guatemalteca. Un argumento contrario carece de sustento empírico. Por otro lado, el excedente de captura (EC) produce desigualdad: más de 119 mil contratos sobre un valor que supera los Q. 50 mil millones fueron capturados por el 9% de las empresas entre 2004 y 2017. En resumen, unas 919 empresas captoras se han apropiado de más de Q. 10 mil millones de ganancias extraordinarias. El 66% de este excedente de captura se concentra en el segmento de empresas grandes. (Waxenecker, 2019: 6)

Los excedentes extraordinarios tienen –además del enriquecimiento indebido– una función política de cara a la perpetuidad e impunidad de estructuras de poder. El financiamiento electoral ilícito, la influencia política indebida y el sostenimiento de entramados de impunidad son elementos estructurales del continuum de la Economía de Captura. En este sentido, la perpetuidad del poder político que

sirve y se sirve de la Economía de Captura distorsiona la democracia y el sistema electoral. Y actualmente, la impunidad es quizá el elemento más disputado para el sostenimiento de la Economía de Captura. Los mercados público-privados fracasan en democratizar la economía del país. Aproximadamente el 50% del valor total de los contratos adjudicados entre 2004 y 2017 resulta afectado por la Economía de Captura. Por su parte, las empresas grandes se apropian de la mayor parte del excedente de captura, reproduciendo la estructura de desigualdad económica. Más allá de ello, estos mercados se rigen por la competencia desleal y/o ilegal, desalentando así oportunidades de emprendimiento económico. El éxito económico se asocia directamente a la influencia política. No existen condiciones democráticas para un desarrollo económico con igualdad de oportunidades en el país. (Waxenecker, 2019: 6-7)

La actuación de la CICIG y del Ministerio Público (MP) en contra de las estructuras responsables de la captura del Estado y de la economía durante el periodo 2015 y mediados del 2018, tuvo como resultado documentar más de 100 casos de alto impacto, logrando que el organismo judicial dictara aproximadamente 310 sentencias condenatorias, y otros que aún se ventilan en los tribunales. Entre los capturados se encuentran la expareja presidencial Pérez Molina/Baldetti, funcionarios públicos, diputados, empresarios, militares y exmilitares, integrantes de partidos políticos, autoridades municipales, empresarios de la comunicación, entre otros.

Un informe realizado por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), denominado “Radiografía del Congreso de la República” (2018) revela que el 48 por ciento de los diputados son señalados de haber cometido delitos: abuso de autoridad (21); violencia contra la mujer (22); tráfico de influencia(17); incumplimiento de deberes (14); lavado de dinero u otros activos (13); estafa (12); amenazas (12); falsedad material e ideológica (12); discriminación (10); fraude(10), etc. Otro informe elaborado por la Alianza para el Congreso Eficiente (2019) plantea que 27 diputados (17%) de los 158 perdieron su inmunidad derivado de demandas judiciales en su contra.

El haber desnudado este sistema de saqueo de los bienes públicos, revelado cómo operan estas estructuras, así como sus impactos, es la razón principal de la ofensiva anti CICIG y la dirigida contra la exfiscal Thelma Aldana que comenzó a intensificarse a partir del año 2017. El gobierno de Morales (2016-2019), a pesar de una fuerte oposición ciudadana y el rechazo de la comunidad internacional, renunció al mandato de la CICIG que concluirá en septiembre del 2019. Esto indudablemente representa un importante retroceso en la lucha contra la corrupción, la impunidad y esas estructuras de poder que han capturado al Estado en casi su totalidad.

En un informe elaborado por *Amnesty International* (2019) denominado “Última oportunidad de justicia: peligrosos retrocesos para los DDHH y la lucha contra la impunidad en Guatemala” se afirma que:

Amnistía Internacional manifiesta su profunda preocupación por la creciente hostilidad hacia quienes defienden los derechos humanos en el contexto actual de retrocesos de la lucha contra la impunidad, incluyendo las y los periodistas que

han dado cobertura a violaciones de derechos humanos y casos de corrupción. La salida de la CICIG, aunado al debilitamiento intencionado de las instituciones de justicia y de derechos humanos favorece que las estructuras criminales puedan continuar violando la ley con plena impunidad, provocando que las personas defensoras de derechos humanos estén más expuestas a sufrir ataques y represalias por su trabajo. El peligro es particularmente grande para aquellas personas que sigan exigiendo justicia en los casos iniciados por la CICIG después del 3 de septiembre y aquellas que defienden la tierra, el territorio y el medio ambiente en el interior del país. (p. 10)

La justicia pende de un hilo en Guatemala. Están en riesgo inminente de desaparición los esfuerzos de más de una década para fortalecer el sistema de justicia penal y el acceso a la justicia, que se tradujeron en procesos emblemáticos contra altos mandos del Estado de Guatemala acusados de graves violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado, y contra integrantes de estructuras criminales poderosas actuando con la complicidad de las instituciones y funcionarios públicos. (*Ibid*)

Neoliberalismo, el modelo de acumulación por despojo y su impacto sobre el proceso de democratización

El modelo societario basado en los idearios del capital, que se impuso desde hace más de tres décadas en el país, pretendió sustituir los anhelos de cambio social, apelando al individuo y a su posibilidad de salvarse a sí mismo, creando un entorno de espejismos que reconfiguró identidades, sentido de pertenencia y prácticas socioculturales. El sistema creado enalteció al consumidor, ofreció recompensas simbólicas o materiales a quienes se convirtieron en sus acérrimos defensores; ensanchó las posibilidades de enajenación, alienación y fuga del mundo real; abrió el acceso a los colegios y universidades privadas con promesas de garantía de ascenso y prestigio social; prometió la salvación espiritual a través de un fundamentalismo religioso ultraconservador, que combina eficazmente la manipulación de la fe, apoyos socioeconómicos, y el discurso de que no vale la pena rebelarse, criticar o reclamar justicia, porque dios así lo quiso, es su voluntad, y no es propio de los creyentes cuestionar los designios del supremo. Sin duda alguna, la estrategia ha sido parcialmente eficaz. Hoy, el conservadurismo religioso se expande, amplias franjas de la sociedad se complacen en acudir a los “catedrales del consumo” y se han vuelto adictos al estímulo generado por la “compra de las mercancías”; la vida sin el teléfono se ha vuelto inimaginable, la vida en la red virtual o frente al televisor compensa y/o sustituye procesos de organización e interacción social.

Sin embargo, la base material del modelo se sustenta sobre terreno movedizo. La brecha entre lo que este sistema promete y lo que es capaz de cumplir se ensancha. La locura del consumo ha sumido a miles en deudas impagables; el número de personas arraigadas por impago, de los que pierden sus casas o vehículos se incrementa año con año. La clase media, un pilar fundamental del modelo, tanto en la parte ideológica como de consumo, se ha reducido en tamaño. Los jóvenes con aspiraciones de ascenso social y carreras universitarias no encuentran trabajos que correspondan

a su formación y aspiraciones de ingreso. Este escenario se agrava cuando estos jóvenes no cuentan con redes familiares, políticas o sociales que les permitan ingresar a un mercado laboral cada vez más restrictivo y competitivo. En tal sentido, está surgiendo una nueva generación que carga en su espalda una enorme frustración y no visualiza que este país les pueda garantizar un futuro digno; la cooptación de los jóvenes para las estructuras del crimen organizado, o los que migran masivamente hacia EE. UU. son secuelas de este modelo que no genera oportunidades, ni trabajos decentes, ni salarios dignos, salvo para una franja muy reducida.

El modelo de acumulación por despojo, que comenzó a aplicarse con mayor intensidad en la época de posguerra, constituye una parte intrínseca del sistema capitalista global. Su carácter sistémico y complejo se deriva de sus determinantes filosóficos, políticos, económicos y socioculturales que se han estructurado bajo la lógica hegemónica del capital. Opera y se reproduce en distintas escalas (individual-colectivas; local-globales) mediante una compleja trama de interacciones, en las que juegan un rol predominante el capital transnacional, nacional y los Estados. El andamiaje institucional y jurídico estatal, síntesis de una determinada correlación de fuerzas y su concepción del “desarrollo”, es un eslabón estratégico para viabilizar la implantación de este modelo.

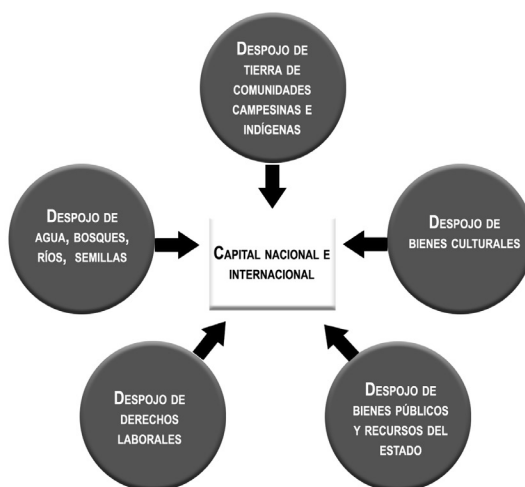
El capital-acumulación por despojo-industria extractiva se erige sobre la base de la violencia, la destrucción y muerte, tanto de los bienes naturales (bienes hídricos, bosques, ecosistemas etc.), así como contra los/as defensores de la vida y derechos humanos (asesinatos, agresiones, encarcelamientos, entre otros.). La subsunción de amplios territorios a las dinámicas expropiativas del capital no solamente propicia el desplazamiento poblacional, el empobrecimiento, la desestructuración del tejido social, la sobreexplotación de la fuerza del trabajo, sino facilita la (neo)colonización y robustece el histórico poder de la clase dominante.

Un aspecto de relevancia es que el modelo requiere de una gestión autoritaria del Estado, de altos márgenes de impunidad y de corrupción. Es por principio antidemocrático y no es viable en un sistema político democrático, de amplia participación ciudadana y en el que existan mecanismos de vetos ciudadanos ante decisiones que perjudican a la población, la vida y el bien común. La “falta de transparencia” es su rasgo sustancial, cuyo *locus* se encuentra diseminado a lo largo de las dinámicas sociopolíticas y económicas del sistema.

Desde que se impulsaron las políticas neoliberales en el país, se ha transferido una enorme cantidad de recursos y bienes hacia las elites económicas, mediante procedimientos lícitos favorecidos por el cambio jurídico-político impulsado en la década del 90, así como mecanismos ilícitos, como los demostrados por las investigaciones de la CICIG/MP: desde la privatización de instituciones estatales, bienes públicos, el desvío de recursos estatales mediante las redes económicas políticas ilícitas, el despojo o compra de tierras campesinas y de los pueblos originarios, la privatización del agua y de los ríos para los monocultivos y proyectos hidroeléctricos, el incumplimiento de los derechos laborales que aumenta su tasa

de ganancia, los privilegios fiscales, etc. Lo anterior en su conjunto, ha significado una creciente concentración de la riqueza y poder, la destrucción de los bienes naturales, la desposesión y el empobrecimiento de las mayorías.

Esquema 2



Fuente: elaboración propia.

Trabajo y democracia en un contexto de cambios relevantes de la matriz productiva

Un ámbito en el que el retroceso en el proceso de democratización es particularmente evidente es el mundo del trabajo. A raíz de las políticas neoliberales, la clase trabajadora ha perdido derechos y no tiene suficiente correlación de fuerza para ejercer los derechos que están plasmados en el marco jurídico-institucional existente. Esto impacta no solamente en sus condiciones de vida que se deterioran, sino acrecienta la vulnerabilidad social.

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI, 2013) aproximadamente 9.7 millones de personas están en edad de trabajar (PET),³⁹ de las cuales 5.9 millones conforman la población económicamente activa (PEA). El 30.4 por ciento del PEA se ubica en la agricultura, el 29.6 en el comercio, el 13.2 en la manufactura, el 8.1 en la administración pública, el 7.3 en servicios y 5.8 en la construcción. De la PEA total, el 69.2 por ciento se sitúa en la economía informal⁴⁰ y el 30.8 en la formal, realidad que reviste profundas implicaciones para los

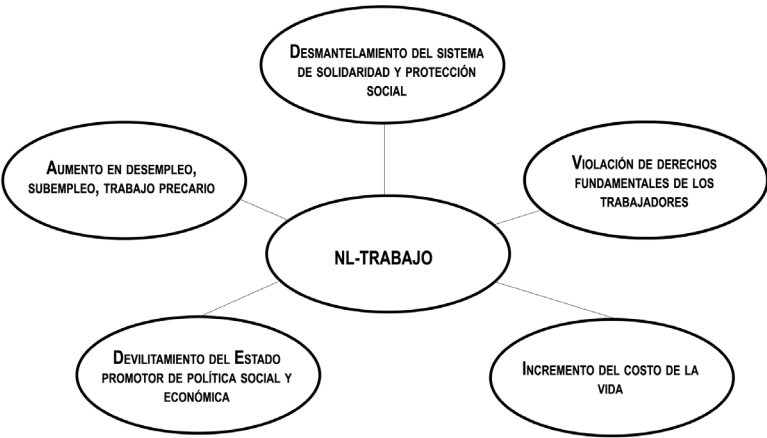
³⁹ Población mayor de 15 años.

⁴⁰ 1. Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; 2. Todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; 3. Todos los familiares no remunerados y 4. Ocupados en servicio doméstico.

trabajadores en cuanto a posibilidad de organizarse, recibir salarios justos, tener derecho al seguro social y jubilación.

El salario mínimo aprobado para 2014 (Acuerdo Gubernativo 537-2013) para los sectores agrícola, no agrícola y maquila se sitúa por debajo del costo de la canasta básica alimentaria (CBA), siendo el salario mínimo del sector de maquilas el que menor ingreso presenta.⁴¹

Esquema 3



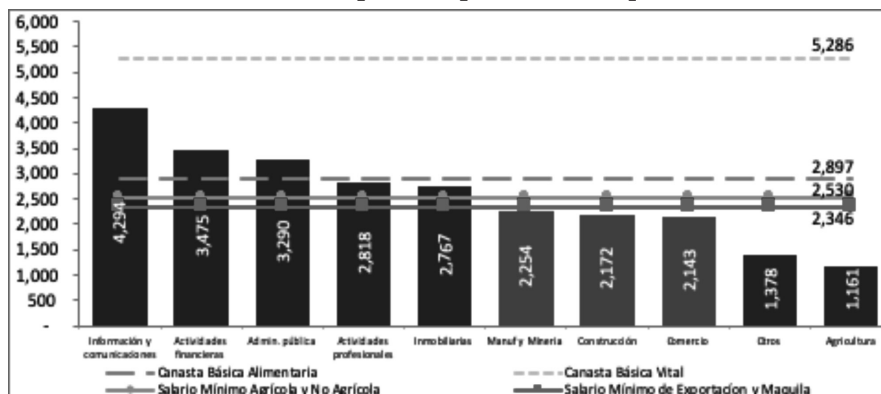
Fuente: elaboración propia.

A finales del 2013, la canasta básica de alimentos (CBA)⁴² registraba un costo de aproximadamente Q 2,897.00 (US\$ 362.12) mensuales, mientras la canasta vital alcanzaba los Q 5,286.00 (US\$ 660.75) ambas por encima del salario mínimo mensual aprobado en 2013. La ENEI 2013 muestra que de la población asalariada, el 65 por ciento no cuenta con contrato de trabajo, el 5.7 por ciento tiene un contrato temporal y el 29.3 por ciento tiene un contrato por tiempo indefinido.

41 Para 2014 el salario mínimo estipulado se situaba en Q 74.97 (US\$ 9.37) diarios para actividades agrícolas y no agrícolas y de Q 68.91 (US\$ 8.61) para actividades exportadoras y de maquila reguladas en el Decreto 29-89 (Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila).

42 CBA es el conjunto de productos alimentarios mínimos que pueden satisfacer las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar. CBV, conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de bienestar de un hogar (alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud y educación, transporte, y bienes y servicios diversos).

Gráfica 3
Guatemala: salarios según actividad económica, canasta básica vital y
canasta básica alimentaria en 2013 y
salario mínimo aprobado para 2014 (en quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef con datos del Instituto Nacional de Estadística (2013).

Se registra un constante incumplimiento en el pago de las prestaciones laborales como el bono 14 y el aguinaldo,⁴³ y aún en el pago del salario mínimo. Según información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) de 2012 el 81.1 por ciento de la población guatemalteca ni está afiliada, ni recibe algún tipo de cobertura por parte del IGSS.

Ello implica que sólo el 18.9 por ciento (2 843 467 personas) está protegido por el sistema de seguridad social y que sólo el 12.22 por ciento (1 185 866) de la PEA se encuentra afiliada.⁴⁴ Hoy, sólo el 1.6 por ciento de la PEA está organizada sindicalmente (ASIES, 2010), la mayoría de los sindicatos se ubica en la economía informal, estatal y una mínima parte en el sector privado.

La vulneración de los derechos de los/as trabajadores que en el caso guatemalteco es un problema estructural y sistémico se agudizó en la época de posguerra. A pesar de las importantes luchas libradas por el movimiento sindical contra las políticas de privatización y desmontaje de los derechos de la clase trabajadora, no contó con una suficiente correlación de fuerzas para impedir la implantación del modelo neoliberal. Es importante anotar, que el asesinato y las desapariciones de miles de sindicalistas durante el periodo de la guerra, mermó profundamente la capacidad organizativa y política de este movimiento para enfrentar la ofensiva del capital contra el trabajo.

¿Por qué podría decirse que el incumplimiento de los derechos laborales impacta sobre el proceso de democratización?:

43 El pago de un salario adicional durante el mes de junio y, aguinaldo, un pago adicional previo a la época navideña. Estos bonos fueron conquistas de las luchas sindicales en décadas pasadas.

44 “Informe de Labores del IGSS 2012”. http://www.igssgt.org/subgerencias/resumen_ial2012.pdf

- Porque deteriora las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores acentuando la desigualdad, la pobreza y vulnerabilidad social, que impacta negativamente sobre la posibilidad de ejercer una ciudadanía activa y propositiva.
- Porque a pesar de que el Estado de Guatemala ha ratificado la casi totalidad de los convenios internacionales en materia de derechos al trabajo, en la práctica existen mecanismos de coerción para impedir que los trabajadores/as puedan ejercer estos derechos; por ejemplo, bajo amenaza de ser despedidos, de incluir su nombre en una lista negra que les impida conseguir otras fuentes de empleo, o bajo amenazas directas. Esto en la práctica ha dado como resultado que los trabajadores estén dispuestos a emplearse sin garantías de un salario mínimo, de recibir el pago de prestaciones, de tener acceso al IGSS, contratos laborales o jornadas de trabajo según lo reglamentado por el Código de Trabajo, lo que en su conjunto deteriora las condiciones en que estos realizan sus labores. Lo más grave, sin embargo, es que se trata de una paulatina pérdida de derechos conquistados.
- El acceso a la justicia laboral es complejo, tardío y costoso, con altos índices de impunidad, lo que debilita al Estado de derecho, la confianza de los trabajadores en la justicia y merma aún más la posibilidad de ejercer derechos que deberían ser garantizados. En este sentido erosiona e impide la democratización del Estado.
- Porque robustece los mecanismos de dominación de la clase dominante en el interior y fuera del Estado, impidiendo que se puedan llevar a cabo políticas económicas de tipo redistributivos y de justicia social, así como reformas democratizadoras.

Tabla 4
Los derechos laborales y la democracia

Impacto del debilitamiento de los derechos sobre la vida de los trabajadores	Impacto sobre el sistema económico y la posibilidad de construir un Estado democrático	Impacto sobre el sistema político y la posibilidad de construir un Estado democrático
a. Empobrece y refuerza la desigualdad económica. b. Acentúa la vulnerabilidad social ante enfermedades, accidentes, y durante la tercera edad. c. Deteriora las condiciones en que los trabajadores/as realizan sus trabajos (jornada laboral, salud ocupacional, salarios). d. La impunidad en materia de derechos laborales erosiona la confianza en la justicia, la democracia y la organización sindical.	Robustece el sistema de dominación clasista, impide la democratización del modelo económico. Alta concentración de la riqueza, poder de decisión y discrecionalidad de las elites económicas para imponer un modelo y políticas públicas que les garantice la reproducción de sus privilegios e intereses de clase.	Acentúa la desigualdad política e impide que los intereses de los trabajadores/as sean atendidos adecuadamente en los tres organismos del Estado. Erosiona la confianza en la política, el Estado y la democracia. Eleva los obstáculos para la participación e incidencia de la clase trabajadora en la política pública del Estado.

Fuente: elaboración propia.

Reconcentración y despojo de la tierra signos del retroceso en el proceso de democratización

La propiedad de la tierra es un aspecto determinante del modelo de acumulación de despojo y una problemática de particular relevancia en el país. De origen histórico y estructural, y no resuelto por el proceso de paz, se expresa en la falta de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, traslape de registros, la inscripción irregular o ilícita de la propiedad, el desconocimiento de linderos, reiterados despojos, e inadecuado abordaje de la problemática agraria en su conjunto, que dentro del marco de este modelo se ha agudizado.

El desigual acceso a la tierra es un problema estructural de grandes dimensiones, que no ha sido resuelto con los marcos legales e institucionales prevalecientes desde hace medio siglo, y cuya relación con la desnutrición infantil, inseguridad alimentaria y empobrecimiento extremo es determinante. Según el Censo Agropecuario 2003, Guatemala posee un coeficiente de GINI para la tenencia de la tierra de 0.84. En términos absolutos: el 92.06 por ciento de los pequeños productores cultivan el 21.86 por ciento de la superficie cultivable. Por el contrario, el 1.86 por ciento de los productores ocupan el 56.59 por ciento de dicha superficie.

Tabla 5
Estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala

	Número de productores	% de los productores	Área (Mz = 0.7 Ha)	% de la tierra	Tamaño promedio de finca (Mz)
< 1 Mz Infrasubsitencia	375,708	45.2%	172,412.75	3.2%	0.46
1-10 Mz Subsistencia	388,976	46.8%	989,970.71	18.7%	2.5
10-64 Mz (1 Cab) Excedentarios	50,528	6.1%	1,145,318	21.5%	22.7
64 Mz y más Excedentarios	15,472	1.9%	3,008,316.31	56.6%	194.4
Total	830,684	100%	5,315,838.37	100%	6.4

Fuente: Censo Agropecuario, 2003.

Durante los últimos quince años, esta tendencia se ha acentuado tanto por la expansión de los monocultivos (palma africana, caña, banano), los proyectos extractivistas y el despojo de las tierras por parte del narcotráfico. Más de 170 mil hectáreas de tierras están sembradas de palma africana, un 2.2 por ciento de las tierras cultivables del país.⁴⁵ Por su parte, la Asociación de Azucareros de Guatemala, Asazgua, indica que para el

45 Grepalma (2017). *I Anuario estadístico 2016-2017*.

año 2017 tenía 271 000 hectáreas sembradas de caña, un 2.5 por ciento de las tierras cultivables del país.⁴⁶

Diversos estudios han evidenciado que el proceso de reconcentración de la tierra ha contribuido a elevar la conflictividad, la violencia, el empobrecimiento y crecimiento de la inseguridad alimentaria, la hambruna y el desplazamiento forzoso. Esto impacta con particular severidad a las comunidades campesinas y los pueblos originarios.⁴⁷

Del 1 al 10 de mayo 2018 se realizó la visita de la Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la doctora Victoria Tauli Corpuz, al país que sirvió de base para la elaboración de un informe que fue presentado al Consejo de Derechos Humanos, para 39º período de sesiones llevado a cabo en septiembre de este mismo año.

Como han reiterado los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, la causa subyacente fundamental de los problemas que afectan a los pueblos indígenas en Guatemala es la falta de protección de sus derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Guatemala carece de un marco legal y de mecanismos de adjudicación que reconozcan y apliquen los derechos colectivos de propiedad de los pueblos indígenas de acuerdo con sus sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La alarmante falta de protección de estos derechos se produce en un contexto de extrema desigualdad en la distribución de la tierra y de inseguridad en la tenencia, con un inadecuado sistema de registro que permite que sigan titulándose tierras ancestrales indígenas a terceras partes, y sin mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos de propiedad, que tienden a judicializarse.⁴⁸

46 Cengicaña (2017). *Eventos históricos y logros 1992-2017*, pdf.

47 Action Aid (2008). *Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala*. Guatemala; Action Aid (2011). *¿Hacia donde va la producción de caña de azúcar y palma africana de Guatemala?* Guatemala; Caal J. Willis, L. (2015). *Aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra en el ámbito local de Guatemala: El caso del municipio de Raxruhà, Alta Verapaz*. Congcoop, Serviprensa, Guatemala; “El Observador: La palma africana en Guatemala expansión y grupos de capitales (PPT)”, presentado en julio 2017. Disponible en <https://docplayer.es/53268662-La-palma-africana-en-guatemala-la-expansion-y-grupos-de-capital.html>; Fradejas Alonso (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI*. Octubre, IDEAR CONGCOOP, Gamazo, Carolina (2017). “Palma africana sigue devastando los bosques en el norte de Guatemala”, 26 de noviembre 2017. Disponible en <https://es.mongabay.com/2017/11/palma-africana-sigue-devastando-los-bosques-norte-guatemala>; Yagenova, Simona (2018a). *Liberemos nuestros ríos. La resistencia de las comunidades q’eqchi’ de Santa María Cahabón a los proyectos hidroeléctricos Oxec y Oxec II*, Colectivo Madre Selva, Guatemala; Yagenova, Simona (2018b). *La minería de níquel en Guatemala de Exmibal a la CGN: Una larga historia de despojos, impunidad y violencia en el territorio q’eqchi’ de El Estor, Izabal*, Colectivo Madre Selva, Guatemala; Yagenova, Simona (2019). *Estudio sobre el impacto del cultivo de la palma africana en materia de los derechos humanos*. Colectivo Madre Selva/ICR, Guatemala.

48 “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala”, Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones, del 10 a 28 de septiembre de 2018. Tema 3 de la agenda, Asamblea General, ONU, original español p. 7.

Además de los derechos territoriales y de consulta, los proyectos impuestos desconocen el derecho de los pueblos indígenas a sus propios modelos de desarrollo e impactan gravemente en otros derechos humanos. Se ha señalado que las zonas de concentración de inversiones externas coinciden con las zonas con peores indicadores de desarrollo humano, lo que indica que las comunidades indígenas afectadas no se benefician de estos proyectos.⁴⁹

Los derechos de los pueblos indígenas se ven afectados por la expansión y los impactos de los monocultivos, incluido el derecho al agua por contaminación, trasvases y alteración del curso de los ríos para irrigación. Esto afecta el acceso al agua para uso doméstico y los derechos a la salud y alimentación, y especialmente la alimentación de niños y mujeres embarazadas.⁵⁰

No fue casual que en los acuerdos de paz se abordara la problemática de la tierra. La reconcentración de la tierra tiene implicaciones directas sobre el proceso de democratización, porque acrecienta el poder económico y político de los grupos empresariales, profundiza el control social sobre la población que habita en estos territorios, el control de los poderes locales de tipo caciquil reinstaura un modelo de dominio económico-político de enclave, genera impunidad, violación a los derechos humanos y despojo de los bienes comunes como el agua.

+	—
Más concentración de la tierra de los grupos empresariales para monocultivos, proyectos extractivistas o la agroindustria y el narcotráfico. Más riqueza y poder para las elites empresariales y grupos criminales. Más control económico, político y social sobre los territorios donde estos grupos han adquirido enormes cantidades de tierra.	Menos tierra para la economía campesina reduciéndose las áreas de producción de alimentos, de bosques y bienes naturales. Menos ingresos para las familias campesinas, lo que implica creciente pobreza, vulnerabilidad social, desnutrición y hambruna que causa migración y desplazamiento forzoso. Menos posibilidades de enfrentar poderes económicos y políticos en el ámbito local y nacional. Se ensancha la brecha de desigualdad política, económica y social. Erosiona la base material sobre la cual los pueblos originarios han resistido y defendido sus derechos colectivos.

La violación de los derechos humanos de los defensores/as de la vida, del territorio y de los bienes naturales

Guatemala ha ratificado casi la totalidad de convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, derechos laborales, de las mujeres, niñez, medio ambiente y cambio climático, éstos constituyen, por ende, obligaciones ineludibles por parte del Estado de Guatemala. La Corte de Constitucionalidad (CC) en diferentes sentencias ha aclarado que los convenios internacionales, específicamente en materia de derechos humanos y pueblos originarios, conforman

49 *Ibid.* p. 8.

50 *Ibid.* p. 9.

parte del Bloque de Constitucionalidad y por lo tanto deben aplicar y cumplirse. Tanto los informes de la Organización las Naciones Unidas (ONU) como de la Organización de Estados Americanos (OEA) expresan de manera reiterada su preocupación sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala y la criminalización de la protesta social que se ha acentuado de manera explícita desde el año 2012, cuando asumió la presidencia el general Otto Pérez Molina. Las elecciones del 2011 constituyeron un cambio importante en la coyuntura política guatemalteca de posguerra, porque con éstas se inició un proceso de reconfiguración de una alianza entre la oligarquía, militares en retiro, la ultraderecha y grupos vinculados al capital mafia.^{51 52}

...el gobierno del PP constituye un intento de refuncionalizar la vieja alianza oligárquico-militar, sólo que ahora con los militares vestidos de civil consolidados como factor indiscutible de poder y ya no como meros actores reproductores de los intereses de las oligarquías nacionales. Hoy pueden hablar de tú a tú con el gran empresariado y lo hacen en nombre propio para defender sus intereses. Es así como con Otto Pérez Molina se incorpora en la conducción política del gobierno de manera pública, un estamento castrense integrado por militares retirados que, en el pasado, como “oficiales jóvenes”, participaron en el diseño y ejecución del modelo de contrainsurgencia que se puso en marcha a partir de los golpes de Estado de 1982 y 1983, conviviendo con los viejos militares del “Generalato” que se habían hecho del poder desde finales de la década de 1950.”⁵³

Ciertamente, el regreso de los militares en retiro y militares activos a esferas de la institucionalidad pública, especialmente la relacionada con la política de seguridad, impactó de manera directa como se abordaron y enfrentaron las múltiples protestas y conflictos sociales que ocurrieron durante esos tres años. Más allá del desmedido uso de la fuerza, la remilitarización y la criminalización de la protesta social se constató al resurgir un discurso de odio y polarizador. La “reinención” del enemigo interno, plasmado en el concepto de seguridad hemisférica impulsado por EE. UU. y ratificado por la OEA en el 2003, y nombrado como “amenaza terrorista”, se introdujo sutilmente en la política de seguridad del gobierno Otto Pérez Molina, en la cual la conflictividad social fue interpretada como una de las principales amenazas para el Estado.

Según la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), la criminalización de la protesta social puede definirse en los siguientes términos:

La criminalización de la protesta social se define como la puesta en marcha por parte del Estado, de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de dar un tratamiento de ilegítimo e ilegal al ejercicio de ciertos derechos civiles que se manifiestan en acciones tales como la manifestación, movilización, organización, reclamación pacífica de derechos, documentación y presentación de informes y defensa jurídica de personas acusadas de delitos políticos, utilizando en muchos casos, la violencia contra personas y organizaciones. La criminalización de la protesta social se expresa en diversas formas que van desde una intervención violenta de las fuerzas de seguridad en protestas o conflictos,

51 *elPeriódico*, “El retorno de los Gramajistas”, 22 de enero 2012.

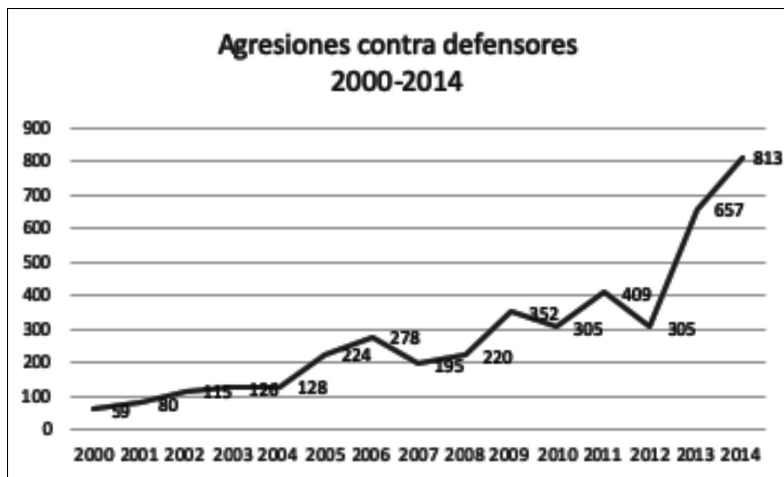
52 *El Observador*, Año 7, Nos. 34 y 35, enero a junio 2012.

53 *Ibid*, p. 3.

hasta el juicio a dirigentes sociales, allanamiento de oficinas, amenazas directas e indirectas y la descalificación sistemática de la labor de líderes sociales. (ICJ, 2012: 3)

La Gráfica 4 demuestra el significativo incremento en las agresiones contra defensores/as de los derechos humanos durante el periodo 2004-2014, que adquirió características particularmente graves durante el gobierno de Pérez Molina (2012-2015).

Gráfica 4



Fuente: Udefegua, “Informe anual”, 2014.

La desagregación de estas agresiones permite observar las distintas modalidades represivas que se han utilizado en contra de los defensores/as de los derechos humanos, de la vida, de los bienes naturales y de los pueblos originarios; intimidaciones (612); amenazas escritas (607); denuncias judiciales (394); persecución (358); amenazas telefónicas (308); amenazas personales (281); daños a la propiedad (278); difamación (227); detención ilegal (210); allanamientos (185); intento de asesinato (178); asesinatos (174); vigilancia (159); intento de secuestro (13); desaparición forzada (8), entre otros (UDEFEGUA, 2014: 12).

Según el Informe publicado por UDEFEGUA,⁵⁴ “Entre el 2012 y el 2017 se registraron 909 actos de criminalización”:

54 UDEFEGUA. “Informe de Criminalización en Guatemala, Análisis de Situación 2012-2017”. Guatemala noviembre 2017.

Tabla 6
Modalidades de la criminalización de los defensores/as

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Detención ilegal	26	43	53	7	0	14
Denuncia judicial	51	61	29	12	21	42
Difamación	31	168	47	56	68	73
Detención arbitraria		1	9	84	1	12

Fuente: elaboración propia.

En el informe presentado por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala⁵⁵ en el año 2019, se indica que:

Las agresiones que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos toman diferentes formas. La organización Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos-Guatemala (UDEFEHUA), registró 493 ataques y agresiones de distinta índole a personas defensoras (incluyendo 13 asesinatos) en 2017 y 391 ataques (incluyendo un alarmante número de 26 asesinatos) en 2018. De las 196 personas defensoras entrevistadas para este informe, un 86 % reportó haber sufrido por lo menos algún tipo de ataque o amenaza entre el 1 de enero de 2017 y el 1 de marzo de 2019. El 58 % alegó ser víctima de múltiples formas de ataques, en más de una ocasión. (p. 8)

Los ataques contra personas defensoras pueden provenir de actores tanto estatales como no estatales. PDH y OACNUDH recibieron información sobre el involucramiento en los ataques de actores políticos, crimen organizado (incluyendo en áreas fronterizas), seguridad privada y empresas/sector privado, o incluso personas contratadas o movilizadas para llevar a cabo los ataques. A través del análisis de los casos documentados, se observa la posible colusión entre diferentes actores a nivel local, ya sea en la autoría material o intelectual del ataque, o en acciones orientadas al encubrimiento y a asegurar la impunidad por el mismo hecho. (*Ibid*)

La criminalización de la protesta social ha impactado especialmente en las luchas campesinas y pueblos indígenas por la tierra y en quienes se oponen a proyectos mineros e hidroeléctricos. La Tabla 7, a modo de ejemplo, demuestra graves violaciones de los derechos humanos registradas durante el periodo de 2009-2015. La utilización de la violencia, la persecución jurídica, la campaña de estigmatización y desprestigio, así como la militarización de los territorios, aspiran a impactar sobre los procesos de resistencia e incrementar los costos colectivos e individuales para quienes participan en estas luchas. En su expresión extrema, se sitúa la implementación de los Estados de sitio que implicaron la suspensión de garantías constitucionales, prohibir reuniones y efectuar capturas sin órdenes judiciales previas. Numerosas fueron las denuncias de violaciones de los derechos humanos durante el Estado de sitio de Jalapa y Santa Rosa, como en los casos de Santa Cruz Barillas, Huehuetenango (2012) y San Juan Sacatepéquez (2009 y 2014).

55 PDH/OACNUDH, “Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad”, 2019.

Tabla 7
Guatemala. Violación de los DDHH relacionados con la industria extractiva
2009-2015

N o m b r e proyecto	Estados de sitio	A s e s i - natos	Atentados armados	P r e s o s resisten- cia	Órdenes captura	Agresión contra mujeres	Secuestros
Mina El Es- cobal ⁵⁶	2014	X	X	X	X	X	X
Mina Marlín ⁵⁷		X			X	X	
Mina El Tambor ⁵⁸		X	X		X	X	
Mina pro- yecto Fénix ⁵⁹		X	X	X	X	X	
Proyecto Cemente- ro ⁶⁰	2009 2014	X	X	X	X	X	X
Hidroeléc- trica Hidro Santa Cruz ⁶¹	2012	X	X	X	X		
Hidroeléc- trica Oxec I y II ⁶²				X	X		
Hidroeléc- trica Santa Rita ⁶³		X	X	X	X	X	

Fuentes: Yagenova (2014, 2015, 2016); Colectivo Madre Selva (2015); *Amnisty International* (2014), CIJ (2012).

Los objetivos de la criminalización y represión ejercida contra quienes participan en procesos de resistencia frente al modelo extractivo minero son múltiples, abarcan distintos niveles y obedecen a una estrategia que busca favorecer los capitales

56 Licencia ubicada en San Rafael Las Flores, Santa Rosa con zona de impacto a municipios cercanos de Jalapa, Santa Rosa y Jutiapa. Minera temporalmente suspendida por decisión de la Corte de Constitucionalidad mientras se realiza la consulta con los pueblos indígenas.

57 Licencia ubicada en Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán, San Marcos. Mina ahora en proceso de cierre de actividades.

58 Licencia ubicada en San José el Golfo y San Pedro Ayampuc, Guatemala. Actualmente sus operaciones están suspendidas.

59 Licencia ubicada en el Estor, Izabal.

60 Ubicada en San Juan Sacatepéquez, Guatemala.

61 Ubicada en Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango. Tras denuncias internacionales, el proyecto ha sido cancelado.

62 Ubicada en Santa Maria Cahabón, Alta Verapaz.

63 Ubicada en Cobán, Alta Verapaz, en la comunidad Monte Olivo. Tras denuncias internacionales, el proyecto ha sido cancelado.

y a sus operadores políticos de los respectivos proyectos mineros. Tienen como finalidad última debilitar, resquebrar y desestructurar la resistencia comunitaria y, de esa manera, viabilizar la implantación del proyecto en esos territorios, subordinándolos a su lógica y poder. Las distintas modalidades de criminalización buscan elevar el costo individual y colectivo de la resistencia, aislar los liderazgos más visibles y facilitar la implementación de la estrategia de cooptación de las comunidades.

Mientras el Estado agrede a los defensores/as de los derechos humanos o se tolera agresiones procedentes del sector privado o grupos vinculados al crimen organizado, difícilmente puede consolidarse la democracia. En el caso guatemalteco, con una larga historia de políticas represivas, miles de desaparecidos, asesinatos y genocidio ocurridos a lo largo del siglo XX, la agresión contra quienes hoy defienden el derecho a la vida, el ambiente, el trabajo, la tierra, la equidad, los derechos humanos y la justicia revela la persistencia de un sistema de impunidad histórica, de prácticas políticas autoritarias, de intolerancia y falta de voluntad política para democratizar el Estado.

La necesidad de una nueva transición política hacia la democracia

El proceso de transición política hacia la democracia dentro del marco del actual sistema político y económico tiene escasas posibilidades de revitalizarse. Esto es así, porque las distintas dimensiones de la democracia, la política, la economía, lo social y cultural quedaron atrapadas en un complejo sistema de dominación que impidió que se debilitaran o eliminaran los factores que han obstaculizado su evolución y debido desarrollo.

La robusta estructura de poder impuesta desde las elites, y la manera como han cooptado al Estado, indudablemente constituye un factor de particular importancia que ha impactado negativamente sobre el proceso de democratización en el país; pero a su vez, las prácticas sociopolíticas ciudadanas, que apuestan a la democratización de la sociedad y el Estado, se enfrentan a enormes dificultades para desarrollarse y fructificar. El proceso de deconstrucción del modelo hegemónico en los microespacios de vida cotidiana enfrenta enormes presiones, y si bien existen importantes luchas y resistencias, no logran acumular suficiente fuerza debido a la fragmentación y ausencia de una estrategia que permitiría dirigir estos esfuerzos en una direccionalidad de profundo cambio sistémico.



La Tabla 8 puntualiza algunos factores de relevancia que, se considera, han sido importantes obstáculos para el desarrollo del proceso de democratización.

Tabla 8
Algunos factores que han obstaculizado el proceso de democratización

Democracia política	Democracia económica	Democracia social	Democracia cultural
Captura del sistema político por elites y capitales mafias	Oligarquía controla principales motores de economía; a través de los monopolios y competencia desleal	La democracia como práctica social cotidiana de la población en los espacios vitales de su vida, se merma por la fragmentación del tejido social y la desconfianza en relaciones interpersonales	El racismo estructural y la dominación patriarcal
Barreras jurídicas y políticas que impiden la democratización del Estado	Elites económicas deciden sobre el modelo y las políticas económicas mediante el control sobre los tres organismos del Estado. No existen suficientes contrapesos	Desconocimiento de derechos o imposibilidad de ejercerlos	La alta concentración de los medios de comunicación hegemónicos y su influencia ideológica sobre cómo la ciudadanía interpreta la realidad y los acontecimientos
El financiamiento de la política por parte de elites, capitales emergentes y mafias ha distorsionado el rol de los partidos políticos, impedido la participación equitativa en procesos electorales y quebrado el sistema de representatividad e intermediación, así como acentuado la desconfianza en la política y la democracia	Alta concentración de riqueza y poder de elites impide democratización de la economía, justicia fiscal, trabajo decente, equidad y justicia social	Mecanismos de disciplina social, control y represión	El conservadurismo político y el fundamentalismo religioso
Democracia política	Democracia económica	Democracia social	Democracia cultural

La impunidad, la corrupción, el irrespeto a los DDHH y la coerción contra opositores políticos y movimientos sociales impacta negativamente sobre las luchas a favor de la democracia, porque debilita a estas fuerzas	El neoliberalismo y la acumulación por despojo ha debilitado al Estado, transferido bienes públicos al sector privado, y reconfigurado el territorio en torno al modelo de acumulación existente, con las secuelas de destrucción ambiental y empobrecimiento de las comunidades campesinas e indígenas	Pobreza, desigualdad, discriminación y marginación social	Cinco años, en promedio, asisten los guatemaltecos/as a la escuela y a pesar de que el acceso a la educación pública ha mejorado sustancialmente durante las últimas décadas, persisten importantes barreras para el acceso al conocimiento en todos los ámbitos. El desconocimiento de la ciencia, la historia, de cómo funciona el Estado, el sistema político y la economía etc., permite la reproducción de la cultura hegemónica
La debilidad de las fuerzas sociopolíticas de izquierda, democráticas y movimientos sociales	Ausencia de una propuesta de un modelo económico alternativo, construido desde las fuerzas políticas críticas del sistema	La violencia social, la penetración del crimen organizado en los intersticios de la sociedad guatemalteca	La enajenación y alienación que reproducen las relaciones sociales basadas en la lógica del capital, la subordinación neocolonial y la cosificación de la vida

Fuente: elaboración propia.

Los acontecimientos históricos de los últimos dos siglos han demostrado que los cambios sociopolíticos trascendentales son anteccedidos por procesos de: *a)* acumulación de criticidad con lo existente; *b)* de la emergencia de nuevas fuerzas protagónicas que construyen contrahegemonía en el ámbito de los saberes y sus prácticas sociales, pero que aún no logran irrumpir con fuerza; *c)* la existencia de una crisis en la forma de ejercer el dominio por parte de las élites, que ya no logran suficiente legitimidad, ni son capaces de imponer unilateralmente las reglas del sistema que ya está en crisis; *d)* la intensificación de contradicciones que ya no pueden resolverse con las reglas del juego del sistema existente, iniciándose un proceso de reacomodos; *e)* cuando se visibilizan claramente diferentes modelos de Estado-nación que están en disputa y en torno a los cuales se movilizan distintas fuerzas sociopolíticas.

La crisis que vive Guatemala es de carácter sistémica y multidimensional, y se puede identificar en el contexto nacional la incipiente configuración de los procesos sociopolíticos de *a)* a *d)*, descritos en el párrafo anterior. Sin embargo, su evolución dependerá en gran medida de la capacidad que tengan las fuerzas sociopolíticas democráticas, movimientos sociales y pueblos originarios para construir acuerdos políticos en torno a un proyecto alternativo de Estado-nación y su respectiva estrategia transicional.

Dentro del marco del actual ciclo de lucha popular, que dio inicio en el 2004, se constata un proceso de acumulación de fuerzas, una creciente inconformidad con el modelo político y económico existente, confrontación ideológica-política con la clase dominante, nuevas confluencias y articulaciones que trascienden la lógica sectorial y apuestan a la construcción de propuestas estratégicas de cambio, tanto de las prácticas socioculturales existentes, como sistémicas, así como la construcción del pensamiento crítico que abona la batalla ideológica-política contrahegemónica. Se ha recuperado la categoría de descolonización de las prácticas y saberes, y se plantea que un nuevo modelo político y económico debe propiciar la despatriarcalización y desmercantilización de la vida, que es un planteamiento de cambio social más integral, que se comprende como proceso de construcción y deconstrucción, y que tiene que partir de un profundo cambio en las relaciones interpersonales que deben reconstituirse desde otra lógica. Se comienza a dibujar, mediante categorías y palabras síntesis, sueños de un futuro que se quiere construir. Se está reivindicando la construcción de un Estado plurinacional, un modelo civilizatorio alternativo basado en el *buen vivir*. El Utzilaj K'aslemal, el Raxnaquil K'aslemal como un nuevo proyecto político que se erige en la defensa y reconstitución de la vida como un todo, que promueve la convivencia, complementariedad, libertad y derechos de la naturaleza, libre determinación de los pueblos, a partir de prácticas que descolonizan, despatriarcalizan y desmercantilizan las relaciones humanas. Las categorías son marcadamente diferentes a las utilizadas durante la lucha revolucionaria y la implementación de los acuerdos de paz, por lo que apuntan al nacimiento de algo nuevo que está por construirse.

La posibilidad de construir alternativas frente al modelo hegemónico se realiza en el contexto de una ardua disputa ideológica, política y sociocultural que requiere de una mayor acumulación de fuerzas. Esto implica enormes retos para las fuerzas sociales críticas, porque tienen que demostrar en la práctica y en la vida cotidiana, que sí es posible trascender y cambiar el sistema de dominación existente.

Las transiciones no se gestan automáticamente sino son producto de procesos de maduración en la *praxis* de las fuerzas sociales portadoras del cambio social. En el actual contexto no se parte de cero; existe importante acumulación de saberes, prácticas y propuestas que permitirían avanzar en dirección de transformaciones estratégicas, aunque éstos han sido insuficientes para impedir los retrocesos que actualmente se observan.

Es importante insistir en que el sistema de dominación que se ha enraizado en las estructuras económicas, políticas y socioculturales del país es de una enorme complejidad. Sus distintas dimensiones están interrelacionadas entre sí y se actualiza permanentemente a pesar de las importantes luchas que se han librado. Esto representa enormes desafíos, porque exige a las fuerzas democráticas, movimientos sociales y pueblos originarios impulsar una estrategia articulada que corresponde al nivel de la complejidad del sistema que se debe modificar y, por ende, abordarse desde una perspectiva multiescala y multidimensional.

Para el momento histórico actual se plantean algunas interrogantes: ¿es posible darle un nuevo impulso al proceso de democratización dentro del marco del sistema político y económico existente? ¿Pueden los acuerdos de paz aún ser considerados como la base fundacional para una nueva transición política? ¿Qué reformas políticas y económicas mínimas son necesarias para favorecer una nueva transición transformadora del sistema político y económico?

Referencias

- Action Aid (2008). *Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala*. Guatemala: Action Aid.
- (2011). ¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén? Guatemala: Fundación Ford, Action Aid.
- (2011). ¿Hacia dónde va la producción de caña de azúcar y palma africana de Guatemala? Guatemala: Magna Tierra Editores.
- Alianza para un Congreso eficiente (2017). *¿Ha mejorado el desempeño del Congreso de la Republica en el 2016?* Guatemala: pdf.
- Amin Samir (1999). *El capitalismo en la era de la Globalización*. Argentina: Editorial Paidós.
- Anderson Perry (1994). *Neoliberalismo: un balance provisorio*. En Emir Sader y Pablo Gentili (Comp.) *La trama del neoliberalismo, mercado, crisis y exclusión sociales*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Annunziata, Rocío (2016). “La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon.” *Andamios*. Revista de Investigación Social, vol. 13, núm. 30, enero-abril, 2016: pp. 39-62. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Altvater, Elmar (2014). *Nueva Sociedad*, julio-agosto 2014. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-control-del-futuro-edward-snowden-y-la-nueva-era/>
- Asamblea General ONU (2018). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala, Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018. Tema 3 de la agenda.
- Borón, Atilio, Javier Amadeo y Sabrina González (2006). *La teoría marxista hoy: Problemas y perspectivas*. Argentina: CLACSO.
- Caal J. Willis, L. (2015). *Aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra en el ámbito local de Guatemala: El caso del municipio de Raxuhá, Alta Verapaz*. Guatemala: Congcoop, Serviprensa.

- Ceceña, Ana Esther (2004). “La guerra como razón del mundo que queremos transformar.” Ponencia presentada en el seminario “Reforma o revolución”, organizado por el LPP-UERJ y la Fundación Rosa Luxemburgo.
- (2004). *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*. Argentina: CLACSO,
- Cengicaña (2017). “Eventos históricos y logros 1992-2017.” Disponible en <https://cengicana.org/>
- CICIG (2015). “El financiamiento de la Política en Guatemala.” Disponible en www.cicig.org
- (2017). *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, 31 de diciembre.
- (2017). *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, 31 de diciembre
- Comisión Internacional de Juristas (CIJ) (2012). “La Criminalización de la protesta social en Guatemala.” Disponible en <https://www.icj.org/es/guatemala-criminalizacion-de-la-protesta-social-2/>
- Cortés e Itriago (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Oxfam Intermond
- Crabtree, J. y F. Durand (2017). *Perú: Élités del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Perú: Fondo editorial, Universidad del Pacífico.
- Dahrendorf, R. (2002). *Después de la democracia: Entrevistado por Antonio Polito*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Diamond, L. (2016). “Democracy in decline.” *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016-06-13/democracy-decline>
- Dierckxsens, Wim (2002). “Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI ¿De las revueltas populares de 1848 en Europa a la rebelión mundial actual?” Disponible en https://www.academia.edu/17534867/Poblaci%C3%B3n_fuerza_de_trabajo_y_rebeli%C3%B3n_en_el_siglo_XXI
- (2008). *La crisis mundial del siglo XXI: Oportunidad de transición al poscapitalismo*. Colombia: Ediciones desde abajo.
- Dierckxsens, Wim y Walter Formento (2016). *Geopolítica de la Crisis Mundial: Globalismo vs. Universalismo*. Argentina: Ediciones Fabro.
- (2018). *La Crisis Mundial: Trump, Brexit, BRICS, Francisco, Dólar, Bitcoins, Yuan, Continentalismos, Globalismo y Pluriversalismo.*, Argentina: Ediciones Fabro.

- El Observador (2017). “La palma africana en Guatemala expansión y grupos de capitales (PPT)”, presentado en julio 2017. Disponible en <https://docplayer.es/53268662-La-palma-africana-en-guatemala-expansion-y-grupos-de-capital.html>
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018) *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FAO.
- Ferrajoli, Luigi (2005). “La crisis de la Democracia en la Era de la Globalización.” *Revista de Filosofía Jurídica y Política*. Anales de la cátedra Francisco Suárez, Vol. 39. Disponible en <http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1027>
- Fotopoulos, T. (2009). *The multidimensional crisis and inclusive democracy*. EE.UU.: INID.
- Fundación Mirna Mack (2010). “Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados.” Guatemala, versión pdf.
- Fradejas, Alonso (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-Campesino, en la Guatemala del Siglo XXI*. Octubre. Guatemala: IDEAR CONGCOOP.
- Gamazo, Carolina (2017). “Palma africana sigue devastando los bosques en el norte de Guatemala.” Disponible en <https://es.mongabay.com/2017/11/palma-africana-sigue-devastando-los-bosques-norte-guatemala>
- Gandásegui, Marco A. (hijo) y Jaime Antonio Preciado Coronado (Coords.) (2017). *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neo-conservadurismo*. México: Universidad de Guadalajara.
- Gandásegui, Marco A. (Hijo) (2018). *La política de seguridad nacional de Trump en Estados Unidos contra el Mundo Trump y la nueva geopolítica* / Gabriel Esteban Merino ... [et al.]; editado por Casandra Castorena Sánchez; Marco A. Gandásegui; Leandro Ariel Morgenfeld. Buenos Aires: CLACSO.
- Gauchet, M. (2008). *La democracia. De una crisis a otra*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Grepalma (2017). “I Anuario estadístico 2016-2017.” Guatemala. https://www.grepalma.org/wp-content/uploads/2018/07/GREPALMA_Ints_Anuario_Estadistico.pdf
- IDEA (2018). “El Estado de la Democracia en el Mundo”, IDEA International, Suecia. Disponible en www.idea.int

- Johnson, Paul (2005). "Captured Agency: A Glossary of Political Economy Terms - Dr. Paul M. Johnson. A glossary of Political Economy Terms." Disponible en http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/captured_agency
- Hellman, J. y D. Kauffman (2001). "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies." Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- Hernández, Oswaldo J. (2012). "Desplazar para no ser desplazados: palma, narcos y campesinos." Plaza Pública [Periodismo de profundidad]. Párr. 36. Disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/desplazar-para-no-ser-desplazados>
- Hurtado, Laura (2012). *El impacto de los programas de legalización de tierras sobre las formas de tenencia colectiva de la tierra y los recursos naturales de comunidades indígenas*. Contribución al estudio multidisciplinario "Tierra e Igualdad." Desafíos para la administración de tierra en Petén, Guatemala, para el Banco Mundial. Guatemala.
- Kraetke, Michael (2018). "Marx y la crisis de la democracia." Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/marx-y-la-tesis-de-la-democracia> 6/10/2018
- Levitsky, S. y L. Way (2015). *The myth of democratic recession*. *Journal of Democracy*, 26/1.
- Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lührmann, A. et al. (2017). "¿El ocaso de la democracia?" V-Dem Annual Report. Democracy at Dusk? Gotemburgo: V-Dem Institute.
- Lummis, D. (2002). *Democracia radical*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Merino Gabriel Esteban Merino (2018). "Trump la Fractura en Estados Unidos y sus implicaciones en la transición histórica actual." En *Estados Unidos contra el mundo*. Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui y Leandro Ariel Morgenfeld (Eds.). Buenos Aires: CLACSO, PDF.
- Meszaros, Istvan (2009). *El desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo del siglo XXI*, Tomo I. Caracas.
- Møller, J. y S. Skaaning (2013). "The third wave: inside the numbers". *Journal of Democracy*.
- National Democratic Institute (2018). *Radiografía del Congreso de la Republica (NDI)*. Guatemala: PPT.
- Nun, José (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- O'Donnell, Guillermo (2007). "Las crisis perpetuas de la democracia." En *Polis*, Vol. 3, núm. 1.: 11-20.
- OIT (2015). "Tendencias mundiales del empleo juvenil 2015. Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes." Disponible en http://www.ilo.org/global/research/globalreports/youth/2015/WCMS_412025/lang--es/index.htm
- OXFAM/CLACSO (2018). "Democracias capturadas: El gobierno de unos Pocos." Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>
- Oxfam (2017). "Una Economía para el 99%." Disponible en https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf
- PNUD (2017). "Más allá del Conflicto. Luchas por el Bienestar." Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2015-2016. Guatemala.
- Puerta Riera, María Isabel (2016). "Crisis de la Democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea." En *Revista Espiral, Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Vol. XXIII 65. Enero-Abril 2016. República Bolivariana de Venezuela: Universidad de Carabobo.
- Ramonet, Ignacio (2011). "Medios de Comunicación ¿Un poder al servicio de Intereses privados?" Fundación Alfons Comín. Disponible en http://www.fda-comin.org/media/20110801120606_IgnacioRamonet_cast.pdf
- Regalado, Roberto (2006). *América latina entre Siglos. Dominación, crisis, lucha social y alternativas políticas de la izquierda*. Cuba: Ocean Press.
- Rosanvallón, Pierre (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- (2006). *La historia de la palabra 'democracia' en la época moderna. Estudios Políticos*, (28). Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/colombia/iep/28/01%20rasanvallon.pdf>
- Solano, Luis (2015). "Palma africana y empresas se expanden aceleradamente a lo largo de la Franja Transversal del Norte." *Revista Enfoque* No. 36, Año 7.
- Sousa Santos, Boaventura (2006). "Para una democracia de alta intensidad." Capítulo III. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires.
- (2006). "Desaprender la democracia." En Irene León (Ed.), *La Otra América en debate*. Ecuador: Aportes del I Foro Social Américas.

- Sousa Santos, B. y Avritzer L. (2004). “Introducción: Para ampliar el canon democrático”. En B. De Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*.: 35-74. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). “Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.” En *Edições Afrontamento*. Porto 2003; Carpeta: Los caminos de la Democracia Participativa y de la Producción No Capitalista.: 11.
- Stigler, George (1971). *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1): 3-5.
- Tezanos, J. F. (2002). *La democracia incompleta. El futuro de la democracia post-liberal*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- UDEFEQUA (2017). “Informe Criminalización en Guatemala: Análisis de situación 2012-2017.” Guatemala.
- Villoria, M. (2016). “Transparencia y regulación del lobby en Europa y España.” *The Economy Journal*. Disponible en <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>
- Waxenecker (2019). *Desigualdad y poder en Guatemala: Economía de Captura*. Guatemala (edición final). Disponible en www.paraidesigual.gt
- Wedel, Janine (2014). *Unaccountable. How Anti-Corruption Watchdogs and Lobbyists Sabotaged America's Financial, Freedom and Security*. Nueva York: Pegasus Books.
- Wolin, Sheldon (2008) *Democracy Incorporated: Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Wolin, S. (2004). *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*. New Jersey: Princeton University Press.
- Yagenova, Cruz, Grijalva, González, González, Paiz (2015b). *Cuatro casos de gestión de seguridad ambiental y humana relacionados con la industria minera de metales en las cuencas de los ríos Cuilco, Motagua, Los Esclavos, y Ostúa-Güija en la República de Guatemala*. Guatemala: Colectivo Madre Selva, Cordaid, Aso-Sepredi.
- Yagenova, Simona (2010). *Los Movimientos Sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos*. Tomo I. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales-FLACSO.
- (2012). *La Industria Extractiva en Guatemala: Políticas públicas, derechos humanos y procesos de resistencia popular en el periodo 2003-2012*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales, FLACSO.

- (2014). *La Mina El Tambor, VII derivada y la Resistencia de la Puya*. Guatemala: Colectivo Madre Selva/Oxfam.
- (2015a). *Informe Alternativo: La Falta de Transparencia de la Industria Extractiva en Guatemala*. Guatemala: Colectivo Madre Selva/Cordaid.
- (2016a). *10 apuntes sobre la industria extractiva y la necesidad de comprender su naturaleza sistémica y complejidad*. Alainet,
- (2016b). *Guatemala: El Estado y procesos de resistencia popular frente a la Industria Extractiva 2003-2013*. En Cisneros Paul (Coord.). *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Quito: IAEN.
- (2017). *Teoría de los Movimientos Sociales. Recorrido teórico y debates actuales*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales-FLACSO.
- (2018a). *Liberemos Nuestros Ríos. La resistencia de las comunidades q'eqchi' de Santa María Cahabón a los proyectos hidroeléctricos Oxec y Oxec II*. Guatemala: Colectivo Madre Selva.
- (2018b). *La minería de níquel en Guatemala de Exmibal a la CGN: Una larga historia de despojos, impunidad y violencia en el territorio q'eqchi' de El Estor, Izabal*. Guatemala: Colectivo Madre Selva.
- (2019). *Estudio sobre el impacto del cultivo de la Palma Africana en materia de los Derechos Humanos*. Guatemala: Colectivo Madre Selva/ ICR.

CAPÍTULO II

¿Democracia autoritaria o autoritarismo democrático? Dilemas de la democracia en un entorno anómico

LUIS FERNANDO MACK*

* Politólogo, docente e investigador universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y FLACSO Guatemala.

“La tendencia hacia la democracia ha sido acompañada de una tendencia aún más dramática hacia la pseudo democracia. [...] En términos proporcionales, las formas autoritarias de competición electoral multi-partidista han aumentado durante la tercera ola mucho más rápido que las democráticas.”

(Diamond, 2004, pág. 125)

Introducción

La democracia como sistema de gobierno es, en la actualidad, el más reconocido estándar político para considerar a cualquier nación como digna de pertenecer a las diferentes instancias de la comunidad internacional, al punto que cuando una sociedad entra en crisis institucional y se vulneran las bases mínimas de lo que Norberto Bobbio llamaba democracia procedimental⁶⁴ (Bobbio, 1986: 14) —el diseño del sistema electoral y el régimen de partidos políticos—, la reacción es inmediata: la utilización de sanciones económicas y políticas que persuadan a las autoridades que surgen de esa crisis democrática, para que emprendan el camino hacia la restauración de las condiciones institucionales que garanticen elecciones competitivas y un sistema partidario sin restricciones.

Pese a ese triunfo indiscutible de la democracia procedimental, desde hace varios años los especialistas de la ciencia política se han enfrascado en una discusión académica que es fundamental para el caso guatemalteco: identificar las amenazas al sistema democrático que conviven, paradójicamente, con esa definición procedimental clásica que nos legó Bobbio. Eso significa, ni más ni menos, que pueden existir regímenes que ahora se conocen como “híbridos”: pese a que mantienen la definición mínima de la democracia, en la práctica niegan la principal esencia de la misma, que es la posibilidad de la alternancia política, tal como el mismo Bobbio nos propone:

Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, **se planteen alternativas reales**⁶⁵ y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra (Bobbio, 1986: 15).

64 La definición de Bobbio, ampliamente conocida, define la democracia procedimental como el conjunto de reglas que permiten definir quién toma las decisiones, y bajo qué procedimientos se elige a estos dirigentes.

65 Resaltado propio.

El meollo del asunto está en que los electores puedan seleccionar *alternativas reales* a quienes ejercen el poder político en un determinado momento, por lo que la democracia plena se materializa en la posibilidad *real* de que exista alternancia en el poder político, es decir, cuando la oposición tiene la posibilidad efectiva de dirigir las instituciones del gobierno.

Para entender lo que esto significa hay que seguir reflexionando sobre estas situaciones ambiguas. Paradójicamente, las amenazas a la democracia en la actualidad no provienen de la negación de las condiciones democráticas, sino de su alteración, de manera que aunque se respetan formalmente los procesos electorales, en la práctica no existen alternativas reales al ejercicio del poder. Larry Diamond lo explica de la siguiente forma:

Todos los regímenes híbridos en el mundo de hoy son intencionalmente pseudo-democráticos, en el sentido que las instituciones políticas formalmente democráticas, como la competición electoral multipartidista, maquillan (con frecuencia y, en parte, para legitimar) la realidad de la dominación autoritaria. Todos estos regímenes carecen de una arena de competencia lo suficientemente abierta, libre y justa como para que el partido gobernante pueda ceder el poder de forma voluntaria si ya no cuenta con el favoritismo de la mayoría del electorado (Diamond, 2004: 122).

Esta afirmación de Diamond, que caracteriza con toda propiedad el dominio continuado de un solo partido político, describe muy bien al México del siglo 20,⁶⁶ pero no encaja en el modelo guatemalteco, ya que el sistema de partidos políticos en Guatemala se caracteriza principalmente por la volatilidad y la tendencia al multipartidismo extremo, al punto que es característico decir que en realidad, Guatemala carece de partidos políticos reales.⁶⁷ En ese sentido, la paradoja para Guatemala es cómo entender la falta de alternancia política, cuando en realidad lo que aparentemente existe es una alternancia total: ningún partido político desde 1985 a la fecha, ha logrado repetir su triunfo electoral. El analista Javier Brolo lo explica así:

Se observa un sistema altamente fragmentado, volátil y desproporcional, donde frecuentemente surgen nuevos partidos políticos, pero pocos participan en más de dos eventos electorales o inician su declive tras dirigir el gobierno” (Brolo, 2012: 43).

El problema de Guatemala no es que exista un partido que hegemonice las elecciones, sino que las condiciones políticas que favorecen la multiplicidad de partidos políticos son también las condiciones que, en el fondo, niegan la posibilidad de la

66 Debido a la hegemonía de larga data del partido gobernante, el PRI.

67 El principal problema de los partidos políticos en Guatemala es que tienen un ciclo de vida muy corto, por lo que desde 1985 al 2015, aproximadamente 100 partidos políticos han existido. Además, es característico que un partido empiece su ciclo de desaparición o declive justo después de que llega al poder, lo cual es todo un contrasentido para la teoría política. Le ocurrió a la DCG (1985), al MAS (1990), al FRG (2000), a la GANA (2004) y al PP (2011). Sobreviven del núcleo de partidos que han gobernado el PAN (1995) y la UNE (2007), pero sin posibilidades reales de regresar al poder.

misma democracia. Para entender esta aparente contradicción, hay que avanzar en una definición más amplia de régimen híbrido, debido a que la mutación de tales regímenes ha ido aumentando.

En los regímenes “pseudodemocráticos” el poder efectivo de los candidatos oficiales elegidos es tan limitado, la competición partidista es tan restringida o las elecciones libres y justas están tan comprometidas, que **los resultados electorales, aunque competitivos, están aún muy lejos de las preferencias populares.**⁶⁸ Por otro lado, las libertades políticas y civiles son tan limitadas que algunas orientaciones e intereses políticos no pueden organizarse o expresarse. En las “pseudodemocracias”, la existencia de instituciones formalmente democráticas, como la competición electoral multipartidista, enmascara —y a menudo legitima— la realidad de la dominación autoritaria (Smolka, 2010: 107).

Comprender esta sorprendente contradicción de un régimen aparentemente democrático y con una alternancia aparente, pero profundamente autoritario, es el objetivo central del presente análisis: desenmascarar esas características autoritarias que se esconden en la fachada de un sistema democrático.

Votaciones sin elección

El 9 de septiembre del 2011, dos días antes de las elecciones generales, Mirador Electoral, un consorcio de instituciones de la sociedad civil que desde 2003 inició el proceso de acompañamiento analítico de los procesos electorales, elaboró un informe que el periodista Enrique Naveda llamó “el más profundo y radical” de toda su historia” (Naveda, 2011). La conclusión de dicho informe marcó toda una época de discusión política sobre el tema de la transición democrática agotada, tema que se sigue repitiendo frecuentemente en los análisis políticos guatemaltecos. La conclusión: en Guatemala, votamos, pero no elegimos.

[Desde 1985] ha habido numerosas amenazas a la gobernabilidad democrática, incluyendo conspiraciones y tentativas de Golpe de Estado, la más grave de las cuales fue el fallido golpe de Jorge Serrano Elías en 1993. La razón profunda de estas amenazas a la institucionalidad lo constituye **la resistencia de poderosos sectores a aceptar las reglas y contrapesos que caracterizan la vida democrática, así como su resistencia a aceptar las grandes transformaciones que necesita el país.**⁶⁹ Esto ha incidido también en la generación de gobiernos sin la suficiente capacidad para poder abordar los problemas crónicos de la sociedad. La falta de eficacia administrativa y ejecutiva de políticas ha provocado la pérdida de fe en las posibilidades del Gobierno como un vehículo promotor del bien común y del desarrollo humano. Y además, esta ineficacia, traducida en falta de recursos y despilfarro y corrupción de lo que logra recaudarse, ha sido el incentivo para perder la fe en la democracia como el régimen que el país necesita (II Informe Mirador Electoral, 2011: 1)

La esencia del análisis de Mirador Electoral en ese histórico comunicado, es que intentaba explicar la terrible paradoja de la democracia guatemalteca: ¿cómo podría existir crisis democrática en el país donde, aparentemente, existían numerosas opciones

68 Resaltado propio.

69 Resaltado propio.

partidarias y donde las estadísticas electorales mostraban cada vez más participación y menos violencia? ¿Cómo, si el sistema parece garantizar desde 1985 la plena alternancia de opciones políticas?,⁷⁰ ¿cómo se pueden celebrar periódicamente elecciones, sin un real contenido democrático?

La explicación a esta paradoja me ha tomado muchos años de reflexión y estudio de la realidad guatemalteca, de manera que, en la actualidad, creo estar más capacitado para responder a esas angustiantes preguntas. Empezaré por teorizar una noción de régimen híbrido que se aplique a la realidad guatemalteca.

El primer indicio de respuesta se encuentra en los vicios heredados de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en especial, las reglas vigentes para estructurar partidos políticos y regular el financiamiento partidario, ya que ambas características permiten la existencia de partidos políticos articulados para cumplir con una de las funciones partidarias: la de convertirse en maquinarias para ganar elecciones, pero no para cumplir con el resto de las funciones representativas. A este tipo de partidos políticos que sólo se especializan en alcanzar el poder se les ha llamado de diversas formas, pero la literatura especializada empezó a nombrarlos partidos franquicia (Brolo & Lémus, 2013: 26). Lo más sorprendente de este esquema es que pese al elevado número de opciones partidarias que compiten en cada elección desde 1985 a la fecha,⁷¹ la representatividad ciudadana es la más cuestionada. Justo por esto, Guatemala exhibe el dudoso honor de ser uno de los sistemas políticos más volátiles de Latinoamérica (Artiga, 1998: 127).

El panorama electoral 2011 se sintetiza en una frase que repiten mucho los analistas y la ciudadanía en general: votamos, pero no elegimos realmente. Lo paradójico es el elevado número de opciones que los guatemaltecos hemos tenido desde las elecciones de 1985 a la fecha, pese a lo cual, ninguna opción partidaria ha logrado captar permanentemente a la ciudadanía y continuar siendo una opción política viable. A eso se reduce el misterio de la muerte o declive prematuro de todos aquellos partidos que han llegado a la Presidencia (II Informe Mirador Electoral, 2011: 2).

Durante muchos años, los analistas que buscaron reformas del sistema electoral⁷² y de partidos políticos enfocaron sus esfuerzos en democratizar y consolidar las estructuras partidarias, de manera que la estructuración de instituciones políticas fortaleciera la interacción con los ciudadanos —a través de las expresiones de vida partidaria—, lo cual tarde o temprano redundaría en una democratización de las opciones partidarias y, por ende, en una mejora sustantiva de la democracia electoral; para ello, la vía sugerida siempre fue aumentar los requisitos de funcionamiento de las estructuras partidarias y establecer mecanismos que los obligaran a tener corrientes internas mediante la representación de minorías en la elección de los órganos internos; por ejemplo, se intentó realizar con posterioridad al proceso electoral 2011:

70 Hasta el 2015, se habían alternado sucesivamente gobiernos de izquierda (1985-2000-2007) con gobiernos de derecha (1990-1995-2003-2011), lo que era conocido como el penduleo ideológico del sistema democrático en Guatemala.

71 Un promedio de catorce partidos por elección.

72 Incluyéndome en ese selecto grupo.

Las dos propuestas provenientes de la CONAREP⁷³ y el Consorcio coinciden en la necesidad de democratizar los procesos internos de los partidos políticos, particularmente en dos ámbitos: la integración de sus órganos, y la postulación de candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, ambos proponen la integración proporcional de sus órganos. (INCEP, 2012: 20)

Una segunda línea de reflexión era hacer más justo el proceso electoral mediante el control del financiamiento a los partidos políticos, el incremento y mayor drasticidad de las sanciones al incumplimiento de la normativa electoral y la regulación efectiva de la campaña anticipada, especialmente la que provenía del partido de gobierno; para ello, las propuestas sugerían una serie de medidas para aumentar el control del Tribunal Supremo Electoral a la actividad partidaria:

En materia de control y fiscalización del financiamiento y el gasto de los partidos políticos, tanto la iniciativa 3826 como la 4290 proponen medidas para fortalecer el papel fiscalizador del TSE, planteando que instituciones como la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Intendencia de Verificación Especial (IVE), el Banco de Guatemala (BANGUAT) y el Ministerio Público (MP), colaboren con el Tribunal en materia de control y fiscalización. La iniciativa del TSE también endurece las sanciones a los infractores de las normas electorales y partidarias. (INCEP, 2012, p. 22)

La reforma 26-2016 realizó avances en ambos aspectos –democratización partidaria y mayor control de la actividad partidaria–, lo cual produjo un escenario *sui generis*: por primera vez desde 1989, el proceso electoral parte sin una preponderancia de opciones partidarias que se visualicen como fuertes,⁷⁴ lo cual se ha reflejado en una ausencia de candidatos a vencer en las elecciones del 2019. Este aspecto, más el hecho de que la reforma electoral de ese año redujo el tiempo de campaña oficial a tres meses, determina la predicción de que las elecciones serán muy competitivas y, probablemente, altamente polarizadas, ya que se percibe que cualquier candidato con una buena estrategia de campaña podría emerger como el ganador de la contienda electoral.

Sin embargo, los avances respecto a este tema parecen haber sido insuficientes, debido a que 20 años de intentos de reforma electoral no han tocado los nudos medulares que permiten el secuestro elitista de la democracia guatemalteca, tal como se explica en la Tabla 1:

73 CONAREP fue la instancia que se creó en el 2012 a partir de las organizaciones que conformaban Mirador Electoral 2011. El CONSORCIO estaba conformado por ASIES, la Universidad de San Carlos y la Universidad Rafael Landívar.

74 Durante muchos años, en Guatemala se popularizó la frase “le toca”, para sintetizar el hecho de que el candidato que perdía la segunda vuelta de la elección inmediata anterior se posicionaba como el candidato a ganar en la elección siguiente; en ese sentido, todo el esfuerzo de los partidos políticos era el de ubicarse al menos en segundo lugar del proceso electoral, para posteriormente ser beneficiado con el mito “le toca”. Tal fenómeno ocurrió de forma ininterrumpida desde las elecciones de 1995 hasta el 2015, cuando el mito falló en definir al candidato ganador.

Tabla 1
Aspectos que permiten el secuestro elitista de la democracia guatemalteca

Aspecto	Explicación	Solución
Partidos de fachada tipo franquicia	La transición de 1985 se realizó sin partidos políticos reales –con la excepción de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG); por ello, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) promovió un tipo de partidos minimalistas –con requisitos mínimos para funcionar–, pero con altas barreras para su formación	La LEPP actual establece requisitos muy altos para formar partidos políticos. La idea es minimizar los requisitos para formar partidos políticos, de manera que se minimice el impacto económico en la formación partidaria
Ausencia de financiamiento público tipo “capital semilla”	Los altos requisitos para formar partidos políticos, aunado a que la LEPP no considera el financiamiento para la formación de un partido político, determina la alta dependencia partidaria hacia quien pagaba las facturas del partido; usualmente el “dueño” del mismo	Promover un financiamiento público mínimo para la formación de partidos políticos
Requisitos mínimos para funcionar	Una vez que se formaban los partidos políticos, la actual LEPP favorecía, no solo la conducción centralizada del partido, sino el funcionamiento minimalista del mismo en época no electoral. En procesos electorales, los partidos se transforman en verdaderas maquinarias, en estructuras que sin embargo son efímeras	Aumento de los requisitos para el funcionamiento de los partidos políticos, así como de las medidas que aseguren la democratización, la existencia de corrientes internas y el despliegue territorial de los mismos
Ausencia de financiamiento preelectoral público, y hasta el 2015, débiles controles al financiamiento electoral privado	Si la ley permitía que los partidos políticos tuvieran dueños –los que pagaban las facturas internas–, también favoreció la coalición de redes clientelares que financiaban al partido en época electoral. El financiamiento electoral era pagado posteriormente mediante el ejercicio del poder con el nombramiento de funcionarios clave, concesión de obras y servicios públicos, así como con la creación de políticas públicas y leyes favorables a los grandes inversores de las campañas electorales	Financiamiento preelectoral público, mayores controles al financiamiento electoral privado –tal como ya se avanzó en la reforma 26-2016–
Diputados con mucho poder y sin control ciudadano	La ley electoral establece distritos electorales que favorecen la desproporcionalidad, garantizan la elección anónima de los diputados mediante listas cerradas y bloqueadas, que son del control de los partidos tipo franquicia, con el agravante de que la Constitución de 1985 le otorga un poder exacerbado al Organismo Legislativo	Promover un rediseño de los distritos electorales y/o el cambio de la fórmula para elegir diputados –listas abiertas y/o desbloqueadas–

Fuente: elaboración propia.

Un tercer aspecto que contribuye a la característica antidemocrática del sistema es su naturaleza anómica, definida de esta forma porque existe una contradicción inherente entre lo que se dice y se proclama públicamente, y lo que se busca en realidad, de manera que este concepto de Estado anómico encaja perfectamente en esa naturaleza híbrida de la democracia que menciona Diamond:

Lo anterior implica, nada más y nada menos, que un mundo al revés de lo que siempre se piensa y reflexiona: lo retorcido, lo inmoral, lo prohibido según la

moral o la costumbre socialmente aceptadas, pasan a ser lo que se rechaza públicamente, pero se acepta y se valora en la práctica, abriendo una descomunal distancia entre la moral que todos validan, y la práctica que todos esconden. Esto implica un desorden y un desajuste estructural para nada temporal, sino estructuralmente incrustado en los vacíos y contradicciones que permite la institucionalidad del Estado. (Mack, 2017: 23)

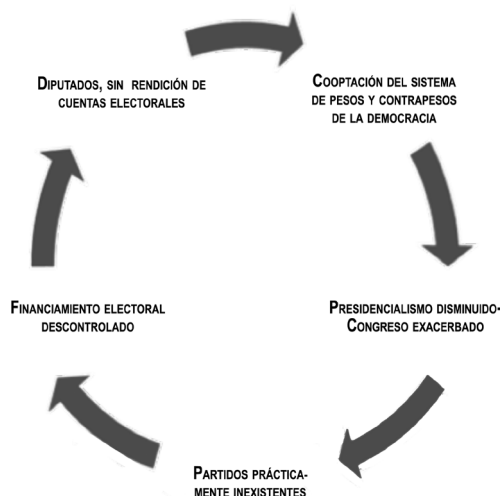
La anomia del Estado contribuye dramáticamente al control autoritario de la sociedad porque reproduce un tipo de institucionalidad *neopatrimonial* que concentra el poder en manos del jefe de turno, pese a que todo el esquema legal, institucional y administrativo supuestamente lo niega. Por eso es que se habla de dos tipos de instituciones, la formal, que padece de serias contradicciones y debilidades que obligan siempre a una solución *paralela* y *oculta* para funcionar, y las informales, que son las reglas no escritas que viabilizan las contradicciones de las reglas formales (O'Donnell, 1996: 220-221).

Paradójicamente, la anomia del Estado favorece en que pese a que todo está normado y regulado para evitar el caudillismo y la concentración del poder, en la práctica las deficiencias legales, institucionales, administrativas, así como las prácticas, valores y las tendencias políticas, apuntan a la concentración *de facto* de las decisiones políticas, tal como ha sido evidente desde agosto de 2017 con el surgimiento de una clara agenda regresiva y articulada, por lo que ahora se le denomina #PactoDeCorruptos:

Quando hablan de neopatrimonialismo, los distintos estudios aluden a una misma situación que podría llamarse híbrida o posmoderna: una sociedad aparentemente regida por leyes abstractas y agencias estatales que en realidad se conduce bajo las normas de las lealtades y jerarquías tradicionales [...] Por ende, coexisten dos lógicas: el sistema patrimonial de relaciones personales y el sistema legal-burocrático (Monsivais & Martínez, 2013: 41).

Estos aspectos combinados –partidos tipo franquicia, mínimos controles al financiamiento partidario, diputados sin control ciudadano, más un entorno anómico– configuraron un panorama en el que, pese a que se celebraban elecciones de forma periódica, la posibilidad real de alternancia política estaba excluida del esquema democrático, ya que en todas las fases del proceso político, quienes tenían mayor peso político eran los actores empresariales, los que mediante la inversión de gran cantidad de recursos económicos controlaban todos los aspectos de la democracia, desde la formación de las opciones partidarias, el control del financiamiento electoral, hasta la cooptación del Organismo Legislativo mediante el control de las listas de diputados, tal como se explica en el Esquema 1:

Esquema 1 Sistema político híbrido heredado desde 1985



Fuente: elaboración propia.

El resultado fue que se eliminaron, en la práctica, los mecanismos de control del poder político, y aunque periódicamente se elegían aparentemente nuevas opciones partidarias, en realidad todas ellas dependían en extremo del esquema de financiamiento electoral anónimo que, posteriormente, alentaba las redes de corrupción que se insertaban en las instituciones públicas. El ciclo esperanza-decepción estaba garantizado, ya que, aunque cada cuatro años el sistema movilizaba la esperanza ciudadana en que finalmente se iba a encontrar una opción diferente, en realidad se repetía el mismo ciclo que permitió desde 1985 la concentración del poder político en el mismo sector económico, los grandes inversores de las finanzas partidarias y de la propaganda electoral anticipada en épocas no electorales, y de la propaganda propiamente electoral en época de elecciones.

En el Esquema 2 (Ciclo funcional esperanza-decepción) se intenta explicar ese mecanismo que reproducía este esquema de democracia profundamente autoritaria:

1. Negaba la posibilidad real de alternancia en el poder, ya que el financiamiento partidario y electoral se convirtió en el mecanismo de dominación por excelencia.⁷⁵
2. El control de los diputados por estos partidos tipo franquicia garantizó la anulación en la práctica del sistema de pesos y contrapesos,

⁷⁵ En Guatemala se popularizó decir, luego de la crisis del 2015, que la democracia se transformó en “pistocracia”, una democracia capturada por los factores de poder económico.

especialmente por el mecanismo de comisiones de postulación⁷⁶ que estableció la Constitución Política de la República, pero también por la manipulación en la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.⁷⁷

3. Paradójicamente, ese esquema se reforzaba a sí mismo: el funcionamiento de los partidos como mecanismos clientelares para el reparto de beneficios políticos determinó que luego de ocho procesos electorales, durante 35 años de democracia, la ciudadanía tenga muy poca confianza en los partidos políticos, al punto que el 87 por ciento de los ciudadanos dice que les tienen poca o ninguna confianza (Gráfica 1). Este desprestigio partidario alienta la baja participación electoral dentro de los partidos políticos, además de que alentaba el fortalecimiento de opciones fuera del sistema político,⁷⁸ lo que paradójicamente reforzaba el control antidemocrático de los partidos políticos.
4. Dentro del sistema se establecieron otros mecanismos de participación política, como el Sistema de Consejos de Desarrollo, sin embargo, el esquema es inoperante, porque en la parte más alta del sistema los diputados pueden alterar todo el esquema participativo de toma de decisiones, gracias a la potestad que tiene el Congreso de aprobar, improbar o modificar el Presupuesto de la Nación. El clientelismo y el tráfico de influencias, por lo tanto, anularon las posibilidades de participación ciudadana real.

Para sintetizar, podríamos decir que se han hecho reformas políticas y electorales desde hace mucho tiempo, pero en realidad, la esencia de la dominación autoritaria sigue intacta, por eso, desde hace muchos años se ha popularizado el término “gatopardismo”⁷⁹ para definir situaciones como la que se ha estabilizado en Guatemala: cambiar todo para que no cambie absolutamente nada.

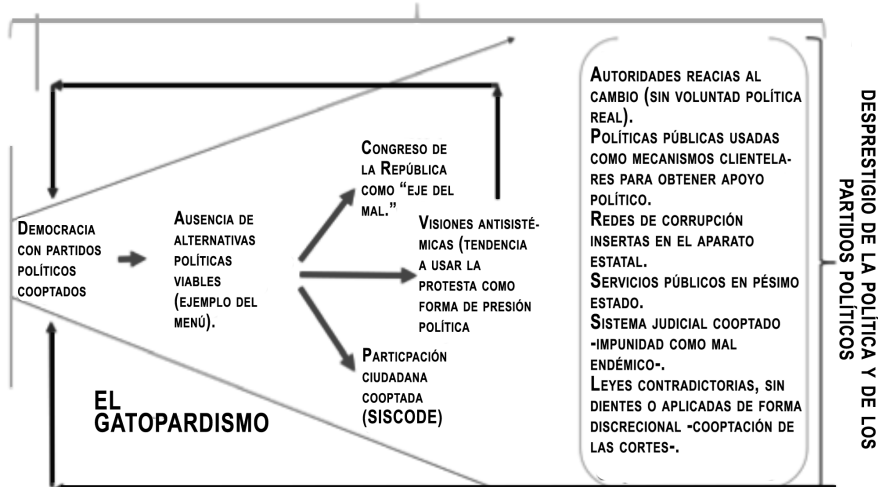
76 Regulados en los artículos 215, 217, 233, 251 y 273 de la Constitución Política de la República,

77 La Constitución le otorga al Congreso de la República la potestad de aprobar, improbar o modificar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Artículo 171, literal b.

78 Las protestas ciudadanas, la creación de movimientos de resistencia territorial como el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA) y el Comité de Unidad Campesina (CUC), por ejemplo.

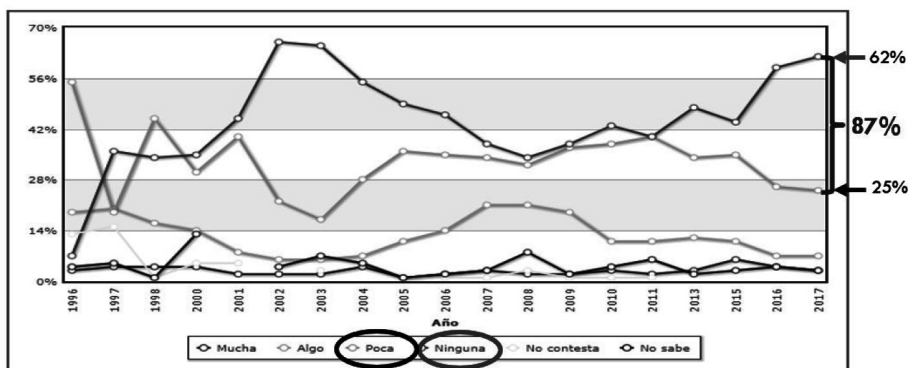
79 En ciencia política, el *gatopardismo* es la paradoja de que todo cambia para que nada cambie. El origen del término proviene de la novela *El gatopardo*, del escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957).

Esquema 2 CICLO FUNCIONAL ESPERANZA - DECEPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 1
Legitimidad de los partidos políticos**



Fuente: Latinobarómetro (1996-2017).

Visto desde la perspectiva de las deficiencias del sistema democrático, tal como lo hemos planteado en este análisis, la crisis política del 2015 puede verse como el resultado de las tensiones acumuladas por el sistema desde 1985, por lo que el período 2015-2018 puede ser visto como un proceso de transición incierto que garantizará un escenario electoral muy complicado: lo que está en juego es eliminar las barreras que permiten el secuestro de la democracia que se desarrolló desde 1985, o en su defecto, reforzar el control clientelar y antidemocrático que está actualmente vigente.

Visualizar la hoja de ruta que permita superar este sistema con fachada democrática, pero profundamente autoritario, es el objetivo de las siguientes líneas, que

solamente pretenden trazar a grandes rasgos, los desafíos que debemos enfrentar para revertir este dominio político-institucional.

La reforma legal y política: reestableciendo los pesos y contrapesos de la democracia

El camino que ha recorrido la sociedad guatemalteca a partir de las gestas ciudadanas que se desarrollaron durante 2015 se estabilizaron en una serie de reformas de largo alcance que se sintetizaban en cuatro cuerpos legales:

- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos⁸⁰
- Reformas a la Constitución de la República
- Reforma a la Ley del Servicio Civil
- Reforma a la Ley de Compras del Estado

Dichas reformas se complementaban con las discusiones para modificar una serie de leyes que se referían en su conjunto al estado de precariedad del sistema judicial, ya que las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) apuntaban a una estructura paralela que había cooptado, mediante favores, sobornos y amenazas, a jueces y magistrados para que los fallos siempre garantizaran la impunidad.

Desde entonces existe un álgido debate con el que se pretende avanzar en una suerte de “hoja de ruta” que favorezca el establecimiento de condiciones de pesos y contrapesos, que evite la concentración del poder y el consecuente abuso de autoridad para beneficiar intereses sectarios en detrimento de la sociedad en su conjunto, siendo el primer paso la modificación de las reglas e instituciones electorales para garantizar el ascenso de actores y grupos idóneos, comprometidos con el cambio, al poder.

El primer paso de la reforma del Estado es la reforma política a través de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es el primer paso porque fundamentalmente es desde el poder político representativo en el Congreso de la República o mediante una Asamblea Nacional Constituyente que se puede establecer el marco de la reforma general del Estado” (Gutiérrez, 2015: 3).

La reforma constitucional, por el contrario, se ha esgrimido como un mecanismo que permita la independencia del poder judicial frente a los designios e intereses de los otros poderes del Estado, en especial el todopoderoso ejecutivo; de la misma forma, la reforma constitucional es indispensable para diseñar mecanismos adecuados de auditoría horizontal, es decir, garantizar instituciones que se encarguen de velar porque prevalezca el Estado de derecho; para el caso de Guatemala:

80 En Guatemala, la ley electoral es de rango constitucional, lo que significa que es mucho más rígida y difícil de modificar que si fuera considerada como una ley de rango ordinario.

la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público, y el Instituto de la Defensa Pública Penal, entre otras relevantes.

La ley del Servicio Civil y la ley de Compras buscan garantizar un adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, mediante el fortalecimiento de mecanismos para promover empleados públicos cada vez más profesionalizados e independientes de las presiones políticas, así como de mecanismos ágiles y transparentes para las compras y contrataciones públicas.

Dependiendo del grado de penetración de las redes de corrupción y del crimen organizado en las estructuras institucionales del Estado, tales reformas pueden ser más difíciles o más factibles de realizarse; para el caso de Guatemala, pese a que ha habido reformas parciales,⁸¹ en general, el panorama plantea que hace falta aún un largo camino por recorrer para garantizar mejores condiciones estructurales y políticas que favorezcan el paso de la cultura de la transgresión, hacia la tan anhelada cultura de legalidad.

Tabla 2
La reforma política

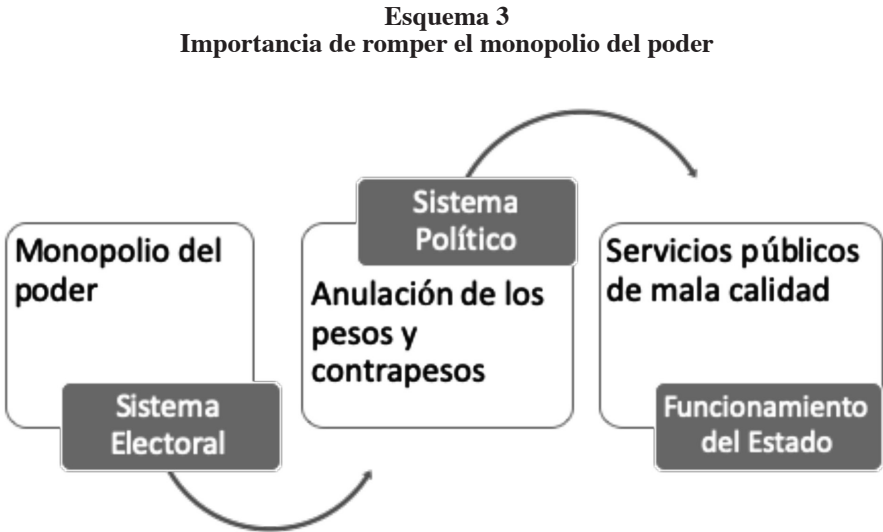
Objetivo de la reforma	Política	Descripción de la reforma
Generar condiciones para garantizar la continuidad de la “voluntad” política que haga viable el conjunto de las reformas	Reforma Constitucional – Refundación del Estado Presidencialismo/parlamentarismo	El sistema de pesos y contrapesos del sistema político debe garantizar un adecuado balance entre el presidencialismo exacerbado, y las instancias colegiadas de decisión (parlamentarismo y/o semiparlamentarismo)
	Garantizar la posibilidad de alternancia política	Se debe buscar una reforma electoral estratégica que minimice los requisitos para formar partidos políticos, promueva cambios en la forma en que se elige a los diputados, y aprobar el financiamiento público de tipo preelectoral
	Mecanismos de control horizontal (<i>Accountability</i>)	Se deben fortalecer los mecanismos de control horizontal: el Organismo Legislativo, el sistema de Justicia y la CSJ, la CC, la CGCN, el MP, la PGN, el TSE, etcétera
	Fortalecimiento real de los órganos técnicos del Estado	Se deben promover y fortalecer los órganos rectores de la gestión técnica: SEGEPLAN, INAP, INFOM, ONSEC, Ministerio de Finanzas, etc. Ello implica crear, fusionar o rediseñar instituciones para generar nuevos aspectos no cubiertos actualmente: M&E, transparencia, E-Government, etcétera

81 En el 2015 hubo reformas a la Ley de Compras y en el 2016 a la Ley Electoral, pero ahora se está activamente buscando nuevas reformas que consoliden los avances. En el tema constitucional, la propuesta de reforma tuvo tanta oposición que quedó en un impase. La batalla por las reformas aún está lejos de terminar.

Democratizar los procesos electorales y promover el irrestricto respeto de los derechos humanos	Descentralización del Poder centralista y autoritario	Las municipalidades juegan un papel crucial en la gestión pública: se deben fortalecer técnica, financiera y operativamente
	Mecanismos de control vertical (<i>Empoderamiento</i>)	Los ciudadanos deben contar con mecanismos periódicos de consulta, toma de decisiones y participación ciudadana, adicionales al ciclo electoral
	Reforma electoral que mejore la representación política	Democratizar el sistema en seis áreas prioritarias: partidos políticos, financiamiento, proceso electoral, TSE, rendición de cuentas electorales y el sistema electoral

Fuente: Mack, *La anomia del Estado*, 2017: 61.

El camino no es nada fácil, especialmente por el reagrupamiento de los sectores que se sienten amenazados por los avances logrados desde el 2015 a la fecha, pero por primera vez en 30 años, la sociedad guatemalteca tiene más claro el camino y la estrategia a seguir. Aunque parezca difícil, al menos ahora ya tenemos trazada una hoja de ruta para el rescate de la democracia en Guatemala. Sin embargo, para que esto ocurra, primero se debe superar el primer escollo serio que es cambiar las condiciones electorales que se erigen como primer valladar para la profundización de la democracia. Si no se rompe el monopolio del poder, los tomadores de decisiones políticas seguirán negándose sistemáticamente a la reforma profunda del sistema, tal como ha ocurrido en los sucesivos intentos que se han venido dando desde 1996 a la fecha (véase Esquema 3). Las elecciones generales del 2019, por lo tanto, se configuran desde ya como las más importantes de las últimas tres décadas.



Fuente: elaboración propia.

El panorama electoral 2019

Uno de los mejores efectos de la crisis del 2015 fue la persecución penal en contra de los que tradicionalmente financiaban las campañas electorales de manera ilícita, guardando para ello el total anonimato. El panorama preelectoral del 2018 es totalmente diferente: antes, a un año de la contienda electoral, los efectos de la prolongada campaña anticipada habían hecho mella en el imaginario colectivo de la población. En ese entonces, ya existían, al menos, dos candidatos punteros: uno al que todos consideraban que “le tocaba”, debido a que era el candidato perdedor de los comicios anteriores, y la nueva figura política en ascenso, a quien, según esa lógica, al quedar en segundo lugar, automáticamente le “tocaría” en la siguiente elección. El cuadro siguiente sintetiza esa lógica perversa que estuvo vigente en Guatemala en cinco elecciones consecutivas (1995-2011).

Tabla 3
El mito “le toca” (1995-2015)

Año	Candidato ganador	Candidato perdedor (2 lugar)
1985	Vinicio Cerezo (DCG)	Jorge Carpio (UCN)
1990	Jorge Serrano Elías (MAS)	Jorge Carpio (UCN)
1995	Álvaro Arzú (PAN)	Alfonso Portillo (FRG)
1999	Alfonso Portillo (FRG)	Oscar Berger (PAN)
2003	Oscar Berger (GANA)	Álvaro Colom (UNE)
2007	Álvaro Colom (UNE)	Otto Pérez (PP)
2011	Otto Pérez (PP)	Manuel Baldizón (LIDER)
2015	Jimmy Morales (FCN)	Sandra Torres (UNE)

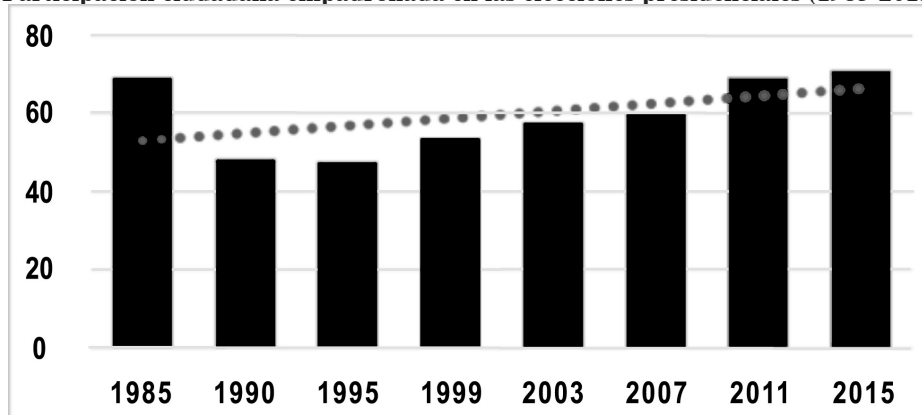
Fuente: elaboración propia.

Socialmente hablando, este mito de “le toca” era una pesada carga para la organización partidaria: la fortaleza del partido no era la capacidad organizativa, la estructura territorial, el arraigo ciudadano, la propuesta de gobierno ni la capacidad de los cuadros técnicos con los que contaba, sino la calidad del candidato al que se le asociaba. Una vez que el partido contaba con ese candidato reconocido, especialmente si era el que “le tocaba”, lo demás venía por añadidura: el financiamiento, la expansión territorial, las alianzas con caudillos locales que posicionaban a partido local y regionalmente, los compromisos de campaña encubierta con los medios de comunicación, etcétera.

La batalla del resto de partidos era construir una alternativa al candidato considerado ganador y, para ello, se realizaba una intensa campaña para dicotomizar a este candidato con el posible contendiente que se ubicara en segunda posición. Esa dualidad bueno-malo que se promocionaba garantizaba que los ciudadanos guatemaltecos acudirían a las urnas, ya que siempre había un enemigo electoral a vencer: la tesis del “menos malo”. Esta dualidad, falsamente construida, se basaba en intensas

campañas negras que pretendían satanizar a los candidatos punteros, por lo que el efecto era que el resto de los candidatos prácticamente desaparecía de la escena política. Otro efecto perverso era que, pese a los signos de agotamiento del sistema electoral —el ciclo esperanza decepción—, la urgencia por evitar un mal mayor hacía que los ciudadanos acudieran masivamente a las urnas. Solo desde esa perspectiva de urgencia nacional para evitar una catástrofe, es que se explica las elecciones del 2015. Pese a la prolongada crisis que se extendió desde abril hasta septiembre del 2015, y a que existió una campaña deliberada para socavar la legitimidad de las elecciones,⁸² en el evento electoral de septiembre del 2015 la participación ciudadana fue la más alta de la historia contemporánea de Guatemala. Para el observador externo, era imposible explicar cómo frente a la sistemática deslegitimación del sistema y la crisis política reinante, los ciudadanos encontraban razones para seguir votando, tal como se visualiza en la Gráfica 2.

Gráfica 2
Participación ciudadana empadronada en las elecciones presidenciales (1985-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Las elecciones 2019, por lo tanto, se desarrollarán bajo un ambiente diferente: a menos de cinco meses de la convocatoria a elecciones, aún no se perfilaban candidatos a vencer, ni mucho menos una segunda figura que pudiera rivalizar con esa figura principal. Un segundo efecto es que como no existió campaña anticipada, el panorama electoral se visualizó más parejo. En eventos electorales anteriores, el efecto del mito “le toca” más los millonarios gastos de campaña anticipada garantizaban que cualquier otro candidato u opción política, no tuviera oportunidad de competir con alguna posibilidad de ganar.

La parte negativa de este proceso es la incertidumbre: no se sabe a ciencia cierta qué es lo que va a ocurrir, y eso puede tener un efecto paralizador para cualquier sociedad.

82 En las plazas y en las conversaciones, se repetía el estribillo: “En estas condiciones no queremos elecciones”.

A manera de conclusión

Guatemala vive un momento coyuntural muy importante, en el que existen algunas ventanas de oportunidad que nos permitirían cambiar sustancialmente el entorno institucional y político vigente, pero justamente por esa posibilidad, también se cierne sobre el país una sombra muy fuerte de regresión. No es para menos, lo que está en juego es la capacidad institucional de blindarse ante la posibilidad de cambios estructurales, o la posibilidad de empezar a desarrollar una agenda de cambio. Por supuesto, el que elijamos autoridades proclives al cambio no resuelve el problema de fondo, pero permite situarnos en un escenario diferente. La cooperación técnica a las instituciones cobraría sentido, y los esfuerzos empezarían a alcanzar el verdadero impacto por el que fueron diseñados. De lo contrario, siempre existirán avances intermitentes que se combinan con retrocesos intermitentes, en ese juego perverso en el que Guatemala ha sido experto: cambiar la forma de todo, para que, en el fondo, todo permanezca igual.

Referencias

- Artiga, A. (1998). "Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos políticos." *América Latina Hoy* No. 19, 125-129.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Brolo, J. (2012). *Partidos políticos guatemaltecos: dinámicas internas y desempeños*. Guatemala: ASIES.
- Brolo, J., & Lemus, J. (2013). *Partidos políticos guatemaltecos: cobertura territorial y organización interna*. Guatemala: ASIES.
- Diamond, L. (2004). "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos". *Estudios Políticos* No. 24, pp.: 117-134.
- INCEP (2012). "Reformas Electorales". *Reporte político Centroamericano, Año XLII, V Época*. No. 5, 16-23. Visista 30 de noviembre de 2018, disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3f512c02-1ed3-fbd1-a53e-2b6ef24c738e&groupId=252038
- Mack, L. (2017). *La anomia del Estado*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales FLACSO-Guatemala.
- Mirador Electoral (2011). "La transición agotada: Los grandes desafíos pendientes después de las elecciones 2011." Guatemala.
- Monsivais, A., & Martínez, A. (2013). "El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos". *Espiral: estudios sobre Estado y sociedad*. Vol. XX No. 58, *Septiembre-Diciembre 2013*, 37-66. Visita el 27 de junio de 2016, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v20n58/v20n58a2.pdf>
- Naveda, E. (2011). "Las elecciones". Lado b. *Plaza Pública*. Guatemala. Visita el 30 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-elecciones-lado-b>
- O'Donnell, G. (1996). "Otra Institucionalización". *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 2, pp.: 219-244.

Smolka, I. (2010). “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época) Núm. 147, pp.: 103-135.

CAPÍTULO III

El sistema de justicia y el impacto de la impunidad sobre el proceso de democratización en Guatemala

ANDY JAVALOIS*

* Abogado, analista jurídico de la Fundación Mirna Mack.

Introducción

El sistema de justicia es uno de los pilares fundamentales para la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho. Esta denominación y categoría no puede atribuirse a cualquier Estado pues, como lo explica Ainaga (s.f.), para ello es necesario no sólo la existencia de un ordenamiento jurídico fundamental que sea la norma de normas, causa motor del Estado (art. 175 de la Constitución), sino que tal ordenamiento debe estar impregnado de valores humanistas en favor de los derechos y libertades fundamentales y de todo el conjunto de técnicas y procedimientos que hacen posible su existencia y disfrute ante la invasión, intromisión o actuaciones nugatorias en su contra, sea del poder público o de algún sujeto privado en su dimensión física o jurídica.

Según Figueroa, se puede entender por sistema de justicia el conjunto de normas, procedimientos, instituciones y actores interrelacionados, de carácter complejo y dinámico, que se enmarcan en una política de Estado establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), en los tratados internacionales en materia de derechos humanos aprobados y ratificados por Guatemala, en la legislación ordinaria y en los acuerdos de paz; está integrado por distintas áreas: civil, penal, laboral, mercantil, tributario, administrativo, entre otras; cada una cuenta con su propia normatividad, instituciones procedimientos y actores, y cuyo estudio abarca un campo vasto de investigación (ASIES, 2008: 59).

Dentro del contexto aludido, el ejercicio independiente de la judicatura es la mejor forma de asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos y de las garantías constitucionales, que a su vez permitan que el proceso de democratización se fortalezca y sea sostenible en Guatemala. La independencia judicial promueve la protección de los derechos de los ciudadanos. No se trata de una prerrogativa del poder judicial. Quienes ejercen la judicatura y la magistratura deben resolver con objetividad e imparcialidad, basando sus decisiones únicamente en lo que establece la CPRG y las leyes vigentes en el país (Rodríguez *et al.*, 2017: 3).

Así, el sistema de justicia debe apuntalar los principios y valores democráticos a través de la aplicación de la ley. Dicho sistema enfrenta en Guatemala la lacra de la impunidad. El vocablo en referencia no tiene un solo significado, es polisémico. En tal sentido se le puede entender de las siguientes formas: como falta de sanción; como una violación de los derechos humanos por sí misma; como un contexto que se erige a su vez como factor causal; como una cultura, un régimen

o un sistema; y, como un control social. La impunidad entendida como falta de sanción implica la no determinación de la responsabilidad del delincuente, en el marco de un debido proceso y el contexto del Estado de Derecho. Esta se manifiesta de tres formas: la evasión y la ineficacia de la acción penal (impunidad penal), la ausencia de un reproche ético (impunidad ética) y el desconocimiento de la verdad (impunidad histórica) (Fundación Myrna Mack, 2009: 34).

La impunidad penal significa la ineffectividad del sistema de justicia, debido a la inexistencia de normatividad, a la ausencia de investigación criminal científica, o a la parcialidad de los órganos jurisdiccionales, entre otros factores. La impunidad ética es la complicidad en que incurre el resto de la sociedad, dada la ausencia de reproche ético a los agresores. A través de la impunidad histórica se niegan los hechos y se deforma la narración de las víctimas, permitiendo el predominio del discurso de los victimarios (Fundación Myrna Mack, 2009: 35).

En cuanto a la impunidad penal, esta se manifiesta de dos formas: en sentido amplio y en sentido estricto. La impunidad penal, en sentido amplio, es la falta de sanción al agresor imputable y que no está cubierto por ninguna causa legal de exclusión de la culpabilidad. En sentido estricto o restringido, la impunidad consiste en la inexistencia de hecho o de derecho de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de derechos humanos. También se ha conceptualizado la impunidad en un sentido amplio como un fenómeno social que significa la repetida y usual no penalización de formas delictivas, en una medida tan notoria que la cantidad de delincuentes que son sancionados es mucho menor que aquella que lo es (Fundación Myrna Mack, 2009: 35, 36).

Así las cosas, cabe afirmar que la impunidad en Guatemala es una realidad histórica que marcó profundamente al país y sigue configurando su presente (Fundación Myrna Mack, 2009: 37). Para Le Clercq y Rodríguez (2017: 29) la impunidad es un fenómeno que se sustenta de diferentes problemas y se puede presentar en cualquier lugar o contexto, la impunidad puede ser el origen o la consecuencia, involucra al menos dos actores: la víctima y el victimario; se ejerce entre personas, entre grupos, o la combinación de ambos. En la escala propuesta por el Índice Global de Impunidad (IGI) correspondiente a 2017, Guatemala se ubica en el puesto 19 de países evaluados, con un porcentaje global de impunidad de 62.4 por ciento. Sin embargo, cuando se atiende al tema de derechos humanos, la impunidad es mayor, alcanza el 75.52 por ciento. La situación es especialmente dramática respecto al sistema de justicia, que presenta un 94.12 por ciento de impunidad (Le Clercq y Rodríguez 2017: 37).

A continuación se abordan algunos aspectos concernientes a los grandes temas que integran el presente artículo. Una breve aproximación al sistema de justicia nacional, seguida del planteamiento de lo que ha significado el régimen de impunidad que impera en el país. Por su relevancia, también se hace mención a la corrupción que guarda una relación simbiótica con la impunidad, para finalmente hacer la reflexión en la percepción que se produce sobre la afectación al proceso democrático nacional.

El caso de Myrna Mack como paradigma de la lucha contra la impunidad

El asesinato de Myrna Elizabeth Mack Chang, cometido el 11 de septiembre de 1990, tras un escrupuloso seguimiento durante semanas por parte de un comando militar perteneciente al Estado Mayor Presidencial, no sólo significó la violación del derecho humano a la vida, sino también simboliza la impunidad y represión que han sido característicos en Guatemala, donde el pensamiento crítico aún se considera un peligro contra la seguridad nacional. En el caso de Myrna Mack, su crimen fue su trabajo de investigación académica sobre la población refugiada y desplazada durante el conflicto armado interno guatemalteco.

Al igual que en otros operativos realizados bajo las directrices de inteligencia militar, se ejecutó un sistemático plan de encubrimiento de los autores materiales e intelectuales del crimen, con el que se buscó obstaculizar la averiguación de la verdad e impedir el trabajo eficiente y efectivo de la administración de justicia, mediante la utilización de diferentes métodos.

El caso dejó en claro las graves falencias de las que adolece el sistema de justicia guatemalteco. El proceso judicial estuvo a cargo de doce diferentes jueces, desde el juez de paz que realizó las primeras diligencias, hasta los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En aquel momento, el proceso penal estaba marcado por un formalismo exacerbado, que atendía consideraciones que incluso se pueden calificar de absurdas, donde el juzgador ni tan siquiera tenía que estar presente en el diligenciamiento de los procedimientos y, en gran número de ocasiones, eran los oficiales de los juzgados los que “resolvían” los asuntos sometidos a la consideración de los jueces.

A lo dicho cabe agregar el abuso en la interposición de recursos ordinarios y de la acción constitucional de amparo por parte de quienes ejercían la defensa técnica, como lo reconoció la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En este sentido, el diligenciamiento de un amparo podía retrasar un expediente por meses e incluso años.

Por ello no resulta increíble que la administración de justicia tardara más de cinco años para condenar definitivamente al integrante del Estado Mayor Presidencial, sargento Noel de Jesús Beteta, uno de los autores materiales, y dejara abierto el proceso contra los supuestos autores intelectuales del asesinato.

Una vez fueron identificados los presuntos autores, se interpusieron todo tipo de recursos y remedios procesales, en su mayoría abundantes e impertinentes, con los cuales se pretendía cubrir con el manto de impunidad a los responsables de tales hechos, frenando el curso ordinario de los procesos judiciales.

Los lastres propios de la administración de justicia no fueron los únicos obstáculos para el diligenciamiento del caso. Cabe destacar el asesinato del investigador de

la Policía Nacional que tuvo a su cargo la investigación, José Miguel Mérida Escobar, caso que aún está pendiente de resolverse; además se realizaron intimidaciones y amenazas a jueces, fiscales y testigos, a lo que hay que añadir los esfuerzos de la propia institución militar por entorpecer la fase de investigación, entre otras circunstancias.

La misma constitución de Helen Beatriz Mack Chang como querellante adhesiva en el proceso penal demostró ser un escollo más a salvar. En efecto, conforme lo establece el Código Procesal Penal en su artículo 117, se consideran agraviados a la víctima, al cónyuge de esta, a los padres y a los hijos, y a la persona que conviva con ella en el momento de cometerse el delito, pero en ningún momento hablan sobre los hermanos. Es este un ejemplo de los absurdos normativos a los que se ha hecho referencia antes.

Otro problema que enfrentó Helen Mack, ya como querellante adhesiva, fue lograr romper el paradigma relativo al concepto de autor de un delito. Dicho concepto está contenido en el artículo 36 del Código Penal vigente. Las reglas de interpretación contenidas en la Ley del Organismo Judicial privilegian la interpretación literal. Por ello abogados y jueces se ciñen al tenor de lo enunciado en el artículo en cuestión, sin atreverse a formular cualquiera otra posibilidad. Es así que la introducción de la idea y definición de la autoría mediata resultó toda una revelación en el marco de un sistema hermenéutico proclive a interpretaciones literales.

De tal cuenta, cabe afirmar que el caso trascendió la esfera de lo meramente normativo y formal, brindando una oportunidad sin precedentes para el desarrollo de una postura analítica que abrió brecha y ha permitido un ejercicio hermenéutico más cercano al espíritu humano que inspira el ordenamiento jurídico guatemalteco.

De hecho, para poder encarar casos semejantes, la noción de autoría mediata facilita la comprensión del grado de participación que algunas personas tienen en la comisión de los delitos, lo que permite concluir, tras el análisis de los hechos y pruebas pertinentes, si han intervenido activamente en todo el *iter criminis*⁸³ desde la planificación hasta el encubrimiento.

En este contexto, el caso Mack también puso en vilo la capacidad analítica de juzgadores y de órganos de prueba, particularmente en la esfera de la prueba pericial. La prácticamente inexistencia de peritos en la esfera de las actividades militares dejó entrever las grandes necesidades que aún existen en la promoción y capacitación de profesionales que puedan, objetivamente, aclarar cuestiones tales como las estructuras de organización militar, cadena de mando, planes de campaña, el trabajo de los servicios de inteligencia, la identificación de personas de interés y su catalogación como enemigos internos del Estado, entre otros aspectos de relevancia.

83 Locución latina que significa el conjunto de etapas que atraviesa la ejecución de un delito y que comprende tanto los actos que tienen lugar en la fase interna como los que se llevan a cabo en la fase externa.

Por ello, haber logrado acreditar con medios de prueba pertinentes la participación de las personas que fueron condenadas por el asesinato de Myrna Mack constituyó un hito en la justicia nacional. No obstante, aún hay quien trata de extender el velo de ignorancia sobre todas las personas en el país, utilizando argumentos falaces *ad hominem* para afirmar que los fallos emitidos en el caso entre los años 1993 y 2004 no fueron justos.

A estos comentarios, espurios y mal intencionados, cabe responder que la condena lograda en contra de Noé de Jesús Beteta Álvarez no fue una decisión arbitraria. Dicho fallo se sustentó en medios de prueba que demostraron sin duda alguna que Beteta Álvarez fue el responsable en calidad de autor material del asesinato de la antropóloga Myrna Elizabeth Mack Chang.

Además, el proceso judicial seguido contra el general Edgar Augusto Godoy Gaitán y los coroneles Juan Valencia Osorio y Guillermo Oliva Carrera, bajo sindicación de ser los autores intelectuales de la muerte de la antropóloga Myrna Elizabeth Mack Chang, dio como resultado la condena a 30 años de prisión impuesta al coronel Valencia Osorio, quien a la fecha sigue prófugo de la justicia.

Las graves falencias e incertidumbre generadas desde el inicio del caso instaron a la familia Mack Chang a promover las acciones pertinentes ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El 17 de septiembre de 1990, la CIDH abrió el expediente respectivo, identificado con el número 10.636, lo cual implicó iniciar la investigación y verificación por parte de la referida Comisión que derivó en la demanda de la propia CIDH, así como de los representantes de los familiares de Myrna Mack ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las demandas alegaron la violación del artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos (derecho a la vida), violación de los artículos 8 y 25 del mismo cuerpo legal (derecho a las garantías y protección judiciales) y violación del artículo 1.1 (obligación de garantizar los derechos y libertades recogidos en la citada Convención Americana de Derechos Humanos).

La CIDH, por unanimidad, decidió, entre otras consideraciones, que:

- El Estado debía investigar efectivamente los hechos del caso con el fin de identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales, y demás responsables de la ejecución extrajudicial de Myrna Mack Chang, y del encubrimiento de la ejecución extrajudicial y de los otros hechos del caso, independientemente de la persona que ya se encuentra sancionada por estos hechos; y que los resultados de las investigaciones deben ser públicamente divulgados, en los términos de los párrafos 271 a 275 de la Sentencia.
- Que el Estado debe remover todos los obstáculos y mecanismos de hecho y derecho que mantienen la impunidad; otorgar las garantías de seguridad suficientes a las autoridades judiciales, fiscales, testigos, operadores de justicia y a los familiares de Myrna Mack Chang, y

utilizar todas las medidas a su alcance para diligenciar el proceso, en los términos de los párrafos 276 y 277 de la presente Sentencia.

- El Estado debe honrar públicamente la memoria de José Mérida Escobar, investigador policial, en relación con los hechos del presente caso, en los términos del párrafo 279 de la presente Sentencia.

El caso Mack también permitió conocer y utilizar el Sistema de protección regional de los derechos humanos. Apenas tres años antes Guatemala había aceptado la competencia contenciosa de la CIDH. Se han ganado algunas batallas, pero ello no implica quedar obnubilados por los laureles. La lucha contra la impunidad es un imperativo ahora más que nunca.

Muchos defectos del sistema de justicia de Guatemala continúan vigentes. Entre otros, la propensión a las formalidades extrínsecas de los actos por encima de las cuestiones de fondo; la preeminencia de una hermenéutica jurídica sustentada en la literalidad; el clientelismo y el compadrazgo y en suma la corrupción. Por otra parte, el velo de la ignorancia aún no ha sido removido, promoviendo con ello paradigmas equivocados entre la población en relación con el ejercicio y reclamo de los derechos humanos. Dichos paradigmas se han radicalizado particularmente entre la clase media del país.

De lo expresado que resulta de importancia, aproximarse a cómo se integran las altas cortes del sistema de justicia ordinario, pues, de la forma en que se integran los tribunales, se allana o no el camino para fortalecer la independencia judicial.

Selección de las autoridades del sistema de justicia guatemalteco

En Guatemala, los procesos de selección y elección de magistrados del Organismo Judicial están regulados en la Constitución Política de la República, la Ley de la Carrera Judicial, y en la Ley de Comisiones de Postulación (LCP). Esta última ley, que entró en vigencia en 2009, determina que las comisiones de postulación deben establecer un perfil de candidato, un cronograma y una tabla de evaluación de los méritos de candidatos, tomando en cuenta ciertos parámetros esenciales, como los méritos profesionales, académicos, éticos, y la “proyección humana” –el compromiso con los derechos humanos y la democracia–. Asimismo, requiere que las comisiones operen con transparencia: su agenda y sus reuniones son públicas (LCP, artículos 12 y 22).

Esta ley ha establecido importantes dispositivos para limitar la arbitrariedad, aunque el proceso de selección de autoridades judiciales en Guatemala sigue sufriendo serias deficiencias. Postema (2014) señala que, pese al relativo detalle de la LCP, que es una norma mucho más avanzada que las existentes en el resto de la región, no es una regulación exhaustiva; hay espacios discrecionales en ella; por ejemplo, la determinación de qué puntaje corresponde a cada rubro en la tabla de gradación y el establecimiento de indicadores para determinar cuántos puntos recibe un(a) candidato(a). Otro ejemplo es el hecho de que cada comisión de postulación establece su propio reglamento, lo cual da inestabilidad normativa al proceso.

A lo anterior se añade la constatación de que diversos grupos de interés –tanto los que operan en el terreno de lo lícito (como el gobierno y el sector privado), como los que actúan en el espacio de lo ilícito– han permeado estas comisiones. Para muchas voces autorizadas, la creación de varias universidades se debió al interés de ciertos sectores para formar parte de las comisiones de postulación (CdP).⁸⁴ Un ejemplo de ello es el aumento en la creación de esos centros de estudio en los últimos años a manos de empresarios nacionales: cinco de las once facultades de derecho tienen menos de 15 años de existencia. De ellas, tres instituciones no tienen graduados colegiados. Seis de las once, sólo graduaron el 0.8 por ciento de colegiados entre el 2002 y el 2014.

Postema (2014) explica la intervención de las universidades así: mientras el nivel académico de esas entidades es cuestionable (incluyendo su existencia misma), sus decanos sí tienen presencia e influencia en la CdP que la ley les faculta integrar.

La suma de ambos factores –la discrecionalidad de las CdP a pesar de la LCP y su penetración por intereses poderosos– posibilita una manipulación de los procesos de selección de autoridades judiciales que han contribuido a la crisis en el sistema de justicia.

Crisis del sistema de justicia penal guatemalteco

Pese al importante rol que juegan los integrantes del sistema de justicia penal, luego de transcurridos varios años desde el fin de la represión estatal y/o el inicio de los procesos de justicia por crímenes del pasado, el Estado no está cumpliendo a cabalidad con los estándares internacionales.

La reforma procesal penal iniciada al cobrar vigencia el Código Procesal Penal en 1994 ha sufrido múltiples cambios orientados a perfeccionar el sistema acusatorio. No obstante, las debilidades de las instituciones que integran el sistema de justicia penal son evidentes en cuanto a atención (cobertura geográfica, recurso humano disponible y casos atendidos); eficacia y eficiencia en el servicio; excelencia profesional (implementación de carreras profesionales); asimismo, en lo relativo a las asignaciones y ejecuciones presupuestarias.⁸⁵

El Organismo Judicial enfrenta serias dificultades que ponen en peligro la independencia de los jueces y magistrados, la cual debe ser signo distintivo del ejercicio de la judicatura. En la actualidad, las dudas respecto de la capacidad de los órganos jurisdiccionales para conocer y juzgar los casos han disminuido, pero han sido reemplazadas por las dificultades prácticas para tramitar los procesos y para hacerlo de conformidad con el debido proceso. Los tribunales han lidiado con diferentes formas de organizar los juicios, con la pretensión de balancear el derecho al debido proceso de los acusados,

84 Véase *Nómada*, “Las 5 claves para entender la disputa por la justicia”, disponible en: <https://nomada.gt/las-claves-para-entender-la-disputa-por-la-justicia-2/>.

85 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Séptimo estudio del proceso de fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades noviembre 2008-octubre 2011*, pág. 15.

los derechos de las víctimas a ser escuchadas y la capacidad de las cortes para organizar y conducir juicios con los recursos disponibles y dentro de un tiempo determinado.

Si bien se han creado en los últimos años tribunales de alto riesgo, que tienen mayores garantías de seguridad para los jueces que se encargan de conocer casos en los que existe un componente de mayor riesgo, también lo es que no han estado exentos de acciones que tienden al menoscabo del libre ejercicio de la judicatura, como denuncias espurias ante el sistema disciplinario del Organismo Judicial.

Alo manifestado se aúna la práctica habitual del litigio malicioso, cuyo mejor ejemplo lo constituyó el juicio instruido a José Efraín Ríos Montt y José Mauricio Rodríguez Sánchez por los delitos de genocidio y contra los deberes de humanidad; este es un obstáculo para el fortalecimiento del sistema de justicia penal.

La susceptibilidad de caer en situaciones que comprometen la independencia judicial recrudece si se toman en consideración las falencias existentes dentro del sistema disciplinario del Organismo Judicial. En este sentido, cabe citar el comentario vertido por el presidente del Centro para la Defensa de la Constitución (Cedecon) quien manifestó: “La discusión que se debe tener se basa sobre la forma de fiscalización de los órganos jurisdiccionales y sus operadores”.

Desde 2001 se instituyeron las bases para una apropiada profesionalización de los integrantes del Organismo Judicial, el sistema de carrera no alcanza a todos los niveles que integran la judicatura. Han quedado excluidos del proceso los integrantes de las salas de las cortes de apelaciones, que son electos tras un proceso semejante al que aplica para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Esta carencia es seria si se toma en cuenta el alto nivel de politización alcanzado en el referido proceso electivo, circunstancia que desmotiva la participación de personas idóneas para aspirar a tan importantes cargos en el interior del poder judicial.

Es menester acotar respecto del proceso de elección, que la sociedad civil tiene una participación activa, con la posibilidad de manifestar sus puntos de discrepancia en relación con los postulantes a los cargos de la magistratura, sean estos para la Corte Suprema de Justicia o bien para las Salas de la Corte de Apelaciones. La posibilidad indicada, ello no implica, necesariamente, que en la mayoría de los casos se tome al pie de la letra las recomendaciones o indicaciones vertidas por los actores de la sociedad civil.

Las limitaciones presupuestarias, que han sido identificadas desde el decenio pasado por el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, como uno de los factores que afectan seriamente el trabajo del Organismo Judicial, continúan teniendo plena vigencia. Esto coloca a los jueces en una circunstancia de particular vulnerabilidad frente a los embates provenientes del crimen organizado y otros grupos oscuros y/o paralelos. Cabe citar que la Comisión Internacional de Juristas ha señalado que los “jueces siempre están en una posición donde las partes y los intereses externos van a presionarlos o a ofrecerles beneficios a cambio de una justicia parcial”.

En cuanto a la temporalidad durante la cual ejercen el cargo los jueces y magistrados, que en la actualidad es de cinco años por mandato constitucional, el jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) propuso en su momento lo que se ha denominado la inamovilidad de los jueces; proposición que entraña el concepto de juez vitalicio. Al respecto el propio Cedecon ha señalado que: “No estamos preparados para tener jueces vitalicios”. Es imperativo el fortalecimiento del sistema de carrera dentro del Organismo Judicial a través de una readecuación del marco jurídico aplicable, y en lo que atañe al plazo durante el cual se ejerce la judicatura, se estima que el mismo debe ser objeto de ampliación, pero dentro de unos parámetros más apegados a la realidad del país, los cuales provean los elementos necesarios para ejercer una adecuada labor fiscalizadora de la actuación de jueces y magistrados.

Desde 2008 la Comisión Internacional de Juristas para Centroamérica, indicó que los jueces de Guatemala y Honduras son quienes más intimidaciones han sufrido en el desarrollo de su trabajo. Esto resulta preocupante si se toma en consideración que en la actualidad hay aproximadamente 130 juzgadores que deben contar con la protección a que se ha hecho referencia por parte de la Policía Nacional Civil y/o el Organismo Judicial.

El número de jueces y magistrados y el personal de apoyo judicial y administrativo no es suficiente para cubrir en forma homogénea todos los departamentos de la República, la mayor parte de ellos se concentra en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Huehuetenango, lo que implica que la carga de trabajo de 19 departamentos se encuentra en manos de la menor cantidad de jueces, magistrados y personal.

Estas preocupaciones se extienden también a otros entes que son actores destacados dentro del sistema de justicia guatemalteco. Cabe mencionar en este contexto al Ministerio Público, cuya normativa orgánica fue objeto de reformas que derogaron lo relativo al Consejo del Ministerio Público y fortalecieron la figura del Fiscal General de la República. Sin embargo, el robustecimiento de lo que puede denominarse permanencia en el cargo del Fiscal General ha suscitado algunas dudas e inquietudes por los efectos que pueden llegar a producir.

A lo dicho se aúna que el Ministerio Público (MP) no tiene presencia institucional en todo el territorio nacional. Por ejemplo, no se ha observado una variación significativa del número de fiscalías distritales y municipales. La cobertura geográfica del Ministerio Público permanece prácticamente con un alcance del 17 por ciento de los municipios de Guatemala.⁸⁶ Esta es una cobertura exigua, que no pone al alcance de la población los servicios de la institución encargada de dirigir la persecución penal.

La falta de cobertura institucional tiene repercusiones nefastas en el quehacer del MP. En este sentido se pueden identificar dos grandes afectaciones a la labor de este ente: la primera es la relacionada con la atención debida que tendría que prestar a los casos que entran en la esfera de su conocimiento.

86 En el país hay 340 municipios, por lo que la cobertura del Ministerio Público es baja.

La escueta presencia en el interior del país deja un claro vacío propicio para las actividades de la delincuencia común y organizada. Se suma a esta problemática la carencia de un espíritu de solidaridad gremial, incentivado por una especie de celo profesional. Se agrava aún más esta situación por el hecho de que al no existir nuevas plazas para el personal, éste no puede ascender, debiendo conformarse con permanecer en su cargo. Lo dicho constituye una debilidad que puede desincentivar a agentes y auxiliares fiscales por igual.

En segundo lugar, el otro grave problema es el vinculado con lo que puede denominarse la mora en la gestión del despacho de las fiscalías. Al no haber más plazas y, por ende, más personal que pueda apoyar en la importante labor del MP, se produce una recarga de trabajo significativa y un retardo en su diligenciamiento. Dentro de esta dinámica se pueden entonces presentar situaciones casi inverosímiles de quinientos o más expedientes por cada fiscal y auxiliar fiscal. Dicha circunstancia puede tornar ineficiente la labor de las fiscalías.

Otro tema preocupante lo constituye la evaluación del desempeño. Esta responde más a un enfoque de análisis cuantitativo que cualitativo. Los datos estadísticos adquieren de esta manera una relevancia destacada en detrimento del diligenciamiento debido de las etapas del proceso penal guatemalteco. El escrutinio se formula mediante la confrontación de datos tales como el número de denuncias ingresadas versus el número de imputaciones; el número de salidas procesales alternas planteadas; el número de personal para atender el despacho de las fiscalías, entre otros.

Agrava la situación descrita la debilidad que presenta el modelo de capacitación imperante en la institución. Los cambios de quienes dirigen la Unidad de Capacitación del MP (UNICAP) han sido nota distintiva en las últimas administraciones. Al igual que sucede con el ente del que forma parte, la pobre cobertura de los servicios que presta la UNICAP afecta la posibilidad de un modelo sustentado en una metodología de formación continua.

Se suma a estas cuestiones la falta de recursos materiales que puede llegar a entorpecer la ejecución de las investigaciones; la falta de colaboración por parte de otras instituciones y la paulatina desaparición del poder coercitivo de los fiscales, diluido en procedimientos burocráticos ante diversas instancias. A lo anterior hay que agregar la preferencia de intereses personales y sectarios, respecto de los propios que pueden fomentar una investigación pertinente para la averiguación de la verdad y la resolución de la situación jurídica de los sindicados.

Por otra parte, el MP enfrenta el rechazo público de los casos sobre graves violaciones de los derechos humanos que ocurrieron durante el conflicto armado interno. Peor aún, cualquier denuncia en torno a los derechos humanos adquiere un marcado tinte ideológico, que perjudica el desarrollo de las etapas procesales pertinentes.

Finalmente, cabe mencionar que, a partir de la interacción con la CICIG, se ha producido el empoderamiento de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), la cual ha tenido un destacado papel en los procesos instados en contra de exgobernantes e integrantes de otros grupos de poder, otrora intocables en Guatemala.

La democracia y el sistema de justicia

La democracia (del latín tardío *democratĭa*, y este del griego δημοκρατία *dēmokratía*) puede entenderse bajo las siguientes acepciones (RAE, 2017): 1. f. Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos. 2. f. País cuya forma de gobierno es una democracia. 3. f. Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes. 4. f. Forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos, credos religiosos, etc. 5. f. Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones.

Para Sartori (2017:1 7), la palabra significa, literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos). Se ha conceptualizado a la democracia (Bobbio *et al.*, 2015: 441) por la convergencia de tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se diferencia de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos; b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contrapone una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república. Así, en esta división bipartita, la antigua democracia resulta una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república.

Según lo explica Sartori (2017: 19) la palabra democracia siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y esta sigue siendo la acepción primaria del término. Ferrajoli (2006) ha indicado que una necesaria redefinición de la democracia, sobre la base de la redefinición de la soberanía popular, permite concluir que las garantías de los derechos fundamentales son garantías de la democracia. Esta, por tanto, comprende cuatro dimensiones: las primeras dos “formales”, relacionadas con los derechos-poder de autonomía *política y civil*; las otras dos “sustanciales”, relacionadas con los derechos de *libertad y sociales*.

Las garantías constitucionales se vinculan con la rigidez de la Constitución y consisten en las obligaciones y las prohibiciones correspondientes a las expectativas positivas o negativas normativamente establecidas. Existen pues, de una parte, “garantías positivas” y “garantías negativas”. De otra parte, cabe distinguir entre “garantías primarias” (la suma de las anteriores) y “garantías secundarias” (de justiciabilidad, las cuales intervienen en casos de violaciones de la expectativa normativa y de sus garantías primarias).

Así, no todas las ideas sobre la democracia se entienden en términos positivos. El politólogo Jay Ulfelder (2012) ha señalado que “La mayoría de los intentos de democracia terminan en un regreso al gobierno autoritario”. Precisamente, cuando las instituciones públicas no cumplen con su mandato, no resulta extraño que la población se torne escéptica respecto de la incipiente democracia. Tal escenario resulta propicio para que los propios electores permitan el tránsito de la democracia a la autocracia o incluso al totalitarismo. Ejemplos de esto se pueden encontrar a lo largo de la historia. El primer caso lo constituye la Italia de los años veinte del siglo pasado, que encumbró mediante un proceso democrático a Benito Mussolini y al movimiento fascista. Algo semejante ocurrió en Alemania en los años treinta, donde se permitió la llegada al *Bundestag* del partido Nacional Socialista Obrero Alemán que logró se nombrara canciller a Adolfo Hitler. Y cuando estas circunstancias parecían haber quedado en el pasado, los casos recientes en América Latina resultan preocupantes.⁸⁷

En medio de lo que algunos denominan cruzada contra la corrupción e impunidad, el desencanto generalizado con la clase política en la región ha logrado crear las condiciones adecuadas para que surjan supuestos líderes con propuestas sin mayor o ningún contenido, pero que ofrecen enderezar el camino y, sobre todo, alejarse de las formas habituales de gobernar, bajo la supuesta premisa de no aprovecharse del erario público. El desencanto ocasionado por el fracaso rotundo de los burócratas y de las élites, resulta directamente proporcional con el desencanto general con la propuesta democrática. Se produce así, una percepción entre los electores de que el sistema está ideado para ignorar lo que ellos requieren. La consecuencia lógica de esta percepción es la posibilidad de que se justifiquen medidas extremas apelando a la soberanía de tipo westfaliano,⁸⁸ que anatemiza el derecho internacional público y sus instituciones, además de criminalizar cualquier postura argumentativa contraria a sus dogmas.

Si a lo dicho se adiciona la cooptación del sistema de justicia por diversos grupos, entre los que figura la delincuencia organizada y las élites que históricamente han dirigido los gobiernos del país, se puede comprender cómo solo se promueve la aplicación de forma de la normatividad y no la búsqueda de la resolución de

87 Tómese en consideración el arribo al poder de Bolsonaro en Brasil, de Nicolás Maduro en Venezuela, de Daniel Ortega en Nicaragua, por citar ejemplos latinoamericanos.

88 Concepto de que todos los Estados nacionales tienen soberanía sobre su territorio, sin papel de agentes externos en las estructuras nacionales.

los problemas que aquejan a los habitantes de Guatemala, considerados individual o colectivamente. Este aparente respeto formal del marco jurídico vigente se convierte en ambiente ideal para el inescrupuloso abuso del derecho. Surge entonces como paradigma del sistema de justicia guatemalteco el litigio malicioso. Esta forma de ejercicio profesional del derecho impide el desenvolvimiento apropiado de los distintos procesos conforme lo regulado en la normatividad procesal que les es aplicable. Poco importan los derechos y garantías reconocidos y regulados en la Constitución. Es más, de forma descarada se les invoca como fundamento de argumentos a todas luces espurios.

Ibarra y Paz (2002: 18) ya denunciaban esta penetración agresiva, tanto de agentes del Estado como de particulares, identificando entre los obstáculos que sistemáticamente retardan el avance de los procesos judiciales los siguientes: 1) denegación de información; 2) corrupción, hostigamiento, amenazas e intimidación, y 3) utilización excesiva de recursos y medios judiciales para entorpecer procesos y problemas en la aplicación de la ley adjetiva y sustantiva. Según los referidos autores, estos son los mecanismos de impunidad en la administración de justicia que atacan de manera sistemática a los diferentes procesos, independientemente de cual sea la naturaleza del proceso, puesto que la práctica afecta por igual a casos relacionados con la violación de derechos humanos, delincuencia organizada o delitos comunes.

Si las instituciones democráticas pierden la posibilidad de una defensa adecuada por parte del poder que está llamado a juzgar y asegurar la ejecución de lo juzgado, solo queda la anarquía perenne de la delincuencia. De ahí la importancia de recuperar la confianza en el sistema de justicia. Esto no podrá lograrse a menos que se asegure un auténtico sistema de carrera judicial que permita la concreción del derecho y garantía de la tutela judicial efectiva. Dentro de esta dinámica cobran preponderancia las condiciones en que se integran las altas cortes. En el caso guatemalteco, por mandato constitucional, cada cinco años hay una renovación de los órganos jurisdiccionales. Claro que muchos continúan pues no existe impedimento legal alguno en ese sentido. Lo que sí ocurre es que los procesos responden más bien a prácticas clientelares y de compadrazgo que a méritos profesionales, éticos y académicos. Por decirlo de alguna forma, la delincuencia organizada y las élites, les han tomado el pulso a los mecanismos legales, desplegando todo el ingenio posible en pos de una hermenéutica jurídica arbitraria y retorcida.

Los resultados no se han hecho esperar, la actual Corte Suprema de Justicia ha visto cómo tres de sus magistrados han debido dejar sus funciones para resolver su situación jurídica debido a haberse instado sendos procesos penales que les involucran directamente. De igual forma, se han realizado investigaciones por parte del Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, en contra de algunos magistrados de sala de la corte de apelaciones y otros tribunales de igual categoría. También ante el sistema disciplinario se han presentado denuncias por faltas graves a las normas de comportamiento ético del Organismo

Judicial. Pero hasta este sistema resulta víctima del litigio malicioso que promueve el abuso del derecho a través del uso frívolo e impertinente de la acción de amparo.

Sin la posibilidad del ejercicio independiente de la judicatura y la magistratura, que garantice el control de convencionalidad y de constitucionalidad, no puede imponerse en el país la igualdad ante la ley a la que se refiere el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Se cierne en estas condiciones la amenaza de que, ante la ausencia de justicia, se prefiera utilizar el siguiente evento electoral para llevar al poder a individuos con propuestas autoritarias y que en ninguna forma podrían asegurar la protección de los derechos de la población.

Conclusiones

1. En el estado actual de cosas, el sistema de justicia atraviesa una crisis provocada por diversas causas, entre las que se destaca la cooptación institucional por diversos grupos de interés, entre los que pueden figurar organizaciones de delincuencia organizada. Estos grupos solo tienen como propósito el ejercicio arbitrario del poder público y la obtención de beneficios de todo género.
2. En los últimos diez años, se ha desarrollado paulatinamente un proceso de debilitamiento de las instituciones de justicia nacional, a pesar de que trata de escudarse esta circunstancia a través del cumplimiento formal de algunas disposiciones legales. En efecto, la normatividad se interpreta en la búsqueda del mejor beneficio de ciertos sectores y grupos, pero nunca buscando el bien común.
3. La escasa cobertura institucional constituye un serio menoscabo del derecho humano a la justicia. Además, promueve el uso de formas de autocomposición entre los habitantes del país que, en muchos casos, pueden constituir en sí mismas delitos. Otro factor de relevancia es una inapropiada asignación presupuestaria.
4. Autoridades de los tres organismos del Estado han adoptado una clara posición en contra de una gestión transparente, de la rendición de cuentas y, en general, de la lucha contra la corrupción e impunidad. Esta actitud se ha manifestado a través de acciones u omisiones, tendientes a minimizar el impacto de los procesos instados en contra de funcionarios, exfuncionarios públicos y algunos sindicatos provenientes del sector privado.
5. Como parte de la estrategia que favorece la impunidad y debilita el Estado constitucional democrático de derecho cabe señalar la instrumentalización de la ley para justificar medidas en favor de la corrupción y la impunidad. En el caso guatemalteco se impulsó a partir de la segunda mitad de 2017 la desarticulación de los entes que han instado acciones en contra de la delincuencia organizada, en contra de funcionarios y exfuncionarios públicos, además de empresarios vinculados a delitos relacionados con la corrupción. De dichos entes el que más ataques ha sufrido es la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

6. La sociedad civil organizada se ha visto obligada a adoptar un papel coadyuvante de la administración de justicia, para que muchos casos no queden sumidos en el olvido y la impunidad, además de contribuir a la defensa del orden constitucional, en ausencia de las entidades que, como el caso reciente del MP, omiten más allá de lo formal, velar por el Estado constitucional democrático de derecho.
7. La sociedad civil organizada ha tenido que hacer uso del amparo, regulado en el artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala; igualmente de la exhibición personal (*habeas corpus*) y, en menor medida, de la inconstitucionalidad de la ley, frente a los constantes ataques en contra del Estado constitucional democrático de derecho.

Referencias

- Ainaga Vargas, María del Carmen. (s/f). “Nota sobre el Estado Constitucional Democrático de Derecho”. *Letras Jurídicas*, revista multidisciplinar del CE-DEGS, volumen 7. Disponible en <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/7/ainaga7.pdf>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2009). “Seminario permanente sobre realidad nacional”. XXIV Sesión anual. *Memoria general. Desafíos actuales de la justicia penal. Proceso de fortalecimiento del sistema de Justicia: avances y debilidades, julio 2006-octubre 2008*. Quinto estudio (edición revisada). Guatemala: ASIES.
- Bobbio, N., et al. (2015). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.
- Ferrajoli, L. (2006). “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Número 26. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcf48d7>
- Fundación Myrna Mack (2009). “Impunidad, estigma y género. Estudio de procesos penales por muerte violenta en el departamento de Guatemala (2005-2007)”. Documento para el debate. Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- Ibarra, C., y Paz C. (2002). *El problema de la corrupción en el sistema de administración de justicia*. Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- Le Clercq Ortega, J.A. y Rodríguez Sánchez Lara, G. (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas.
- Postema, M. (2014). “Corte de Constitucionalidad de Guatemala robustece normas para selección judicial”. Disponible en <http://dplfblog.com/2014/07/07/corte-de-constitucionalidad-de-guatemala-robustece-normas-para-seleccion-judicial/>
- Postema, M., (2014). “El proceso de selección de la Fiscal General en Guatemala: más regulación no significa menos arbitrariedad”, Fundación para el Debido Proceso (DPLF), disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_fg_en_guatemala_mpostema.pdf.

Real Academia Española (2017). *Diccionario de la Lengua Española*. <http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr>

Rodríguez, A., *et al.*, (2017) Justicia en riesgo: obstáculos a la independencia judicial en Guatemala. Guatemala, Impunity Watch.

Sartori, Giovanni (2017). *¿Qué es la democracia?* España: Taurus.

CAPÍTULO IV

Desigualdad y los límites estructurales de la democracia

GUSTAVO ARRIOLA QUAN*

* Formado en filosofía y matemática, coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Guatemala.

“La sociedad guatemalteca se parece a un oscuro edificio, de una extraña forma triangular, de aspecto contradictorio de lejos y desagradable de cerca, que produce la impresión de haber sido construido por múltiples arquitectos, unos de muy mala calidad profesional, y que, disimil, pareciera estar a punto de implosión”

Edelberto Torres-Rivas⁸⁹

La desigualdad resultado intrínseco al capitalismo

A finales de 2018, en una céntrica calle de Huehuetenango, un bullicio irrumpió en la cotidianidad del vaivén de la población. Un niño lloraba desconsoladamente, había sido golpeado en reprimenda por haber robado. No había ingerido alimentos desde el día anterior y luego había tomado algunos de un puesto del mercado. Los medios de comunicación transmitieron una grabación en vídeo de este *suceso*. Este hecho extremo, que no es aislado, pues en Guatemala hay por lo menos un 20 por ciento de la población que se queda sin comer algunos tiempos por falta de acceso a alimentos,⁹⁰ contrasta con otros datos del país. En 2017, el valor de las importaciones de vehículos a Guatemala ascendió a poco más de 1 700 millones de dólares y el valor de la producción de productos agrícolas alimenticios fue de aproximadamente 50 millardos de quetzales.⁹¹ A pesar de ello, como consecuencia de la pobreza y de la falta de acceso a alimentos, el 46 por ciento de los niños menores de 5 años se encuentra en situación de desnutrición crónica.

Desde inicios del nuevo milenio, la economía guatemalteca ha crecido relativamente estable, a un ritmo superior a 3.5 por ciento anual,⁹² lo cual es superior al promedio latinoamericano.⁹³ A pesar de esa relativa estabilidad macroeconómica, la situación para una importante parte de la población es desesperada, al no lograr completar ni siquiera factores mínimos del bienestar, resumidos en la llamada canasta básica. Al final de 2018, el costo de una canasta básica *alimentaria* (CBA) era de unos 3 560 quetzales mensuales y de una canasta ampliada, es decir una canasta básica de servicios básicos era de 8 220 quetzales mensuales para una familia promedio.⁹⁴ Si bien la inflación no ha llegado a los dos dígitos en los últimos años, el rubro que sistemáticamente ha incrementado su costo ha sido el de los alimentos, comprometiendo cada vez más la seguridad alimentaria de la población, principalmente la que vive en pobreza extrema. El salario mínimo en el país es el equivalente a un 84 por ciento del costo de la canasta alimentaria y apenas la tercera parte de la canasta «ampliada», es decir, se requiere de tres personas devengando el salario mínimo para alcanzar una canasta mínima que permita estar ligeramente fuera de la pobreza.

89 *Guatemala 2000: Un edificio de cinco pisos*. En Torres-Rivas (2009:243).

90 PNUD (2016).

91 Banguat.

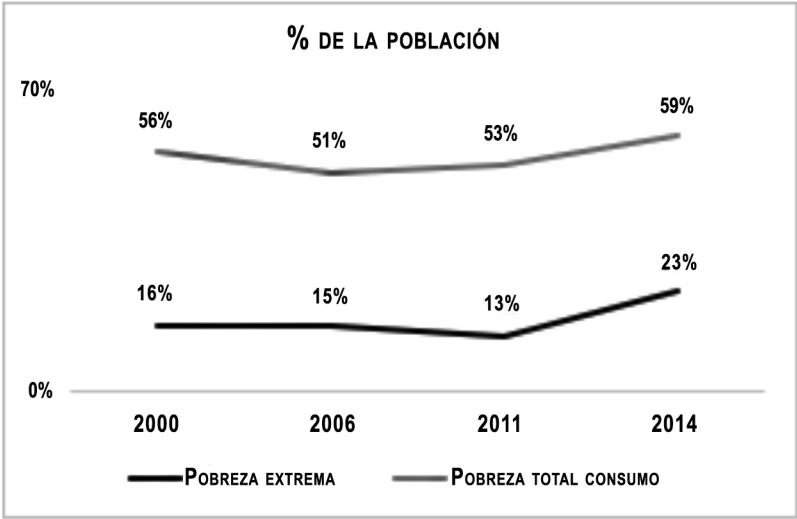
92 Insuficiente, según algunas interpretaciones.

93 Cepalstat (estadísticas.cepal.org).

94 Instituto Nacional de Estadística (ine.gob.gt).

Como parte de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el país debía, para 2015, haber reducido a la mitad la proporción de la población en situación de pobreza extrema, tomando como base el dato de 1990. Si bien no existe un dato oficial de la pobreza extrema utilizando el parámetro internacional,⁹⁵ distintas mediciones muestran que la pobreza y la pobreza extrema se incrementaron en la última década, superando los porcentajes con los que el país inició el milenio. Según la última encuesta de condiciones de vida, casi la cuarta parte de la población vive en situación de pobreza extrema (23%) mientras que tres de cada cinco habitantes se encuentran en condición de pobreza (59%).⁹⁶

Gráfica 1
Guatemala: evolución de la pobreza económica



Fuente: INE, Encuestas de Condiciones de Vida.

La persistencia de la pobreza es un indicativo de las profundas desigualdades que caracterizan a la sociedad guatemalteca, si se considera la bonanza económica que ostentan algunos sectores en el país, con un crecimiento acelerado del sector construcción, de la importación de vehículos y de productos de tecnología. Es comúnmente utilizado el Coeficiente de Gini para la descripción de la desigualdad en el acceso a ingresos económicos. Este indicador muestra, en una escala de valores de 0 a 1, el grado de desigualdad en determinada distribución. Desde el año 2000 se cuenta con encuestas relativamente confiables, con el Programa de Mejoramiento de Encuestas de Hogares (MECOVI), que permiten tener una estimación de la desigualdad en los ingresos. La cifra ha oscilado entre 0.54 y 0.58, dependiendo del criterio como se definan los ingresos totales de los hogares. Estos valores se

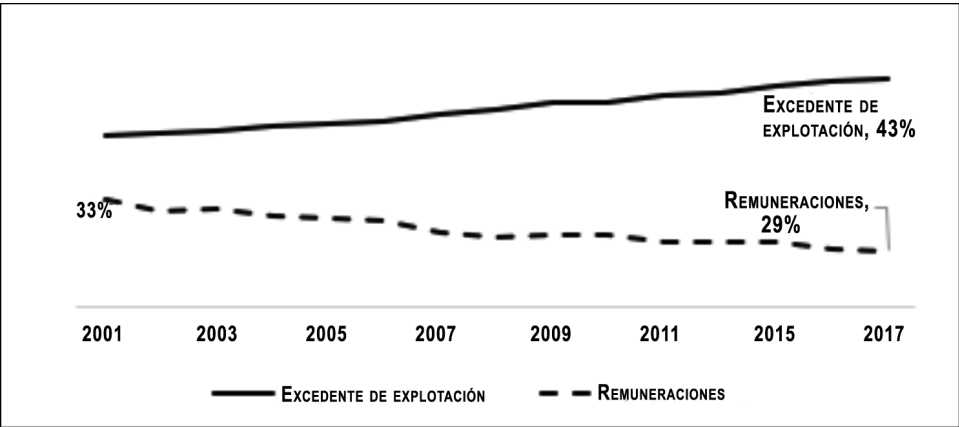
95 Actualmente de 1.9 dólares per cápita diarios, expresados en paridad de poder adquisitivo.

96 Según el criterio oficial de déficit en el consumo.

encuentran dentro de los más altos de la región latinoamericana, la cual registra, en promedio, los valores más altos de las regiones del mundo.

En sociedades muy desiguales, las encuestas de hogares no logran evidenciar la concentración de los ingresos, principalmente en el 2 o 3 por ciento más alto, porque la muestra no es sensible a la «cola alta» de la distribución. Para poder evidenciar la forma como cambia la concentración de la riqueza se puede recurrir a las cuentas nacionales, realizando ajustes al cálculo de la desigualdad. La participación de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional se deteriora constantemente, llegando a niveles menores al 30 por ciento, muy lejos del promedio de países de desarrollo alto, que alcanza cerca del 60 por ciento. Este deterioro se refleja en el ajuste del coeficiente de Gini. En una estimación realizada ajustando los valores del coeficiente de Gini con las cuentas nacionales en más de cien países,⁹⁷ el valor para Guatemala asciende a 0.63, uno de los más altos del mundo. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala pierde por la desigualdad un 28 por ciento de su Índice de Desarrollo Humano.⁹⁸ Este índice muestra avances en el logro del desarrollo humano en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida. Las pérdidas en las dimensiones de educación y nivel de vida superan el 33 por ciento en el caso de Guatemala.

Gráfica 2
Guatemala: remuneraciones al trabajo y excedente de explotación como porcentaje del PIB



Fuente: Banguat, Cuentas Nacionales.

Si bien las desigualdades en la riqueza y en los ingresos son las más comúnmente descritas, tanto la pobreza como las desigualdades son multidimensionales, y necesitan marcos analíticos más amplios para poder establecer sus conexiones con los procesos de estructuración de las sociedades. ¿Qué desigualdades son importantes?

97 Chandy (2015).

98 Cálculo propuesto según el criterio de Atkinson, que permite estimar la pérdida de bienestar por la desigualdad.

¿Bajo qué perspectivas es posible objetarlas? La respuesta a estas cuestiones tiene un componente normativo, atinente a una teoría de la justicia y un componente explicativo, relacionado con los objetos de las ciencias sociales, íntimamente imbricados, pero, generalmente subsumidos uno al otro.

Bajo cierta perspectiva, las sociedades son sistemas complejos, descriptibles solo de manera incompleta y solo parcialmente *determinística*, por lo que el objetivismo positivista es insuficiente para explicar sus complejas relaciones. La economía clásica pretende justificar las desigualdades, principalmente en acceso a la riqueza, desde una perspectiva objetivista, recurriendo a algoritmos cuya variable dependiente es el crecimiento económico y su optimización. En este paradigma, la búsqueda de la equidad tiene resultados negativos al reducir la competitividad y la tendencia (¿objetiva?) de los actores económicos al riesgo y la inversión. La desigualdad sería resultado de los méritos y esfuerzos diferenciados de individuos y de los mercados. No obstante, en un futuro incierto, esa desigualdad tendería a reducirse y a generar sociedades más prósperas y con acceso a consumo.

Análisis de las tendencias históricas descartan la viabilidad de estas hipótesis y la tendencia es al incremento de las desigualdades. Actualmente, las élites más ricas concentran la mayor proporción de la riqueza registrada en la historia.⁹⁹ A pesar de la crisis financiera de 2008-2009, el crecimiento económico se acelera después del descenso en su ciclo sinusoidal, pero con resultados divergentes en los indicadores sociales. Según la ONU,¹⁰⁰ en los últimos dos años se ha incrementado la cantidad de personas que padecen hambre a 825 millones y la reducción de la pobreza se ha estancado. Una proporción de la población queda excluida del sistema y probablemente nunca será incorporada, generando nuevas formas de *apartheid*.

La centralidad del análisis del bienestar, de la desigualdad y de la pobreza en los ingresos (o el consumo) ha dejado de lado desigualdades fundamentales que se entrelazan con la pluralidad de identidades. La historia moderna es una historia de confluencias y de implantación hegemónica de paradigmas vitales, con la consecuente negación de diferencias. La estructuración desigual de las sociedades estratifica a la población, produciendo clases o “estratos” con distinto acceso a los factores del bienestar y de decisión. De qué manera se produce esa estratificación está en la base de las preguntas sobre la desigualdad.

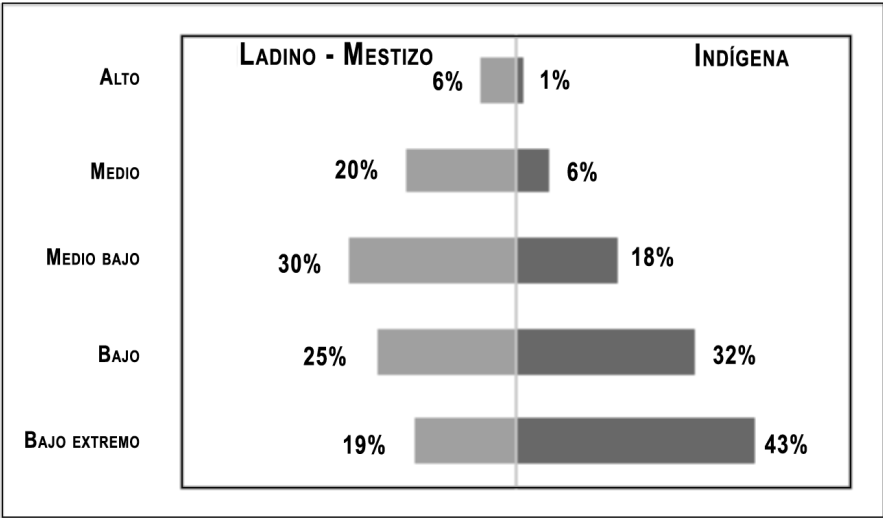
En las sociedades capitalistas, los distintos estratos sociales tienen distinto acceso a factores de generación de riqueza, a disfrutar de los productos de la producción social, a la formación y ejercicio de sus preferencias, a consideraciones en el trato y al poder político. La estratificación se refuerza o incluye factores culturales e identidades, excluyendo a las que no son “eficientes” en la “competencia” por la riqueza. Además, mientras más desigual es una sociedad, se crean barreras a la “movilidad ascendente”, por lo que los grupos que históricamente han estado

99 Véase Piketty (2014) y Atkinson (2015).

100 ONU, SDG Report 2018.

relegados a estratos bajos tienen más dificultades para lograr un “ascenso”. Un adecuado análisis de estratificación social debe ser multidimensional y contener elementos estructurales de acceso al poder y al bienestar multidimensional. Según Torres-Rivas, la estratificación social en Guatemala muestra las profundas desigualdades de raíz histórica que se refuerzan con las desigualdades horizontales, excluyendo a poblaciones enteras de los factores del bienestar. Al desagregar la escala de estratificación por la pertenencia a pueblos indígenas, se evidencia que persisten las barreras para los pueblos indígenas para la movilidad ascendente.

Gráfica 3
Guatemala: distribución de la población indígena y ladina, según estrato socioeconómico



Fuente: Elaboración con datos de Encovi 2014.

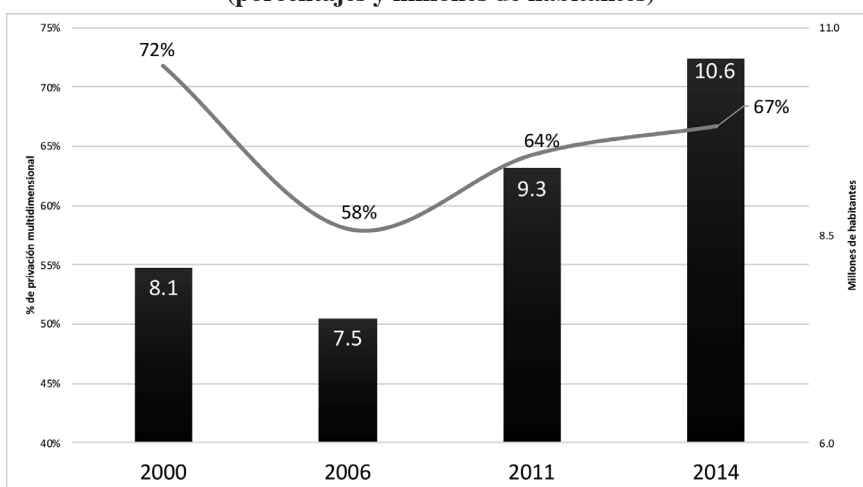
¿Cómo han impactado la desigualdad y la pobreza como un condicionante estructural para construir un país democrático? Al igual que la desigualdad y la pobreza, el concepto de democracia está en constante evolución. Si bien en la historia de las ideas políticas la democracia está cruzada por el debate de soberanía versus representación, en la base de los distintos conceptos de democracia es posible encontrar exigencias por ciertos tipos de igualdad. De ello lo fundamental de la teoría de la justicia para la reflexión sobre la democracia.

Si se considera que, en esencia, los procesos democratizadores buscan como contenido sociedades más justas, es posible diferenciar entre los procedimientos o mecanismos de la democracia y los contenidos o resultados, en términos de la justicia social alcanzada.

Más allá de la polaridad entre representación o soberanía popular, los distintos “mecanismos democráticos” buscan *democratizar* las sociedades, y los modelos de república que se conocen han tenido ciclos de éxito y de fracaso en ese objetivo,

combinando de manera diversa la representación con la democracia directa en la toma de ciertas decisiones políticas. Sin embargo, la participación diferenciada en las decisiones institucionalizadas no garantiza la democratización de los resultados sociales si no existe una democratización generalizada en las distintas esferas de la sociedad. Es decir, ¿cuáles son los límites de lo político? Más precisamente, ¿cuáles son los límites del espacio político? Si entendemos democratización como la progresiva construcción de espacios sociales de equidad, esta será imposible si no se entiende que todas las *esferas relacionales* son políticas. Si no se democratizan las relaciones económicas, la educación, los medios de comunicación, las relaciones entre géneros, entre pueblos y comunidades, y las relaciones en lo interno de los hogares, no puede hablarse de democratización.

Gráfica 4
Guatemala: evolución de la pobreza multidimensional
(porcentajes y millones de habitantes)



Fuente: PNUD, con base en datos de Encovi.

Estado democrático sin democracia

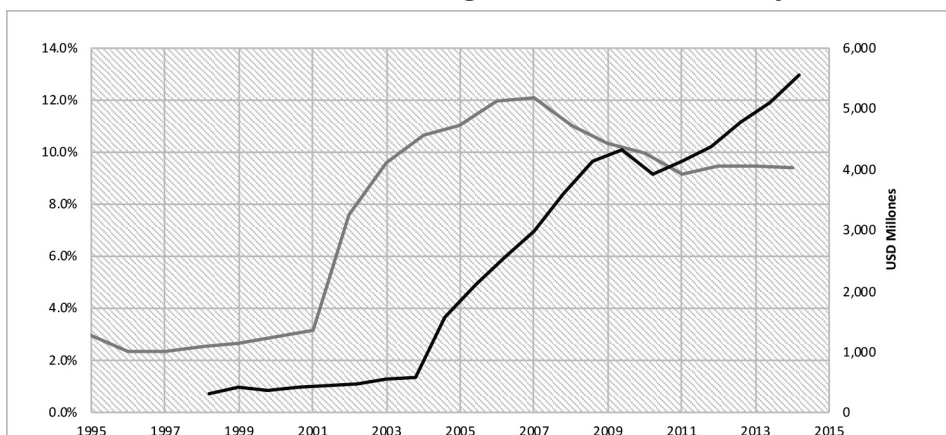
Guatemala, tardíamente, entró en procesos formales de democratización a partir de 1985. No obstante, con una nueva Constitución y una serie de Acuerdos de Paz que recomendaban la creación de una institucionalidad para la creación de un «Estado democrático», los retrocesos en materia social se evidenciaron una década después. Diversos diagnósticos muestran que el entusiasmo posterior a los acuerdos de paz y la relativa estabilidad institucional permitió ciertos avances en el desarrollo humano. Por ejemplo, se avanzó en la reducción de la pobreza, en la expansión de la cobertura en educación y en la emergencia de una pequeña clase media, la cual, según el *Informe sobre desarrollo humano 2016*, podría ascender a un 15 por ciento de la población,¹⁰¹ suficiente para incrementar un consumo excedentario que genera un crecimiento económico relativamente visible en las áreas urbanas de las principales ciudades.

¹⁰¹ PNUD (2016).

No obstante, no es posible hablar de un proceso de democratización, porque, si bien los acuerdos de paz llamados «operativos» (para terminar con el enfrentamiento) se lograron cumplir, los acuerdos democratizadores, es decir, los sustantivos, no lograron consolidarse. Estos acuerdos apuntaban a enfrentar los desafíos de democratización de una sociedad fragmentada y profundamente estratificada por la desigualdad. Mayor acceso a la tierra y a activos productivos, mayor acceso a servicios sociales, educación, salud y vivienda, enfrentar el racismo y la discriminación, entre otros, eran los objetivos planteados en esos acuerdos.

Pocos años después de la firma de la paz, la pobreza comenzó a crecer nuevamente, los avances en educación retrocedieron y la captura del Estado por élites conservadoras y por el crimen organizado se hizo cada vez más evidente. Los procesos de despojo y desplazamiento de los grupos sociales históricamente excluidos y relegados a los estratos con menos poder y acceso al bienestar se agudizaron, incrementando las expresiones de resistencia en distintos territorios del país. Más de un millón de guatemaltecos y guatemaltecas han emigrado, principalmente a Estados Unidos, sosteniendo con el envío de remesas equivalente al 10 por ciento del PIB, a una parte significativa de los estratos medios emergentes.

Gráfica 5
Guatemala: evolución del ingreso de remesas del extranjero



Fuente: Banguat.

En sincronía con los aparentes esfuerzos democratizadores en cuanto a los procedimientos de elección en los tres poderes del Estado, la privatización opaca de muchos de los activos públicos, la limitación de las capacidades para la prestación de servicios, la falta de concreción de una política fiscal orientada a la reducción de las desigualdades estructurales, tuvieron un efecto *desdemocratizador* en la esfera de lo público, que deja como saldo un Estado de baja densidad, con poca presencia territorial y limitada incidencia en la democratización social. Un Estado permeable a la captura de intereses económicos, altamente privatizado, con sistemas de representación que no permiten la transferencia de demandas legítimas de la población.

El debilitamiento de la esfera pública se da en el contexto de las medidas de ajuste estructural, impulsadas globalmente pero principalmente en la región latinoamericana. Un proceso que en Guatemala se da sin la modernización de la esfera económica, sin transformaciones fundamentales en la estructura productiva. El modelo económico del país no ha sufrido una reestructura significativa y se ha impulsado a sectores extractivistas, en sentido amplio del término, manteniendo la dependencia e influencia del sector agroexportador, con la emergencia de un sector de comunicaciones, con concesiones lesivas al Estado de los bienes públicos. El saldo es una economía que no logra incorporar a la mayoría de los trabajadores, de los cuales un 70 por ciento se mantiene en la informalidad, en condiciones muchas veces precarias. Se estima que un 65 por ciento de los trabajadores no alcanzan un ingreso laboral equivalente al salario mínimo.¹⁰² Después del relativo auge que propició la emergencia de una pequeña clase media, en parte por la estabilidad pos-acuerdos de paz y por el aumento exponencial de las remesas, el ingreso real promedio de los estratos medios se ha reducido paulatinamente, incrementándose la deuda de los hogares y deteriorando las condiciones de vida.

En la última década, distintos acontecimientos en la vida política de muchos países llevan la conclusión de una *democracia en crisis*. La llegada al poder de líderes y partidos populistas de extrema derecha, vía elecciones, como Orbán en Hungría, Duterte en Filipinas, Trump en Estados Unidos o Bolsonaro en Brasil, han generado un cuestionamiento a la idea de democracia. Si, como se dijo, entendemos la democratización como el proceso de búsqueda de sociedades más justas, el incremento de la desigualdad es en sí mismo un indicador de *desdemocratización* y refleja el fracaso de los *procedimientos* de la democracia. Varios autores, como Žižek, Diamond, Badiou, Rosanvallon, Han y Mounk, apuntan a una «recesión» en la democracia. Esta recesión sería el resultado del descontento acumulado por los resultados, es decir, por retrocesos en los *contenidos* de la democracia, el incremento en la desigualdad y en formas de la pobreza multidimensional.

Capitalismo liberal autoritario

El gran ganador de la crisis es por ahora el capitalismo, que ha generado sus propios factores de corrección en distintos momentos históricos. El capital ha propiciado las condiciones para que la intersubjetividad sobre la que se estructuran las sociedades se traduzca en mitos o imaginarios falsos, vaciando de contenido conceptos como libertad, democracia o pueblo. La instrumentalización de los dispositivos democráticos, como los sistemas electorales, las instituciones públicas, los sistemas educativos y los medios de comunicación, ha logrado con éxito crear una hegemonía que actualmente no tiene fisuras aparentes, salvo el fracaso mismo de la *democratización* de los contenidos, con la consecuente ampliación de las brechas sociales.

102 Encovi 2014.

Después de su instrumentalización, el capitalismo ya no requeriría de la democracia liberal (procedimental) para su expansión. Actualmente, el autoritarismo y la restricción de libertades no son obstáculo para el crecimiento económico. El discurso de mercado libre tampoco es crucial para la acumulación capitalista, surgiendo ahora luchas entre grandes capitales globales que establecen barreras comerciales. La emergencia de estratos sociales que ya no serán incluidos, que ya no “caben” en el sistema productivo tecnologizado se evidencia con la huida de miles de migrantes en distintos puntos del globo, migrantes que ya no logran encontrar espacio en sus respectivos países. “El matrimonio entre el capitalismo y la democracia está acabado. [...] nos estamos aproximando a decisiones difíciles. Si no hacemos algo, nos estamos aproximando claramente a un nuevo orden autoritario.”¹⁰³

Durante un tiempo, el capitalismo requirió del discurso de la libertad y de la democracia. El mito del mercado libre fue difundido para propiciar la emergencia de clases medias despolitizadas, como amortiguamiento de los conflictos de clase. En el auge del neoliberalismo, en lugar de sujetos políticos, aumentaron los *consumidores exitosos*, con amplio acceso al crédito y al consumo ostentoso y aspiracional, pero con poco tiempo para el crecimiento espiritual, para la vida comunitaria y para la formación política. El individualismo fue la base del discurso, quebrando las bases de la identidad democrática.

Vuelta a la democracia, redefinición del Estado

En los últimos años, Guatemala vivió la emergencia de un cierto *despertar* ciudadano, especialmente de las clases medias, lo que propició movilizaciones que dieron la esperanza de cambios democratizadores. No obstante, la estructura de poder en el país utiliza todo el privilegio y ventajas que otorga la desigualdad para inmovilizar las posibilidades de un cambio, principalmente protegiendo su hegemonía con la captura de las instituciones del Estado y los medios de comunicación. Al sobornar los sistemas de información y despertar los viejos temores conservadores, muy arraigados en el país, se quiebra la articulación de los movimientos. El gobierno y las élites de poder en pugna recurren a estrategias neofascistas, como la creación de enemigos ficticios y la distorsión de las noticias. El descontento es capitalizado por el populismo de extrema derecha, ante la inexistencia de revoluciones democráticas. Como decía Benjamin, “cada ascenso del fascismo da testimonio de una revolución fallida.” No obstante, las antiguas luchas populares y resistencias pacíficas, con agendas más definidas, continúan propugnando por cambios estructurales.

En resumen, no es la idea de democracia, como búsqueda de la justicia social, lo que está en crisis, sino los dispositivos para alcanzar escenarios más justos. La captura del poder político y las desigualdades multidimensionales se refuerzan mutuamente. Nuevos proyectos democratizadores requieren combatir desigualdades estratégicas,

103 Žižek (2012).

en el acceso a conocimiento y a la información, el ejercicio de derechos colectivos y la formación de identidades fuertes, además de la creación de nuevos espacios de ejercicio de lo público, una redefinición de Estado.

Referencias

- Atkinson, A. B. (2015). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* Trad. I. Perrotini. Fondo de Cultura Económica.
- Badiou, A. y M. Gauchet (2015). *¿Qué hacer? El capitalismo, el comunismo y el futuro de la democracia*. Trad. Horacio Pons. Barcelona: Edhasa.
- Banco Mundial (2003). *La pobreza en Guatemala*. Serie de estudios del Banco Mundial sobre países.
- _____. (2014). *ADN Económico de Guatemala. Capturando crecimiento*. Grupo del Banco Mundial.
- Boushey, H, J. Bradford y M. Steinbaum, Eds. (2017). *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*. Harvard UP.
- Brighouse, H. & I. Robeyns (2010). *Measuring Justice: Primary Goods and Capabilities*. Cambridge.
- Crocker, D. (2008). *Ethics of Global Development: Agency, capability and deliberative democracy*. Cambridge.
- Chandy, L. y Seidel, B. (2015). *Adjusting Gini Coefficients for missing top incomes*. Brookings.
- Diamond, L. (2015). *Facing Up to the Democratic Recession*. Journal of Democracy. JHU Press.
- Escobar, A. (1996). *Encountering Development. The Making and Undmaking of the Third World*. Princeton.
- Gasper, D. (2004). *The Ethics of Development: From economism to human development*. Edinburgh.
- Icefi (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala: F&G Editores.
- Levitsky, S. y D. Ziblatt (2018). *How democracies die*. NY: Crown Publishing.
- Mounk, Y. (2018). *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós.

- Nederveen Pieterse, J. (2010). *Development Theory, Deconstructions / Reconstructions*. 2a. Ed. Nottingham Trent University, UK. Sage.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2014). *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (1998-2016). *Informes nacionales de desarrollo humano*. Guatemala.
- _____ (2016). “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso.” Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Copenhagen: Phoenix.
- _____ (2017). “Desarrollo humano para todas las personas.” Informe sobre desarrollo humano 2016. Nueva York: PNUD.
- Rawls, J. (2001). *Justice and Fairness: a restatement*. Harvard.
- Sen, A. (1979). *Equality of What? The Tanner Lectures on Human Values*, 1979. Stanford.
- _____ (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Random House.
- _____ (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge.
- Stiglitz, J., A. Sen y J. P. Fitoussi (2010). *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*. The Report by de Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Nueva York: The New Press.
- Tilly, Ch. (2007). *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Torres-Rivas, E. (2009). *Centroamérica, entre revoluciones y democracia*. Clacso.
- Žižek, S. (2012). *Pedir lo imposible*. Colección Pensamiento Crítico. Akal.

CAPÍTULO V

El sindicalismo en la búsqueda de la democracia

BYRON S. MORALES DARDÓN*

* Politólogo, director del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE) de la Universidad Rafael Landívar.

Introducción

El sindicalismo guatemalteco tiene una historia ejemplar de resistencia y lucha. Desde sus orígenes se ha desenvuelto en la adversidad al posicionarse en forma crítica frente a la injusticia social y en la defensa de los derechos humanos, la libertad y la democracia. Desde inicios del siglo XX, los movimientos populares afrontaron las políticas que impedían cualquier intento organizativo y de reforma social, considerados entonces como *comunismo* y suficiente justificación para la persecución y abierta represión, de lo cual la historia del movimiento obrero da amplio testimonio. Esto se repitió a lo largo de los últimos cien años.

Con el transcurrir del tiempo, las estrategias y mecanismos antisindicales de patronos y gobernantes han sido perfeccionados, al igual que los medios fraudulentos y fórmulas represivas generadoras de desazón y terror. Los medios utilizados en la actualidad refrescan esa memoria histórica de represión y terror que bloquea el ejercicio de ciudadanía. Y sigue haciéndose posible por el ambiente de corrupción e impunidad en la esfera pública y su colusión con el poder económico lícito e ilícito. Su expresión más relevante es el Estado cooptado; sin embargo, el telón de fondo es la disputa por elevar cuotas de acumulación de capital que se genera en el seno de las relaciones sociales de producción.

El aprendizaje represivo acumulado por las patronales, sus asesores y aliados les ha sido útil para adecuarse a las exigencias de transformaciones en el sistema capitalista y aumentar la acumulación de riqueza. En ese sentido, el sindicalismo ha sido un obstáculo a derribar.

El sindicato se diferencia de otras formas asociativas que se derivan del movimiento de los trabajadores, en virtud que su papel es definido y acotado por límites que el Código de Trabajo le asigna: sus funciones y medios institucionales, una estructura vertical, organizado de manera gremial en una misma actividad económica, en una o varias empresas que sean iguales o bien, a nivel de industria, los términos de la representación sindical y otros. En la medida que desarrolla su praxis, puede contribuir con otros actores a la realización de cambios profundos en la sociedad y el Estado. De esa manera, generalmente se reconoce que el sindicalismo tiene una función primordial en la lucha por el reconocimiento al valor del trabajo y en la construcción y consolidación de la democracia.

En las líneas que siguen, se argumenta sobre el valor sustantivo del sindicalismo en el proceso de búsqueda social de construir democracia en el país desde hace tres

décadas y los cambios en su interior por causas diversas, lo que ha generado disminución de su presencia en la discusión de temas de trascendencia. Se plantea un acercamiento a esos aspectos, a partir de preguntar cuáles han sido los ámbitos y contenidos del aporte del sindicalismo a la democracia en Guatemala; así mismo, cómo se expresan, si existen, las conexiones de los cambios en la situación sindical, con las circunstancias críticas que atraviesa el proceso de democratización y de qué manera podría aportar en el futuro inmediato y en el largo plazo.

El texto forma parte de indagaciones realizadas en el marco del Programa de Investigación del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE) de la Universidad Rafael Landívar, así como de la colaboración con agencias internacionales y nacionales especializadas y con los dos bloques sindicales más representativos del país, el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala. Con propósitos de su formulación se efectuaron búsquedas, revisión documental y se recuperaron algunos diálogos sostenidos entre el 2018 y el 2019 con cuadros dirigentes y de base.

Trabajo, sindicalismo y democracia

Desde los años setenta del siglo XX se fueron realizando diversas transformaciones en el sistema político y económico capitalista, sobre bases neoliberales que siguen vigentes y han permitido una nueva etapa de acumulación por desposesión, desarrollada al amparo de los cambios en el sistema financiero y monetario.¹⁰⁴

El término neoliberalismo alude a un proyecto de clase oculto en la retórica sobre la libertad individual, la responsabilidad personal, las virtudes de la privatización, el libre mercado y de comercio; en los hechos, ha funcionado para legitimar políticas draconianas destinadas a restaurar y consolidar el poder de la clase capitalista.¹⁰⁵ Cobró vida durante la crisis de los años setenta y ha tenido éxito si se toma en cuenta la increíble concentración de riqueza y poder de la clase dominante en todos los países que emprendieron la vía neoliberal. Esto se ha constituido en fuente de nuevas crisis, pero a pesar de ello, el sistema capitalista se mantiene.

Los cambios y crisis afrontadas a finales del siglo XX y principios del XXI, requirieron afianzar las prácticas imperialistas y el dominio político por parte de la clase empresarial, por lo que fue indispensable “el acompañamiento de instituciones que facilitarían los nuevos mecanismos de acumulación; en este caso el papel que jugó y juega el Estado en los procesos de privatización de empresas y servicios públicos es un claro ejemplo”.¹⁰⁶ En el 2008, todos los sectores de la economía de Estados

104 Susana García Jiménez, “La acumulación por desposesión en David Harvey, apuntes para una crítica a la Responsabilidad Social”, *Gestión y estrategia* 53, (2018): 10. Consultado el 25 de abril de 2019, <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/629>

105 David Harvey, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo* (España: Ediciones Akal, S.A., 2012), 15.

106 Susana García Jiménez, “La acumulación por desposesión en David...”, 10.

Unidos (EE.UU.) afrontaron serios problemas. El colapso alcanzó al sistema económico mundial y, como en las crisis financieras anteriores, habría servido para darle sentido a las irracionalidades del capitalismo: nuevas configuraciones, modelos de desarrollo, esferas de inversión y nuevas formas de poder de clase. En EE.UU. se prefirió no tocar las raíces del problema.¹⁰⁷ El movimiento obrero organizado y las mayorías de la población estadounidense carecieron de suficiente fuerza para contener la política de traslado de recursos públicos que *salvaron* a los principales bancos estadounidenses, con lo que se afirmaron dinámicas de acumulación continua del capital y la consolidación del poder de la clase capitalista. Tampoco hubo fuerza para frenar el desastroso efecto en las capas medias y subalternas.

Con el propósito de comprender ese fenómeno y sus consecuencias, David Harvey propuso el concepto de acumulación por desposesión. Con este explica la manera en que se mantiene y comporta el sistema capitalista en distintos momentos históricos, a partir del análisis de los procesos que Marx plantea como acumulación originaria, que mantienen todas sus características hasta la actualidad y revelan un amplio abanico que

...incluyen la mercantilización y la privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –comunal, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito.¹⁰⁸

La acumulación originaria se refiere a la implantación de un nuevo sistema económico, al pasar del feudalismo al capitalismo; por su lado, la acumulación por desposesión explica por qué, a pesar de sus crisis, el sistema capitalista se mantiene vigente.¹⁰⁹

En este marco, por trabajo se entiende, en este texto, la capacidad que despliega la persona en cuanto a la necesidad primaria y fundamental de vivir y de reproducirse. Está determinado por la producción como común denominador de las sociedades y consumada, históricamente, en diferentes modos.¹¹⁰ Es un proceso entre el hombre y la naturaleza que se realiza, regula y controla mediante su propia acción y su intercambio de materias con la naturaleza; de esa manera, al operar sobre la naturaleza exterior a él y transformarla, transforma su propia naturaleza. Desarrolla las potencias que dormitaban en ella y sujeta a su señorío el juego de fuerzas de la misma.¹¹¹

107 David Harvey, *El enigma del capital* y..., 16.

108 David Harvey, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Socialist Register 2004*, (Buenos Aires: Clacso, 2005), 113, Consultado 9 de mayo de 2019, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>

109 Susana García Jiménez, “La acumulación por desposesión en David...”, 12.

110 Collado, Patricia, “¿Metamorfosis del trabajo o metamorfosis del capital? “, *Revista Herramienta* 30 (2005), Consultado el 8 de mayo de 2019, <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=327>

111 Karl Marx, *El Capital*, Libro primero (España: Siglo XXI Editores), 215, Consultado

En el modo de producción capitalista, de propiedad privada, el producto del trabajo es enajenado y el trabajador se convierte en mercancía, es un producto apropiado en forma privada, cuya obra es separada de su productor directo, mientras el capitalista se apropia del plusvalor de este. El trabajo se convierte en la forma de constitución y transformación de la sociedad capitalista misma,¹¹² más que en una actividad orientada a la producción de mercancías. De esa manera, en el capitalismo, el trabajo adquiere un formato específico, dado por las relaciones sociales de producción: la división de la sociedad en clases sociales. Una clase es propietaria de todo aquello que el hombre necesita para subsistir: la tierra, los medios de producción. La otra, solo posee su capacidad de trabajo como consumo de la fuerza de trabajo por parte del capitalista.¹¹³ Así, las clases sociales significan en un único y mismo movimiento, contradicciones y lucha de clases.¹¹⁴

Ahora bien, las expresiones globales del capitalismo en su fase neoliberal han transformado profundamente el trabajo en términos materiales, subjetivos y simbólicos. Se han generado cambios estructurales del proceso productivo capitalista que acentúan las desigualdades sociales. Es el caso de las modificaciones en la organización de la producción, como la tercerización,¹¹⁵ las medidas de racionalización y la deslocalización de emplazamientos.¹¹⁶ El componente central de estas es la flexibilización laboral inspirada en el modelo de trabajo flexible, cuya idea básica es el aprovechamiento al máximo de las capacidades y energía de los trabajadores en el tiempo que ocupa en el centro de producción. El trabajo flexible representa mayor desgaste físico e intelectual, tensiones y enfermedades profesionales, disminución de la vida productiva, incremento de la penuria de los trabajadores, individualismo y otros efectos negativos.

3 de junio de 2019 <https://webs.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/5.htm>

112 Ana Cecilia Dinerstein, “Desempleo y Exclusión Social. La subjetividad invisible del trabajo. El desafío teórico para los estudios del trabajo”, Ponencia presentada en el 5º Congreso de ASET, Buenos Aires, 1 al 3 de agosto, (2001), en Patricia Collado, “¿Metamorfosis del trabajo o...?”

113 Patricia Collado, “¿Metamorfosis del trabajo o...?”.

114 María Celia Duek e Inda, Graciela, “¿Desembarazarse de Marx? Avatares del concepto de clases sociales”, *Conflicto Social* 1 (2009): 39 y 40. Consultado el 3 de junio de 2019, http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140723021856/0103_duek-inda.pdf

115 Luis Stolovich, *La tercerización ¿Con qué se come?* Uruguay: Ciedur, (s/f). Consultado el 5 de junio de 2019. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/ciedur/stolovich.rtf> La tercerización también llamada externalización, descentralización productiva flexible o fragmentación del proceso productivo (traducción de *outsourcing*), puede tener diferentes connotaciones, pero básicamente se refiere a la decisión de una empresa de adquirir afuera cualquier servicio o producto que es capaz de desarrollar internamente o bien, que carece de tal capacidad y contrata a otra empresa especializada. La flexibilización espera que los trabajadores asimilen las innovaciones tecnológicas, que asuman los cambios y exigencias de la producción y del mercado (puede implicar elevación de la carga o metas de producción para bajar costos), que sean conocedores de las etapas del proceso productivo y desempeñen múltiples funciones u operen diferentes medios o máquinas (conocido como polivalencia).

116 La racionalización es en términos de reducción de inversión y costos. De su lado, la deslocalización se refiere al traslado de la producción a otras regiones, países o zonas.

De esa manera, cuando se habla del trabajo en las relaciones sociales de hoy día, se hace en referencia al trabajo enajenado bajo dominio del capital, lo cual incluye al trabajador a su objeto o a cualquiera de sus productos. Aspecto clave al respecto es la tendencia del capital a adecuarse en forma continua para permitir la expropiación del trabajo y de sus productos, lo que conlleva a ocupar la totalidad del espacio social y subsumir bajo su lógica el conjunto de las relaciones sociales.¹¹⁷ En este sentido, como ya se dijo, las relaciones sociales capitalistas se expresan siempre como antagónicas y contradictorias, las cuales históricamente han tenido como fuerza social opuesta a la clase trabajadora.¹¹⁸

Una de las expresiones de esa fuerza social opuesta al capital se articula en el movimiento de trabajadores o movimiento obrero. El sindicalismo es la parte organizada de éste mediante sindicatos. A la vez, constituyen asociaciones profesionales de trabajadores, con capacidad y aptitud de representación y negociación colectiva.¹¹⁹ Su propósito es conquistar y defender en forma colectiva derechos e intereses comunes frente a la patronal y el Estado.

El sindicalismo introduce y cultiva en su vida cotidiana e interacción, prácticas de solidaridad y colectividad valiosas en la búsqueda de una sociedad democrática: “Mediante su praxis [el sindicato de trabajadores] contribuye a las transformaciones, genera conocimientos, prácticas organizativas novedosas y formas de entender la realidad que rompen con el pensamiento hegemónico”.¹²⁰

En términos formales, el sindicato es la única forma asociativa reconocida como sujeto de derecho capaz de adquirir y ejercer responsabilidades relacionadas con el ámbito del trabajo y la producción a nivel de centros de trabajo, de sectores de la economía o a nivel nacional. Ese reconocimiento legal, aunque principalmente la lucha de los obreros a nivel mundial, fue decisiva a principios del siglo XX¹²¹ para el desarrollo del andamiaje jurídico-político e institucional de derechos laborales que creó y consolidó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), integrada por representaciones de patronos, gobiernos y trabajadores. Las disposiciones de esta entidad internacional se abordan y acuerdan en forma tripartita, muchas de ellas de carácter obligatorio para los Estados miembros, cuando las aprueban y ratifican.

117 José Gandarilla Salgado, “Globalización, totalidad e historia. Ensayos de interpretación crítica”, (Buenos Aires: Herramienta, 2003), en Yagenova *et al.*, *Los movimientos sociales frente al Estado...*, 105.

118 Yagenova, Simona, Máximo Bá Tiul, Jeannette Ascensio y Byron Garoz, “El movimiento sindical frente al Estado, la democracia y los partidos políticos”, *Los movimientos sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos*, Simona Yagenova (comp.) (Guatemala: Flacso, 2010), 105.

119 Jorge Marcos-Sánchez, *Negociación colectiva y código de conducta. Diagnóstico y propuestas para los trabajadores de Nestlé en América Latina*, (Perú: OIT 2000), 68.

120 Yagenova, Simona, Máximo Bá Tiul, Jeannette Ascensio y Byron Garoz,, *Los movimientos sociales frente...*, 106.

121 Yagenova (112) indica: Entre la primera y la segunda guerra mundial, se empezaron a perfilar las principales tendencias sindicales hasta finales de siglo: el sindicalismo identificado con el marxismo-leninismo, la socialdemócrata, el anarcosindicalismo y la de orientación cristiana.

Los convenios internacionales de la OIT regulan aspectos que forman parte de los derechos económicos y sociales; por consiguiente, de la ciudadanía, entendida como el reconocimiento político de los derechos humanos¹²² que, a su vez, tiene un vínculo directo con la democracia. De esta manera, el ejercicio de ciudadanía debe ser pleno o se trataría de una aceptación de derechos humanos (que son universales, integrales e interdependientes) en forma parcial o mutilada:

El Derecho del Trabajo moldeó y enriqueció, sin duda, la idea y noción de los derechos fundamentales: ya no son solo derechos inherentes a los individuos sino, también, a los sujetos colectivos. De este modo, la libertad sindical contribuyó decisivamente al progreso de la teoría de los derechos humanos [...].¹²³

En ese sentido, la negociación colectiva es un derecho sindical y constituye un medio para afrontar los desequilibrios de la contratación entre los actores de una empresa o varias. Su consecuencia institucional es el pacto colectivo de condiciones de trabajo, el cual se celebra solo entre sindicatos de trabajadores y patronos. Ambos actores discuten las bases para fijar las condiciones de trabajo durante un periodo temporal determinado.¹²⁴

Las transformaciones en el trabajo mencionadas y las presiones por la flexibilización y desregulación laboral, sumadas al antisindicalismo agresivo que persiste en el país, según lo denunciado por las centrales de trabajadores, limitan el ejercicio de las libertades y derechos sindicales en un ambiente político que, aunque formalmente democrático, ofrece condiciones distintas, en contraposición al régimen autoritario.

En ese sentido, cabe anotar que la “democracia” es común que se entienda como el régimen formalmente planteado en la Constitución Política de la República de Guatemala que entró en vigencia en 1986, el simultáneo comienzo de un primer periodo de gobierno electo mediante sufragio y el inicio del retorno de los militares a los cuarteles. Como bien señalan algunos estudiosos, “...el concepto de *democracia* se instaló como el gran organizador de la política latinoamericana. Pero no se trató de cualquier tipo de democracia, sino del modelo liberal que otorgaba énfasis al aspecto procedimental, es decir al concepto mínimo para pensar la democracia”.¹²⁵ No obstante, para una porción importante de población guatemalteca, esto fue un salto significativo, tomando en cuenta el tiempo transcurrido de regímenes autoritarios y sus desastrosas consecuencias.

122 Pedro Casaldáliga, “A manera de introducción fraterna. La política murió... ¡Viva la política!”, *Agenda latinoamericana mundial 2008*, Panamá: Agenda Latinoamericana (2008: 11). Consultado el 8 de mayo de 2019, <https://latinoamericana.org/digital/2008AgendaLatinoamericana.pdf>

123 Yagenova, Simona, Máximo Bá Tiul, Jeannette Ascensio y Byron Garoz, *Los movimientos sociales frente...*, 112.

124 Jorge Marcos-Sánchez, *Negociación colectiva y código de conducta...*, 68.

125 Daniel Vázquez, Coord., Introducción. En: *De la democracia liberal a la soberanía popular. Articulación, representación y democracia en América Latina*. Vol. 1, Buenos Aires: CLACSO, (2015), 15. Consultado el 8 de mayo del 2019, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150924123000/De_la_democracia_Vol1.pdf

La primera década de la Constitución Política de la República estuvo atravesada por el conflicto armado interno que justificó el Estado contrainsurgente y un alto poder e influencia militar en las decisiones de política.¹²⁶ Simultáneamente, se siguió un difícil camino de negociaciones políticas que concluyeron con la suscripción de los acuerdos de paz en 1996. Su contenido definió bases políticas e institucionales para facilitar una nueva articulación de la sociedad y un régimen que alentara el advenimiento de la democracia sustantiva en lo social, económico y político, con un poder civil fortalecido y sin tutela militar.

Durante la década previa a los acuerdos de paz, fueron numerosas las acciones colectivas de carácter reivindicativo en lo social, político y económico de los movimientos populares; se abrieron diversos ámbitos de resistencia y lucha. Este periodo, además, reflejó en parte una disputa de significados, de desafíos simbólicos que cuestionaron las políticas y conceptos hegemónicos de democracia, promovidos en Centroamérica y América Latina por discursos políticos y estudios académicos de la época. Éstos, enfatizaban sobre la centralidad de las élites en los procesos de democratización, aunque los resultados en el largo plazo fueron contrarios a dichos procesos.¹²⁷ De esa cuenta, en la actualidad se plantea necesario aprehender y comprender esas luchas, hacer visible la disputa “cultural” de significados, las interacciones y la cotidianidad en el interior y alrededor de los procesos organizativos,¹²⁸ al igual que la capacidad de forzar cambios en el terreno institucional; todo esto, presentado por las organizaciones populares como condición esencial para la democracia.

En relación con esto, durante las negociaciones de paz, el Sector Sindical y Popular de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)¹²⁹ planteó su concepción y los pilares sobre

126 Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado, ISE, *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2017), xi.

127 Investigaciones más recientes, en éstos y en países de otros continentes, han revelado que dichos procesos guiados por las élites, han resultado estancados o con graves reveses en su carácter democrático. Asimismo, la crítica a otros estudios desarrollados con planteamientos enfocados en la clase, los recursos, la movilización y las estructuras de oportunidad política, que proponen esquemas para la comprensión del surgimiento de actores subalternos en el proceso de democratización, propiciaron nuevas indagaciones que integraron, adicionalmente, la dimensión cultural y su vinculación con la política y los movimientos sociales. De esa manera, éstos proporcionan un marco apropiado para comprender su complejidad y de las sociedades en los países del sur. Patrick Illmer, “Democratización y cambio social: una revisión de las relaciones entre élites, cooptación del Estado y democratización desde abajo”, *Revista Eutopía* 2 (2016): 8, 9 y 40. Consultado el 23 de mayo de 2019, <http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/url/revista/eutopia/02.pdf>

128 Patrick Illmer, “Democratización y cambio social: una revisión...”, (2016): 3 y 4.

129 La ASC fue creada por el *Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* en 1994, tuvo funciones de discusión de los temas negociados, presentación de consensos a las partes negociadoras a través del moderador de la ONU y análisis y aval de los acuerdos suscritos. El Sector Sindical y Popular integraba esa instancia, aunque fue creado en 1990 a partir del *Acuerdo básico para la búsqueda de la Paz por medios políticos*, conocido también como *Acuerdo de Oslo*. En dicho Sector se reunieron las distintas expresiones

los que debía construirse,¹³⁰ que es como se entiende la democracia en este texto:

La verdadera democratización del país radica en el cambio de actitud política a que los sectores de poder tienen que arribar; en la necesaria consolidación de los espacios, organización y reconocimiento de los diferentes pueblos y sectores que conforman la sociedad civil; y en el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas. Para sustentar una verdadera democracia se debe impulsar y consolidar: 1) el papel protagónico de las instancias civiles en el poder político; 2) las transformaciones necesarias del actual modelo social-económico injusto; 3) el fin de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad; 4) independencia real de los organismos del Estado; 5) la desmilitarización en las distintas esferas estatales y sociales en las que el Ejército se ha enquistado; 6) participación sin discriminación política, ideológica, racial o de género que encierre el establecimiento de mecanismos de consulta y decisión en aquellos aspectos de interés local, regional y nacional; 7) la aplicación real y democratización de la aplicación [sic] de la justicia; 8) el reconocimiento del pueblo maya, de su identidad y derechos; 9) el acceso de las diferentes formas de organización social a ocupar cargos públicos; y 10) reforma profunda a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y a la Constitución de la República y leyes, y debida aplicación.

Estos aspectos traducidos en anhelos de libertad, justicia, igualdad y participación activa en las decisiones fundamentales de un Estado del que a la fecha se exigen cambios profundos, junto a reivindicaciones por la vida, los derechos humanos y el bien común, han guiado a lo largo de las últimas tres décadas el ciclo de lucha de clases del movimiento de los trabajadores.

Papel sindical de los últimos 30 años

La violencia política de finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX en Guatemala, lograron la parálisis casi total de la actividad sindical y de la negociación colectiva, en especial, en las empresas privadas. Los trabajadores del Estado carecían del derecho a organizarse en sindicatos,¹³¹ lo cual se modificó hasta la Constitución de 1986.

La entrada en vigencia de dicha Constitución y la toma del poder político de un gobierno electo mediante sufragio se dio en un ambiente de cierta apertura, inspiradores discursos de democratización y la promesa de creación de instituciones que salvaguardaran los derechos humanos. El clima político se distendió a pesar del temor y la desconfianza. La situación era de continuidad de la guerra de guerrillas y

sindicales del país y numerosas organizaciones provenientes de los más variados sectores populares.

130 Yagenova, Simona, Máximo Bá Tiul, Jeannette Ascensio y Byron Garoz, *Los movimientos sociales frente...*, 124.

131 Después de junio de 1954 y establecido en la Constitución Política de 1956, los trabajadores del Estado tuvieron vedado el derecho de sindicalizarse. También fue proscrita la huelga y se perdieron otros beneficios y derechos. Las luchas sectoriales y de conjunto de los trabajadores estatales, anteriores a 1986, se generaron mediante formas asociativas distintas y utilizando mecanismos de presión de hecho que, en ocasiones, desembocaron en acuerdos que fueron asumidos y honrados en forma directa por gobernantes de turno que actuaban en calidad de representantes patronales del Estado.

del control militar estatal sobre la población civil, con mayor énfasis en las áreas rurales que eran escenario de guerra.

De esa manera, hubo expectativas principalmente urbanas que se expresaron en un torrente de pretensiones de sindicalización en empresas privadas y en dependencias estatales, así como el surgimiento de nuevas formas de organización social. Esas fueron las expresiones más evidentes de la inmensa represa de demanda social insatisfecha y de procura de respuesta estatal.

Los sindicatos, durante la primera década del retorno a la institucionalidad, fueron clave frente a los acontecimientos políticos y económicos del país. En líneas gruesas, sus acciones fueron relevantes en defensa de los espacios políticos de la apertura democrática, de los derechos humanos, la desmilitarización, la promoción del diálogo, la búsqueda de una solución política al conflicto armado interno y la paz, así como la resistencia al ajuste estructural y a las políticas neoliberales.

Algunas de las luchas sociopolíticas sobresalientes de los primeros años del periodo democrático fueron: la huelga de trabajadores estatales convocada por la Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (Fenasteg), en 1987; la firma del *Acuerdo Nacional* entre el gobierno y la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), el 8 de marzo de 1988¹³² que no fue aplicado por la intentona golpista del 9 de mayo de ese año; la convocatoria a huelga general por la UASP, agosto de 1988; huelga de trabajadores de la costa sur en 1989 y 1990, huelga del Sindicato de Trabajadores de la empresa Cavisa (Sticavsa), en 1989.¹³³

Los altibajos de la protesta sindical se mantuvieron aún después de la suscripción de los acuerdos de paz en 1996. Posteriormente, a mediados de la primera década del siglo XXI, con presencia sindical disminuida en el abordaje de los temas nacionales, se generó un nuevo ciclo de acción colectiva que presionó a los gobernantes de turno. Las luchas fueron en oposición a la suscripción del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (RD-Cafta), en especial en el año 2005, y replantearon numerosos aspectos de las reivindicaciones sindicales:

La renovada beligerancia del movimiento social guatemalteco se inscribe dentro del marco de una creciente oposición mundial a las políticas neoliberales y la estrategia de intervención del imperialismo estadounidense. Es síntoma de la crisis

132 El *Acuerdo Nacional* contenía una diversidad de medidas, entre otras: control de precios, ajustes salariales y su revisión anual, creación de una comisión investigadora de los casos de detenidos-desaparecidos reivindicada por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), el cese de la persecución y el reconocimiento del Comité de Unidad Campesina (CUC), el combate a la corrupción gubernamental y el impulso de una política energética de beneficio popular y nacional. Se aplicó únicamente, contraria al interés popular, la unificación cambiaria exigida por el Fondo Monetario Internacional, la cual UASP había aceptado como parte del ajuste de pretensiones en la celebración del acuerdo.

133 Gilberto Castañeda Sandoval, "Panorama después de la tempestad", en Carlos Vilas, Coord., *Democracia emergente en América Latina*, (México: UNAM, 1993), 284.

y agotamiento de la hegemonía neoliberal, cuyas manifestaciones más visibles son la emergencia de un nuevo ciclo de lucha de clases y un despliegue de conflictos y protestas de los movimientos sociales en América Latina.¹³⁴

Oposición a planes y programas económicos empobrecedores

La disputa también se ha dado en el plano de la orientación de las políticas públicas. Desde iniciada la administración gubernamental en 1986, se pusieron en marcha medidas de ajuste como el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES); en éste también se propuso una política monetaria restrictiva y una política fiscal progresiva, ambas rechazadas de manera férrea por el sector empresarial.¹³⁵ Un nuevo intento en el año 2000 con el pacto fiscal, tuvo una suerte semejante.¹³⁶ Esa situación y la disminución de aranceles a la importación de determinados productos, así como la apertura externa y la reducción de impuestos a empresas para estimular la inversión, afectaron los ingresos al fisco y el impacto fue severo en la inversión y el gasto social.

Por tales motivos, a pesar de indicadores socioeconómicos que han mostrado mejoras, la realidad para la población trabajadora ha sido de precariedad e informalidad. Las políticas de inversión y de comercialización o de competitividad y transformación productiva, se han basado por siempre en los costos bajos de la fuerza de trabajo y en el abandono a su suerte de grandes segmentos poblacionales, como los pequeños agricultores.

La economía formal del país es defectuosa y disfuncional, pues lanza a la informalidad a la mayoría. Estudios indican que en 1989, el porcentaje de trabajo informal fue de 67 por ciento; en el 2004 de 69 por ciento según algunas fuentes nacionales y del 75 por ciento en estimaciones de la ONU;¹³⁷ sin embargo, para el primer año mencionado, el Instituto Nacional de Estadística (INE) indica que la *tasa de informalidad por dominio* fue de 73.5 por ciento. Para el año 2014, consigna el 69.3 por ciento.¹³⁸ Como sea, no hubo mejoría en más de 20 años.

Estabilizar la economía y mejorar la inserción externa de la producción guatemalteca mediante la política comercial en tanto eje central del ajuste, ha sido la fuente de

134 Simona Yagenova, “La Guatemala de la resistencia y de la esperanza: las jornadas de lucha contra el CAFTA”, en *OSAL Observatorio Social de América Latina*, 16, (Buenos Aires: Clacso, 2005), <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3786.dir/22Yagenova.pdf>

135 Entre 1980 y 1999, las reformas fiscales fueron vetadas por los empresarios organizados en cuatro ocasiones mediante presión política y recursos de inconstitucionalidad. María José Paz Antolín, “Ajuste estructural e informalidad en Guatemala”, *Problemas del desarrollo*, 55, (2008): 158, 159 y 161. Consultado el 13 de mayo de 2019, https://www.researchgate.net/publication/237023120_Ajuste_estructural_e_informalidad_en_Guatemala

136 María José Paz Antolín, “Ajuste estructural...”, (2008): 161.

137 *Ibídem*..., 156.

138 Para más información véase <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>. Consultado el 21 de mayo de 2019.

búsqueda de crecimiento económico y de reducción del déficit comercial. Esto presupone que el problema se ubicó en la capacidad exportadora y de competitividad, pero supeditando otras medidas a esos objetivos. En los hechos, se ha concretado en dos políticas: la de apertura comercial y de fomento de las exportaciones de un lado y por el otro, en el aumento de la participación de capital extranjero en sectores estratégicos, cuyo dinamismo llegó al punto que han liderado el avance de los productos no tradicionales.¹³⁹

Entre los productos no tradicionales más sobresalientes destaca el sector de vestuario y textiles, que para el 2007 representaba el 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). En el periodo 1996-2007, esa actividad económica había ocupado alrededor de 85 mil personas trabajadoras, lo cual representa un 30 por ciento de los puestos de trabajo generados por la exportación de productos no tradicionales.¹⁴⁰

Ahora bien, tanto la actividad maquiladora como el resto de las exportaciones no tradicionales a las que hacemos referencia, son sectores cuya competitividad se basa en empleos precarios; incluso, cuentan en la actualidad con un salario mínimo menor al establecido para las demás actividades económicas¹⁴¹ y han pretendido la creación de los denominados salarios diferenciados que son de menor cuantía.

Tabla 1
Salarios mínimos mensuales - Años 2015-2019
(Incluye bonificación-incentivo de Q 250.00)

Actividad económica	2015	2016	2017	2018 y 2019
No agrícola	Q 2,644.40	Q 2,747.04	Q 2,893.21	Q 2,992.37
Agrícola	Q 2,644.40	Q 2,747.04	Q 2,893.21	Q 2,992.37
Exportadora y de maquila	Q 2,450.95	Q 2,534.15	Q 2,667.52	Q 2,758.16

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Acuerdo Gubernativo Número 470-2014; Acuerdo Gubernativo 303-2015; Acuerdo Gubernativo 288-2016; Acuerdo Gubernativo 297-2017 y Acuerdo Gubernativo 242-2018 (para el 2019 son los mismos del año anterior). Disponibles en: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo>

139 María José Paz Antolín, “Ajuste estructural...”, (2008): 162. Las principales acciones fueron de adopción de un régimen fiscal especial que, desde 1989, se extendió para todas las empresas exportadoras de productos no tradicionales; así mismo, la creación de una organización gremial y, por último, la suscripción de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que ampliaba preferencias arancelarias para el ingreso de productos a EE.UU. y más adelante, en el año 2006, la suscripción del Tratado de libre comercio DR-Cafta.

140 *Ibíd.*... (2008): 162. Se hace referencia a cifras de Vestex.

141 Durante estos años, hasta entrado el 2019, quienes mantienen promoción y defensa de esa injustificable realidad salarial y las condiciones precarias de trabajo, acuden a diversos argumentos falaces; entre otros, los que hacen comparaciones de valores nominales entre países e indican que *el salario mínimo en Guatemala es elevado para estándares internacionales*, hasta los que intentan la manipulación de sentimientos, como: ¿qué es peor: una pobre familia con ingresos bajos o con cero ingresos?

La contención salarial ha sido pieza central en las pretensiones de mejoramiento de la posición competitiva de las empresas: “Para 2014 cerca de siete de cada diez asalariados tenían ingresos iguales o menores que los Q 2,530.00 fijados como salario mínimo”.¹⁴²

Tabla 2
Costo CBV y CBA - Años 2015-2018

Costo mensual por familia	2015	2016	2017	2018
Canasta Básica Vital	Q 6,550.73	Q 7,224.09	Q 8,246.46	Q 8,219.44
Canasta Básica Alimentos	Q 3,589.80	Q 3,958.80	Q 3,571.54	Q 3,559.84
Diferencia entre Salarios mínimos y CBA	(-) Q 896.20	(-) Q 1,211.76	(-) Q 678.33	(-) Q 580.01
	(-) Q 1,089.65	(-) Q 1,424.65	(-) Q 904.02	(-) Q 814.22

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, INE.¹⁴³

En la vida real, los salarios mínimos se convierten en salarios máximos. El consentimiento estatal de esa práctica facilita la flexibilización laboral, violando lo establecido legalmente. Un ejemplo es el surgimiento de empresas que sirven café, cuyas contrataciones son exclusivas de jóvenes entre 14 y 24 años de edad. Trabajan por hora y son la imagen de energía y servicio al cliente de la marca, pero las presiones, el *trato duro* y el desgaste físico y emocional son extraordinarios para cumplir con las metas de ventas. Los contratos, cuando los trabajadores logran mantenerse, duran hasta que su edad raya en los 25 años: *las personas que trabajan ahí, son desechables; suman años y la imagen es lo más importante*.¹⁴⁴

Esas formas de contratación muestran las modalidades de trabajo flexible; los pagos son menores a la jornada ordinaria completa legalmente establecida. La pretensión

142 María Frausto, “Salario mínimo de Guatemala, la arena de disputa”, *Informe de coyuntura*, Red de Desigualdad y Pobreza Ausjal, (2017): 13. Consultado el 22 de mayo de 2019, https://www.ausjal.org/wp-content/uploads/IPobreza_Diciembre2017.pdf

143 Años 2015 y 2016, al mes de diciembre de cada año, disponible en el portal electrónico del INE https://www.ine.gob.gt/estadisticasine/index.php/cba_controller/cost_men_can_basic_alimen; año 2017: Instituto Nacional de Estadística, *Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta básica ampliada (CA), Diciembre de 2017*, Guatemala: INE, (enero de 2018). Consultado el 23 de mayo del 2019, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144155IRUdaAe4166Xv2U07PJOLJEGVoNqn8JW.pdf>; el año 2018: Instituto Nacional de Estadística, *Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta básica ampliada (CA), Diciembre de 2018*, Guatemala (enero de 2019). Consultado el 23 de mayo del 2019, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/01/07/20190107113343IfNeqVfBO1L31APP5eqiPN59BUnP4ePA.pdf>

144 En conversación informal con ex trabajadora de una de las marcas expendedoras de bebidas de café, indicó que a las personas reclutadas se da capacitación de un mes, sin pago. Si la pasan y son aceptadas, obtienen un uniforme a su medida. Su actitud se valora altamente. La capacitación es intensiva; aparte de lo relacionado a la preparación de las bebidas y los alimentos, se trata de una especie de adoctrinamiento en materia de servicio al cliente, que implica la identidad plena de la persona con la marca. SCM, Conversación informal (Guatemala): 24 de mayo de 2019.

de legalizar los contratos por horas a partir de la aprobación del Convenio 175 de la OIT, instrumentado en forma perversa, es en lo que consiste la desregulación laboral. Se trata de personal que se espera labore con eficacia y a tope de su capacidad durante períodos cortos de tiempo y, luego, se sustituyen por los que siguen en otra jornada corta. Generalmente son jóvenes estudiantes que necesitan de algún ingreso en empleos después de las jornadas de clases universitarias o de diversificado.

Se trata pues, de una práctica patronal que forma parte de la estrategia de acumulación sobre la base de la expoliación de la juventud trabajadora y de sus expectativas. Este es un tema que el sindicalismo guatemalteco tiene pendiente de abordar a fondo y actuar. Contrario, es el caso de la población trabajadora en empresas de la maquila de vestuario y textil, actividad económica en la cual hay esfuerzos de sindicalización con bajos resultados.

Disputa por el ejercicio de libertades y derechos sindicales

Durante más de 30 años, las iniciativas organizativas de las centrales sindicales han chocado con respuestas hostiles de los patronos y la indiferencia de las instituciones de trabajo. En el caso de empresas maquiladoras, varios sindicatos de trabajadores se formaron y desaparecieron. Activistas sindicales sostienen que la obligación tutelar de los derechos de la población trabajadora, tanto en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab), como de los Tribunales del ramo, en la práctica solo ha hecho notorio el favorecimiento de planes antisindicales frente a los abusos patronales cometidos en contra de hombres y mujeres trabajadoras.¹⁴⁵

En 2019, en Guatemala existen cuatro sindicatos del sector de la maquila inscritos en el Mintrab, de los cuales dos coexisten en la empresa Winners: uno afiliado a CGTG y el otro a Festras.¹⁴⁶ De estos sindicatos, solo uno cuenta con pacto colectivo vigente en el sector. Otro es el Sitrakoamodassa, en la empresa *Koa Modas, S.A.*, que ha logrado sobrevivir con un nivel elevado de conflictividad; el último, es el Sindicato de Trabajadores de *Shin Won* (Sitrashinwon), organizado en octubre del 2018, el cual también afronta múltiples presiones.

Los avances organizativos en el sector son precarios. Desde hace cuatro años, de cerca de doce intentos organizativos de CGTG se ha logrado inscribir solo un sindicato, el ya mencionado Sitrashinwon, con muchas dificultades para sobrevivir.

Obviamente, la patronal de la maquila ha definido una estrategia para contener la formación de nuevos sindicatos de trabajadores, así como debilitar y destruir a los existentes. Es la continuidad del conocido “Plan Zacapa” de 1995, un documento

145 A. Cortez, activista de CGTG, entrevista (Guatemala): 13 de enero 2019. La Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), surgida en la segunda mitad de los años ochenta, al igual que otras organizaciones mantiene una línea de trabajo específica para la organización de los trabajadores de la maquila.

146 Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustria y Similares (Festras).

titulado “Memorandum Confidencial”, elaborado por un abogado patronal para impedir el sindicalismo mediante mecanismos *legales especiales*. La contratación de informantes que deben infiltrarse en los centros de producción y maniobras como el fraccionamiento de las empresas, la rotación periódica del personal y evitar la contratación de personas que laboraron en otras empresas en donde existe o existió sindicato, son algunas de las actividades que contempla.¹⁴⁷

Entre las represalias antisindicales que impulsan las maquiladoras, según las denuncias, se cuentan despidos y suspensiones sin goce de salario a dirigentes y afiliados, no acatamiento de órdenes de reinstalación, grupos de choque o contra-movimientos dentro de las empresas, desinformación e intimidación a los trabajadores argumentando que la empresa cerrará si se forma el sindicato, aislamiento y sofocamiento económico a sindicalistas y dirigentes que se quedan sin horas extras, ni beneficios por metas, cambio de puestos de trabajo, choques con supervisores, entre otros. Además, cambio de razón social de la empresa, control y seguimiento a dirigentes, visitas a la familia, amenazas de muerte y otras formas de presión.¹⁴⁸

Esa situación contrasta con la pujanza del sector. Datos recientes reflejan que el sector de maquila de vestuario y textiles tiene un gran peso en la vida económica del país.¹⁴⁹ Según el Banco de Guatemala, en el año 2016 se exportaron \$3,329.0 millones de dólares estadounidenses; en el 2017 fueron \$3,210.1 millones y en el 2018 se exportaron \$3,219.5 millones.¹⁵⁰ Esto representa alrededor del 12 por ciento del total del PIB.¹⁵¹ El manejo financiero y los intereses que se mueven en su derredor son muchos y no resulta extraño que se utilicen recursos de poder para influir en decisiones de espacios de gobierno. Guatemala ocupa el decimocuarto lugar como exportador al mercado estadounidense, atrás de Honduras que está en 8°. lugar, El Salvador el 11°. y Nicaragua el 13°.; en forma conjunta, Centroamérica tiene el cuarto lugar a nivel mundial en exportaciones de productos de maquila a EE. UU.¹⁵²

147 Mario Gonzalo Domingo, *Informe anual sobre violencia antisindical Guatemala 2017*, (Guatemala: Red de Defensores de Derechos Laborales de Guatemala, REDLG, 2017), 11. N/A: “Plan Sacapa” lo origina el nombre abreviado del autor.

148 C. López, Dirigente de CGTG, Discurso de apertura de reunión sobre trabajo en la maquila (Guatemala: 12 de enero del 2019).

149 En Centroamérica existen empresas que manufacturan otros productos como hilo, servicios y accesorios que se proveen a empresas que maquilan y otras. En el caso de Honduras y Nicaragua, también se producen arneses.

150 Banco de Guatemala, *Cuadro 6, Guatemala: Comportamiento de las exportaciones (FOB), Comercio amparado por el Decreto 29-89, Periodo 2016-2018, en millones de US dólares*, Guatemala (2019). Consultado el 23 de mayo del 2019, <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/ceie/DC/2018/ceie06.htm>

151 Banco de Guatemala, Participación Porcentual de los Principales Productos de Exportación (FOB), 2017, En *Guatemala en cifras 2018*, Guatemala (2019): 41. Consultado el 23 de mayo del 2019, http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2018.pdf

152 Equipo de Investigaciones Laborales y Red de Solidaridad de la Maquila, junio 2016, *Las trabajadoras de la industria maquiladora en Centroamérica*, 9, <http://www.ma->

Debe hacerse notar que la Asociación de Industria de Vestuario y Textiles -Vestex- informa en su página electrónica que en el país existe un total de 280 empresas en el sector de la maquila:¹⁵³ 173 dedicadas a la confección de ropa; 36 empresas textiles e hilanderas y 81 que prestan servicios y ofrecen accesorios a las que confeccionan. No obstante, de acuerdo con el Ministerio de Economía de Guatemala, hasta octubre 2017 “...643 empresas de la industria textil fueron inscritas en el Registro Mercantil y no se registraron cierres de operaciones”.¹⁵⁴ Esto se presta a múltiples interpretaciones, pero lo que se intenta destacar es la relación entre empresas existentes y el número de sindicatos organizados; es dramático y refleja la magnitud del problema sindical que se afronta. Las denuncias por violaciones a los derechos laborales se cuentan por miles en esta actividad económica.

Al respecto, aunque refiriéndose a un nivel más general, la institución del Procurador de los Derechos Humanos indicó que “...La IGT [Inspección General de Trabajo] no tiene un dato exacto de la cantidad de centros de trabajo, no sistematiza las medidas adoptadas al finalizar las diligencias de inspección, no ha implementado el Registro de Faltas de Trabajo y Previsión Social...”.¹⁵⁵

Otra experiencia sindical que afronta desafíos no menos complejos es la de la población trabajadora de la actividad agrícola bananera y, en particular, del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal, Sitrabi. Afiliado a la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala, CUSG,¹⁵⁶ es una organización consolidada que ha logrado un desarrollo significativo.¹⁵⁷ En la actualidad, al igual que el resto de las

quilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/attachment/Trabajadores_de_la_maquila_C.A_2016.pdf

153 Vestex. Consultado el 20 de mayo del 2019, <http://vestex.com.gt/> Se afirma en ese medio electrónico que son alrededor de 70 mil laborantes en la maquila, de quienes el 46% son mujeres.

154 Observatorio Centroamericano de Violencia Laboral, *Informe 2017, Derechos laborales en la industria textil*, (Redcam, 2017), 17. Consultado el 28 de mayo del 2019. <http://observatoriocentroamericanodeviolencialaboral.org/images/MP/sv/informe-2017-violencia-Laboral.pdf>

155 Procurador de los Derechos Humanos, Derecho al trabajo y derechos laborales, IGT, Inspección General de Trabajo, en *Informe anual circunstanciado de actividades y de la situación de los Derechos Humanos*, 2018, 44, Guatemala (2018). Consultado el 20 de mayo del 2019, <https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2019/01/IACSDH-PDH-2018.pdf>

156 CUSG, al igual que CGTG y Unsitragua, las centrales sindicales más reconocidas y con programas de lucha en los diferentes sectores de la economía, surgidas todas en los años ochenta, es miembro del Movimiento Sindical y Popular Autónomo de Guatemala.

157 Sitrabi, 72 años de existencia y con mayor representatividad en el subsector en el país, tiene un alto nivel organizativo con una estructura funcional eficaz, aptitud negociadora y con importantes avances en sus medios para mejorar la situación de la población trabajadora bananera; ha elevado su capacidad de incidencia social y política, contribuyendo con sectores sociales de Izabal y departamentos vecinos en variados planos, como la adquisición de capacidades organizativas. En los últimos años logró cambios importantes; uno de estos, vinculado al respeto y el reconocimiento de las reivindicaciones

organizaciones sindicales del país, afronta múltiples presiones y complicaciones. Una de sus mayores preocupaciones es la reducción de la producción, el cierre de fincas y la destrucción de otros sindicatos en la región del nororiente de Guatemala. Hace unos años se inició un proceso de traslado gradual de la producción bananera hacia zonas de la costa sur. El incentivo de este fenómeno conocido como deslocalización de emplazamientos productivos es la existencia de sindicatos en el nororiente y su ausencia en la costa sur.

Según el Sitrabi,¹⁵⁸ la relación de producción entre Izabal y la costa sur en donde no hay aún sindicatos ha aumentado 30-70 por ciento y, dado los problemas del azúcar en la zona, empresarios han expresado que la extensión territorial bananera actual tiene visos de mayor crecimiento. Además, la expansión es estimulada por el cierre de fincas en Honduras, en virtud que hay un alto nivel de organización sindical en aquel país.

La situación apremia a los sindicalistas para afrontar la situación, pero las experiencias de violencia del pasado reciente, vividas en Izabal en contra del Sitrabi,¹⁵⁹ y la tensión en la zona costera del sur por el control en los centros de producción, ejercido por personal armado, ha sido una de las limitantes para la implantación sindical en el área. La patronal, la empresa Bandegua (Del Monte), frente a su incapacidad de doblegar la voluntad de los sindicalistas está recurriendo a esta maniobra. El propósito es contener al Sitrabi y los sindicatos bananeros de la región.¹⁶⁰

En ese sentido, es necesario tener en mente algunos rasgos particulares de esa actividad agroexportadora, pues aunque las operaciones bananeras tienen implantación estructural desde finales del siglo XIX y se consolidó como producción a gran escala en las primeras dos décadas del siglo XX, también se beneficia de algunas de las políticas estatales relacionadas con el comercio exterior y las complementarias mencionadas. El banano se ha constituido en el primer producto agrícola de exportación al desplazar al café y al azúcar, dominantes en las últimas décadas. Varios factores influyen en esto: 1) la contracción en los precios de esos dos productos en el mercado internacional y 2) las excelentes condiciones para el banano guatemalteco, en especial en el mercado estadounidense.

ciones y los derechos específicos de la mujer en el trabajo y su participación sindical a todo nivel.

158 C.H. Guerra, Dirigente Sitrabi, “Exposición en reunión de trabajo sobre la situación sindical en la actividad agrícola bananera”, (Morales: 21 de marzo de 2019).

159 Una de las etapas más difíciles en la vida del Sitrabi fue entre 2007 y 2012, cuando fueron asesinados, entre afiliados y dirigentes, diez de sus integrantes; entre ellos, dos miembros del Comité Ejecutivo Central y un hermano del, en ese entonces, secretario general del SITRABI.

160 La maniobra no es exclusiva de Bandegua, pues hay productores en el sur vinculados a empresas como Cobigua (Chiquita Brands) y otras que también operan en Izabal.

Según el Ministerio de Economía, para el año 2017, alrededor del 34 por ciento del total de exportaciones guatemaltecas tienen a EE.UU. como destino, del cual el sector agropecuario representa el 44 por ciento y se encuentra en crecimiento. Las exportaciones hacia ese país cuentan con más preferencias arancelarias a raíz de la entrada en vigencia en el 2006, del DR-Cafta. El banano representó 712 millones de dólares estadounidenses en el año 2017¹⁶¹ y los lugares de destino que registran mayores compras de banano son Florida y Texas; Guatemala ocupa el primer lugar como proveedor de banano a EE.UU. y cuarto a nivel mundial.¹⁶² No obstante los datos anteriores, las organizaciones de empleadores bananeros de Guatemala han difundido que, por efectos del cambio climático y del mercado internacional, la exportación de banano puede disminuir en un 15 por ciento.¹⁶³

Estos elementos de la vida laboral y sindical en Guatemala describen diversas transformaciones en las prácticas de la clase capitalista y la acumulación por desposesión ya anotadas. Reflejan claramente que la disputa patronal con los sindicatos en la producción bananera, en las maquiladoras y en otras actividades económicas, se expresan en los intereses de unos y otros, en el freno a la organización o en los beneficios alcanzados, o por alcanzarse, mediante la negociación colectiva cuando se logra organizarse sindicalmente. Es cuestión de costos y utilidades para las empresas y de mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo para los trabajadores.

Violencia antisindical en tiempos recientes

La estrategia antisindical de patronos y gobiernos es una realidad del pasado y del presente,¹⁶⁴ con sus matices y actualizaciones. Contiene un conjunto de fórmulas y acciones orientadas a contener al sindicalismo y a introducirlo en dinámicas desgastantes, lo que sugiere que el propósito es su debilitamiento sin hacerlo desaparecer. También lo es forzar al sindicato a distanciarse de la sociedad, desacreditar su imagen, sus medios y reivindicaciones laborales, económicas y sociopolíticas. Con ese propósito, mantienen un bombardeo desinformador en medios de prensa, en las redes sociales, a través de sus socios y asesores en las empresas o en la política.

Los resultados de esa batalla ideológica están a la vista. Es común que en las calles se repitan estribillos como *el sindicato destruye empresas*; o bien, *los pactos colectivos de condiciones de trabajo son parte de la corrupción*: ¿quién no

161 En el año 2013 representó 565.6 millones; en el 2014: 640.8; en 2015: 624.2 y en 2016: 621 millones de dólares estadounidenses.

162 Ministerio de Economía, *Estudio de mercado. Frutas frescas – Estados Unidos*, (Guatemala: Gobierno de la República), junio 2018. Consultado el 17 de mayo del 2019, https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/estudio_de_mercado_frutas_frescas_estados_unidos.pdf

163 S. Sandoval, Dirigente Sitrabi, “Exposición en reunión de trabajo sobre la situación sindical en la actividad agrícola bananera” (Morales: 21 de marzo de 2019).

164 Mario Gonzalo Domingo, *Informe anual sobre violencia antisindical...*, 9.

ha escuchado referir con desdén el nombre del Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Educación (STEG) o expresar rechazo a las movilizaciones de sus bases al presionar por sus derechos?¹⁶⁵

Entre el 2018 y el 2019, incluso, se inició un proceso penal en contra de exfuncionarios estatales y dirigentes sindicales del Ministerio de Salud Pública. Se justificó en contenidos del pacto colectivo de condiciones de trabajo vigente en esa dependencia estatal, lo cual podría constituir un intento de penalización de la negociación colectiva. Por supuesto, sin descartar que, en efecto, es posible la existencia de corruptelas o de cooptación de dirigentes por funcionarios de turno como trascendió en el pasado reciente en otra dependencia,¹⁶⁶ en todo caso, el énfasis que aquí se hace es en cuanto a la adulteración de la imagen del sindicalismo y de sus medios, así como las generalizaciones que se hacen al respecto y el efecto en la población.

Estas campañas patronales y el respaldo de políticos y gobiernos, desandan el camino de la construcción democrática porque adulteran la naturaleza de la legítima reivindicación de derechos económicos y sociales de la sociedad, que tan solo son ejercicio de ciudadanía. Además, desdibujan importantes instituciones ya de por sí pervertidas por las prácticas ligadas a la flexibilización laboral y a las violaciones habituales a la institucionalidad del trabajo que, generalmente, quedan impunes.

De esa cuenta, desde hace varios años se viene haciendo sensible la ausencia o baja presencia del sindicalismo en temas de transcendencia nacional. Los motivos pueden encontrarse en el decrecimiento organizativo actual del sindicalismo y en la distracción que implica mantener una línea de acción defensiva permanente, de sobrevivencia, en los centros de trabajo.¹⁶⁷ Y no solo eso, también resta posibilidades de presión en sus reivindicaciones frente a la patronal y al Estado, pues su fuerza, su poder sindical, se ve diluida. Los grandes distractores en la lucha por sobrevivir y la notoria despolitización de los sindicatos actuales, que incluye posibilidades de corrupción en algunos dirigentes, agrandaron los flancos en los que se infiltraron los intereses de actores lícitos e ilícitos que cooptaron al Estado. De hecho, la capacidad sindical de respuesta a las grandes movilizaciones del 2015 en el país no estuvo a la altura de las circunstancias y, en buena medida, se mantuvo en la periferia de los acontecimientos.

En esto también influyó la desaparición y la notoria baja afiliación sindical. Algunos datos preliminares recogidos por el Centro de Solidaridad en cuanto a los sindicatos existentes,¹⁶⁸ ofrecen un panorama de la situación asociativa.

165 El Secretario General actual del STEG es el profesor Joviel Acevedo.

166 El caso más sonado se relaciona con directivos de una de las organizaciones sindicales existentes en la Portuaria Quetzal, encausados por el MP y la Cicig en uno de los casos de corrupción que conmocionaron en el 2015.

167 C. Batres, dirigente de CGTG, entrevista (Guatemala: 13 de enero del 2019).

168 La fuente oficial de los datos obtenidos por personal del Centro de Solidaridad, el Min-trab, es poco confiable. Sus registros y controles son desordenados, carecen de seguimiento y el acceso a los documentos es difícil. Quienes indagaron al respecto insisten en que debe hacerse un estudio más a fondo y riguroso para acercarse a la realidad

Hasta febrero 2018, el total de organizaciones registradas en la Dirección General de Trabajo eran 582 sindicatos de empresas, activos: 47 son de trabajadores en empresas privadas y 535 en dependencias públicas. Por aparte, existían catorce pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes en empresas privadas y 31 pactos en dependencias del Estado.

En poco más de tres años, asimismo, es notable el decrecimiento de personas afiliadas en sindicatos. La variación es dramática en términos absolutos de la totalidad de afiliados, pero es peor en el caso de mujeres sindicalizadas, pues según los datos preliminares mencionados, en septiembre del 2014 habría 214,472 personas sindicalizadas, de las cuales el 54.47 por ciento eran mujeres (116,827) y 45.53 por ciento hombres (97,645). En febrero del 2018, el total de sindicalizadas era de 160,905 de las cuales 48.53 por ciento eran mujeres (78,089) y 51.47 por ciento hombres (82,816).

De tratarse de cifras que se acerquen a la situación verdadera actual del sindicalismo, la panorámica es desoladora; sin embargo, debe tomarse nota que a lo largo de la historia sindical los niveles de sindicalización han mantenido altibajos. No obstante, confirmarían un desarrollo sindical precario, principalmente en empresas privadas. En su esencia, esto indicaría que la estrategia antisindical ha sido sumamente agresiva en los diferentes planos, incluyendo la creación de ambientes amenazantes que pueden implicar daños a la integridad psíquica, moral y física de los trabajadores.

Lo descrito explica la atención continua del caso guatemalteco en la OIT durante muchos años y por las mismas razones: la muerte violenta y amenazas en contra de sindicalistas, la falta de investigación independiente y eficaz para esclarecer los hechos, así como reiteradas disposiciones legislativas y prácticas contrarias o incompatibles con los derechos contenidos en el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. De igual manera, por la lentitud e ineficacia de los procedimientos judiciales en materia de trabajo, la desobediencia patronal y la indiferencia gubernamental para hacer efectivas las órdenes de reinstalación de trabajadores despedidos por ejercer sindicalismo, entre muchas otras.¹⁶⁹

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT,¹⁷⁰ dio a conocer los hallazgos de una Misión de Alto Nivel que visitó Guatemala en el 2011, ocasión en que se tomó nota del clima antisindical violento que persistía en Guatemala:

sindical. Dichos datos preliminares se presentan aquí con la sola intención de ofrecer una apreciación general de la situación asociativa de los sindicatos en Guatemala.

169 Byron S. Morales Dardón, Inédito, en *Informe de sistematización. Proceso de queja contra el Estado de Guatemala en OIT*, (Guatemala: Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala, 2018), 25 y 26.

170 Conferencia Internacional del Trabajo, 2012, 101^a. Reunión, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III, Parte 1^a, Informe general y observaciones referidas a ciertos países, (OIT, Ginebra, ILC.101/III/1A), páginas 173-181, Consultado el 22 de mayo del 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf

Tabla 3

Año	Sindicalistas asesinados	Otros hechos de violencia	
2007	12	No hay datos	
2008	12	Amenazas de muerte: 8. Atentados contra la vida: 2	Ataques contra domicilios: 2 Allanamientos de sedes sindicales: 1 Allanamientos de domicilios: 1.
2009	16	Amenazas de muerte: 17 Agresiones físicas: 8 Secuestros temporales: 1	Ataques contra domicilios: 1 Allanamientos de sedes sindicales: 1
2010	10	Amenazas de muerte: 4 Intento de homicidio: 1 Agresiones físicas: 1 Secuestro, tortura y violación: 1	Allanamientos de sedes sindicales: 1 Ataques contra domicilios: 1
2011	2	Información hasta mayo. No hay más datos	

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de la CEACR.

Por aparte, la Confederación Sindical Internacional (CSI) informó a la CEACR sobre cuatro asesinatos más entre julio y septiembre del 2011, después de la Misión. Estos datos “...se suman a los 73 casos que se han presentado y que ulteriormente se han cerrado. Las violaciones denunciadas en estos muchos casos incluyen la sanción y el despido antisindical, la negativa a negociar colectivamente o la violación de convenios colectivos, así como amenazas de muerte y el asesinato de dirigentes sindicales”.¹⁷¹

Por su lado, la Red de Derechos Laborales de Guatemala (REDLG) y la Unidad de Defensores de Derechos Humanos (Udefegua) dieron a conocer en el 2016, que hubo agresiones (acciones que violentan la integridad física y psíquica de quienes integran los sindicatos y otras formas de organización de trabajadores) en franco crecimiento en esos mismos años: 2004: 128; 2005: 224; 2006: 278; 2007: 195; 2008: 220; 2009: 352; 2010: 305; 2011: 409 y de los años subsiguientes:¹⁷²

¹⁷¹ Grupo de Trabajadores de la OIT, varios miembros, Carta dirigida al Director General de OIT, *Queja presentada en virtud del Artículo 24 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Guatemala por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*, núm. 87 (Ginebra, OIT: 12 de junio 2012).

¹⁷² UDEFEGUA, *Reporte semestral sobre hechos de violencia contra sindicalistas, enero-junio 2016* (Guatemala: REDLG y Centro de Solidaridad, 2016), 8 y 12. Consultado el 22 de mayo del 2019 http://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/rep_semes_violencia_contra_sindicalistas_ag016.pdf Incluye las agresiones hasta el 2016.

Tabla 4

Año	Sindicalistas asesinados	Agresiones
2012	No hay datos	Agresiones: 305
2013	No hay datos	Agresiones: 657
2014	No hay datos	Agresiones físicas: 813
2015	No hay datos	Agresiones: 493
2016	2	Agresiones: 102 que incluyen: 11 amenazas de muerte y 5 ataques físicos

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de REDLG y Udefegua 2016.

Posteriormente, en el informe correspondiente al año 2017, la Redlg dio a conocer dos asesinatos, 39 incidentes, 39 ataques, 20 amenazas y nueve atentados.¹⁷³

La descripción anterior confirma a Guatemala como uno de los países en donde la libertad sindical y el derecho de organización y de negociación colectiva se ejerce con severas limitaciones y en condiciones de altísima inseguridad, en un ambiente de agresividad antisindical y de bajo interés y acción gubernamental por brindar la protección a los sindicalistas y los sindicatos, como está legalmente establecido.

Aunque con muchas limitaciones los sindicatos siguen dando respuestas, priorizando medios que, en alguna medida, contribuyan a frenar los embates patronales, tal el caso de los recursos institucionales en lo interno y a nivel internacional, con importante respaldo del sindicalismo regional y mundial. En ese sentido, dos acontecimientos son importantes de destacar entre el periodo que sigue al año 2008 hasta el 2018:

La demanda presentada ante la Oficina de Comercio y Asuntos Laborales (OTLA) del Departamento de Trabajo de EE.UU., en abril del 2008, por la Federación Sindical Estadounidense, AFL-CIO, junto a seis organizaciones sindicales guatemaltecas. Se alegó violación al Capítulo 16 del DR-Cafta¹⁷⁴ al incumplirse con libertades y derechos sindicales, la existencia de condiciones inaceptables de trabajo y el crecimiento alarmante de la violencia antisindical. En junio 2017, nueve años después, se dictó laudo arbitral. La conclusión fue que Guatemala no había logrado hacer cumplir efectivamente las leyes laborales en el caso de 74 trabajadores en ocho centros de trabajo, constitutivo de violación del Artículo 16.2.1 (a) del capítulo laboral del DR-Cafta. No obstante, se indicó que esto no afectaba el comercio, por lo que no se demostró que Guatemala fuera a incumplir con sus obligaciones comerciales.¹⁷⁵

173 Mario Gonzalo Domingo, *Informe anual sobre violencia antisindical...*, 18.

174 Eric Gottwald, Jeffrey Vogt y Lance Compa, *Wrong Turn for Workers' Rights: The US-Guatemala CAFTA Labor Arbitration Ruling – And What To Do About It*, USA: IRLF (18 de abril 2018). Consultado el 18 de mayo del 2019, <https://laborrights.org/publications/wrong-turn-workers%E2%80%99-rights-us-guatemala-cafta-labor-arbitration-ruling-%E2%80%93-and-what-do>

175 IRLF, *An Abridged, Edited, and Annotated Version of the 2017 U.S.-Guatemala Cafta Labor Arbitration Ruling* (USA: IRLF, 2018), 28, <https://laborrights.org/sites/>

Presentación de procedimiento de queja ante la OIT, en junio del 2012, por delegados de los trabajadores provenientes de varios Continentes del mundo en la 101^a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. El centro del procedimiento fue la violencia antisindical y las muertes de sindicalistas. Se solicitó al Consejo de Administración, mediante carta dirigida al Director General, la formación de una “comisión de encuesta” para examinar el incumplimiento del Convenio número 87 en la legislación y en la práctica guatemalteca.¹⁷⁶ La presentación se formalizó en la 315^a. Reunión del Consejo de Administración, el 15 de junio del 2012 (implicó la aceptación del trámite de la queja).¹⁷⁷ El procedimiento siguió hasta noviembre del 2018, durante la 334^a. Reunión del Consejo de Administración, cuando se sometió a votación la continuidad o no del procedimiento y el resultado fue desfavorable para los trabajadores,¹⁷⁸ aunque con importantes compromisos del gobierno y los empresarios de Guatemala, la monitorización de los bloques sindicales guatemaltecos y el acompañamiento del sindicalismo internacional.

Ambos procedimientos fueron contrarios a los deseos originales de las organizaciones sindicales que los promovieron, pero desde la óptica de la lucha en medios institucionales, fue un esfuerzo sindical sumamente provechoso. Particularmente en el caso de la queja ante OIT, hubo hitos que marcaron saltos de calidad desde el punto de vista organizativo, político sindical y del diálogo social como recursos frente a la patronal y al Estado.¹⁷⁹

- Presionó a las organizaciones sindicales guatemaltecas a reanudar iniciativas de unidad de acción, tanto por la situación necesaria de encarar frente a la violencia antisindical como por el contexto internacional de la lucha sindical, expresado en la OIT en ese momento. El resultado fue la reunificación y el trabajo conjunto de los bloques sindicales autónomos y globales,¹⁸⁰ lo cual no habría sido posible sin el respaldo a fondo de la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI).

default/files/publications/Wrong%20Turn%20for%20Workers%20Rights%20-%20March%202018.pdf

176 Véase: Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.^a reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3088000,es:NO

177 Byron S. Morales Dardón, Inédito, *Informe de sistematización...*, 30.

178 *Ibíd.*, 50.

179 *Ibíd.*..., 6, 7, 8 y 9.

180 1) El *Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco* que aglutina a CGTG, CUSG, MTC y UNSITRAGUA; 2) Los *Sindicatos Globales Guatemala* que aglutina a FMSG, FNL, Fundación Mario López Larrave, STEG, entre otros. Ambos no representan a todo el sindicalismo de Guatemala, pero son lo más representativo y con una rica trayectoria en la historia reciente del país.

- La aceptación del procedimiento de queja por la OIT, fue un hito en sí mismo. Años de experiencia en la gestión sindical guatemalteca en esa entidad, se vieron coronadas con el procedimiento de queja que durante seis años aportó observación internacional y respaldo técnico especializado. El acervo de esos años trajo resultados invaluable para los sindicatos guatemaltecos y seguramente también para las patronales y el gobierno. La queja no resolvió los problemas de la población trabajadora guatemalteca y tampoco era ese el propósito, sino la creación de condiciones para la lucha por las libertades sindicales y los derechos laborales.
- La puesta en marcha de una *Hoja de Ruta*, un producto derivado de un *Memorándum de Entendimiento* suscrito por el gobierno y el director general de la OIT en el 2012 y formalizado en el 2013, es un resultado clave del procedimiento de queja. El centro fue la muerte violenta de sindicalistas. El plazo de ese instrumento era de un año, pero de nuevo se evidenció la incapacidad del Estado de responder a compromisos. Se incumplió y los tiempos previstos fueron rebasados, pero hubo algunos avances como la recuperación de la capacidad sancionatoria de la Inspección General de Trabajo, ahora convertida en ley y la apertura de una Oficina de OIT en Guatemala.
- La instalación de una representación especial del Director General de la OIT en el país mostró el nivel de preocupación, de observación y seguimiento internacional a la situación.
- Un aspecto considerado como fundamental para el diálogo social en Guatemala, fue la creación de la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical. Ideada, estructurada y propuesta por los bloques sindicales, se acordó en noviembre del 2017 en forma tripartita y se formalizó por medio de un Acuerdo Ministerial al año siguiente. En la actualidad se está a la espera de que se apruebe la ley respectiva para su institucionalización. Su importancia radica en que el diálogo social ha sido forzado por los sindicatos de trabajadores.

El caso guatemalteco es paradigmático para los sindicatos en el mundo, pues se aprecia su templanza en el sostenimiento de los principios y valores sindicales frente a una historia y una realidad difícil y compleja.

Conclusiones

En las últimas tres décadas, son identificables aportes sindicales valiosos en la lucha por la valorización del trabajo y la democracia. Los sindicatos han desempeñado un papel importante en diferentes momentos, en cuanto a la generación de opinión y de consensos en la sociedad, en la articulación de nuevos procesos organizativos, en la lucha económica, sociopolítica y de resistencia a los planes de ajuste e implementación de políticas neoliberales. Asimismo, de creación de nuevos medios institucionales que han reforzado la democratización y han mostra-

do los entretelones de las disfunciones del Estado vigente, que hoy atraviesa una situación crítica.

En los hechos, el sindicalismo y otras formas asociativas populares guatemaltecas fueron construyendo una concepción propia de la democracia e incorporándola en sus plataformas de acción. Así mismo, se forzaron cambios institucionales. Esto denota disputa de significados y ejercicio en el terreno concreto de la lucha del movimiento de los trabajadores, entendido por sus actores como condición esencial para la democracia.

Ese papel sindical en Guatemala se fue constituyendo en un riesgo cada vez mayor para el modelo de crecimiento y la estrategia de acumulación de las élites de poder. Las acciones patronales de contención del aumento de sindicatos y el respaldo de políticos y gobiernos, desandan el camino de la construcción democrática al adulterar la naturaleza legítima de la reivindicación de derechos. De esa manera se desdibujan instituciones de por sí pervertidas por las prácticas ligadas a la flexibilización laboral y a las violaciones habituales a la institucionalidad del trabajo que, generalmente, quedan impunes.

De esa cuenta, los planes antisindicales y la resistencia de los trabajadores organizados, son manifestación concreta de lucha de clases en el marco de las transformaciones en el capitalismo y la acumulación por desposesión. Obviamente, la violencia contra sindicalistas no se ha descartado y se refleja en los casos denunciados y los procesos nacionales e internacionales desencadenados por lo mismo. El impacto de esas presiones con el notable aumento del desempleo y condiciones precarias de trabajo se ha traducido en factor de peso para el decaimiento del sindicalismo y de su beligerancia en temas trascendentales de la vida nacional. La expectativa es que nuevos ciclos de flujo movilizador se articulen.

En forma simultánea, el régimen y la democracia formal han sufrido un visible deterioro a lo largo de estos años, al extremo que hay recurrencia en el surgimiento de situaciones críticas que presionan al sistema político. Está cobrando factura la esencia verdadera del proyecto político-militar-económico de la apertura de mediados de la década de los años ochenta y las condiciones creadas para la cooptación del Estado mediante reformas constitucionales ocho años después, en el que coincidieron personajes dedicados a actividades económicas capitalistas lícitas e ilícitas, así como políticos, religiosos y militares.

Las condiciones han sido adversas. El sindicalismo está consciente que sus principales reivindicaciones laborales, de libertades y derechos sindicales, pueden realizarse tan solo si son parte de una lucha más amplia y extendida por los derechos humanos, la justicia social, la democracia y la paz. De igual manera, de la amenaza que sigue presentando la agenda neoliberal y sus poderosos adherentes. En ese plano, la flexibilidad laboral y las pretensiones de desregulación, apuntan al agravamiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población.

Sin embargo, también hay desafíos en el interior mismo del sindicalismo. En primer plano, se presenta la recuperación de la iniciativa organizativa; la elevación sindical de la capacidad disruptiva frente a la producción y el mercado adquieren más que nunca un carácter estratégico; es decir, los componentes que forman parte del repertorio táctico en términos de interrumpir o limitar la estrategia de acumulación y sus efectos. Los ejes centrales son el bienestar de la población trabajadora y la construcción de la democracia.

La práctica sindical actual plantea necesaria una promoción renovada de la participación de los afiliados, tanto en las acciones de presión a la producción, en la movilización en las calles y en la discusión de temas de fondo, al igual que acrecentar una práctica crítica a todo nivel y disminuir la distancia entre dirigencias y bases. Lo contrario implica el riesgo de burocratización sindical y de nuevos elementos de descohesión. En ese mismo sentido, el cuidado del entorno social del sindicato es un asunto de primer orden. Este ha sido un factor descuidado en forma recurrente y el resultado es de rechazo ciudadano al solo anuncio de *medidas de hecho*.

Es importante referir los medios institucionales vinculados a procedimientos legales, administrativos y judiciales, los cuales deben aprovecharse todo el tiempo, pues constituyen un ámbito que, en tiempos de descenso de las capacidades de movilización y acción más contundente, pueden contribuir a mantener un alto nivel de presión interna y externa, como lo demostraron los casos de demanda ante el DR-Cafta y de procedimiento de queja ante la OIT. Sin embargo, no puede suplirse la acción organizativa, sociopolítica, la presión a la producción y al mercado por la sola gestión administrativa y judicial sino apreciarlo como parte de un todo. La situación desafía la imaginación sindical.

Por último, es necesario anotar que, más allá del marco de lo sindical y con miras a futuras reflexiones sobre temas anexos y conexos a lo abordado en este texto, es importante dejar planteada la existencia de vacíos en torno a la lucha política del movimiento de los trabajadores de actualidad, ¿qué queda de las propuestas que contribuyeron a configurar el proceso de paz?, ¿cuál es el horizonte futuro propuesto en la actualidad como proyecto político?, ¿cuál es el nivel de la deliberación y alianza con otros sujetos que vienen proponiendo cambios profundos en la sociedad y el Estado?

Falta mucho por decir y camino que recorrer al respecto. A los desafíos en el trabajo, a las presiones actuales y futuras al sindicalismo, queda de nuevo planteada la continuidad de las luchas por la democracia y otro mundo posible.

Referencias

- Banco de Guatemala, *Cuadro 6, Guatemala: Comportamiento de las exportaciones (FOB), Comercio amparado por el Decreto 29-89, Periodo 2016-2018, en millones de US dólares*, Guatemala (2019). Consultado el 23 de mayo del 2019, <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/ceie/DC/2018/ceie06.htm>
- Banco de Guatemala, “Participación Porcentual de los Principales Productos de Exportación (FOB), 2017, en *Guatemala en cifras 2018*”, Guatemala (2019). Consultado el 23 de mayo del 2019, http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2018.pdf
- Casaldáliga, Pedro, “La política murió... ¡Viva la política!”, *Agenda latinoamericana 2008*, Ecuador: Agenda Latinoamericana (2008), 10-11. Consultado el 8 de mayo del 2019, <https://latinoamericana.org/digital/2008AgendaLatinoamericana.pdf>
- Castañeda Sandoval, Gilberto, “Panorama después de la tempestad: el movimiento sindical y popular en la década de los ochenta”, en Carlos Vilas, Coord., *Democracia emergente en América Latina*, México: UNAM (1993), 275-295.
- Collado, Patricia, “¿Metamorfosis del trabajo o metamorfosis del capital?”, *Revista Herramienta* 30 (2005). Consultado el 8 de mayo, 2019, <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=327>
- Conferencia Internacional del Trabajo, 2012, 101^a. Reunión, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III, Parte 1^a, Informe general y observaciones referidas a ciertos países, (OIT, Ginebra, ILC.101/III/1A), páginas 173-181. Consultado el 22 de mayo del 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf
- Domingo, Mario Gonzalo, *Informe anual sobre violencia antisindical Guatemala 2017*, Guatemala: Red de Defensores de Derechos Laborales de Guatemala, Redlg (2017).
- Duek, María Celia e Inda, Graciela, “¿Desembarazarse de Marx? Avatares del concepto de clases sociales”, *Conflicto Social* 1 (2009): 26-55. Consultado el 3 de junio de 2019, http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140723021856/0103_duek-inda.pdf

- Equipo de Investigaciones Laborales y Red de Solidaridad de la Maquila, junio 2016, *Las trabajadoras de la industria maquiladora en Centroamérica*, http://www.maquilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/attachment/Traabajadores_de_la_maquila_C.A_2016.pdf
- Frausto, María, “Salario mínimo de Guatemala, la arena de disputa”, *Informe de coyuntura*, Red de Desigualdad y Pobreza Ausjal, (2017): 12-14. Consultado el 22 de mayo de 2019, https://www.ausjal.org/wp-content/uploads/IPobreza_Diciembre2017.pdf
- García Jiménez, Susana, «La acumulación por desposesión en David Harvey, apuntes para una crítica a la Responsabilidad Social», *Gestión y estrategia* 53, (2018): 9-20. Consultado el 25 de abril de 2019, <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/629>
- Gottwald, Erick, Jeffrey Vogt y Lance Compa, *Wrong Turn for Workers' Rights: The US-Guatemala CAFTA Labor Arbitration Ruling – And What To Do About It*, USA: ILRF, (18 de abril 2018), Consultado el 18 de mayo del 2019. <https://laborrights.org/publications/wrong-turn-workers%E2%80%99-rights-us-guatemala-cafta-labor-arbitration-ruling-%E2%80%93-and-what-do>
- Grupo de Trabajadores de la OIT, varios miembros, Carta dirigida al Director General de OIT, *Queja presentada en virtud del Artículo 24 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Guatemala por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, núm. 87*, Ginebra: OIT (12 de junio 2012).
- Harvey, David, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Socialist Register 2004*, 99-129, Buenos Aires: Clacso, 2005. Consultado 9 de mayo de 2019, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- . *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, España: Ediciones Akal, S.A. (2012).
- Illmer, Patrick, “Democratización y cambio social: una revisión de las relaciones entre élites, cooptación del Estado y democratización desde abajo”, *Revista Eutopía* 2 (2016): 3-49. Consultado el 23 de mayo de 2019, <http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/url/revista/eutopia/02.pdf>
- Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado, ISE, *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar (2017).
- Instituto Nacional de Estadística, *Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta básica ampliada (CA)*, *Diciembre de 2017*, Guatemala: INE, (enero de 2018). Consultado el 23 de mayo del 2019, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/01/08/20180108144155IRUdaAe4166Xv2U07PJolJEGVoNqn8JW.pdf>

- ., *Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta básica ampliada (CA)*, Diciembre de 2018, Guatemala: INE, (enero de 2019). Consultado el 23 de mayo del 2019, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/01/07/20190107113343IfNeqVfBO1L31APP5eqiPN59BUnP4ePA.pdf>
- Marcos-Sánchez, Jorge, *Negociación colectiva y código de conducta. Diagnóstico y propuestas para los trabajadores de Nestlé en América Latina*, Perú: OIT (2000).
- Marx, Karl, *El Capital*, Libro primero, España: Siglo XXI Editores. Consultado 3 de junio de 2019, <https://webs.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/5.htm>
- Morales Dardón, Byron S., Inédito, “Informe de sistematización. Proceso de queja contra el Estado de Guatemala en OIT”, Guatemala: Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala (2018).
- Ministerio de Economía, *Estudio de mercado. Frutas frescas – Estados Unidos*, Guatemala: Gobierno de la República, (junio 2018). Consultado el 17 de mayo del 2019, https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/estudio_de_mercado_frutas_frescas_estados_unidos.pdf
- Observatorio Centroamericano de Violencia Laboral, 2017, *Informe 2017, Derechos laborales en la industria textil*. Consultado el 28 de mayo del 2019, <http://observatoriocentroamericanodeviolencialaboral.org/images/MP/sv/informe-2017-violencia-Laboral.pdf>
- Paz Antolín, María José, «Ajuste estructural e informalidad en Guatemala», *Problemas del desarrollo*, 55, (2008). Consultado el 13 de mayo de 2019, https://www.researchgate.net/publication/237023120_Ajuste_estructural_e_informalidad_en_Guatemala
- Procurador de los Derechos Humanos, 2018, Derecho al trabajo y derechos laborales, IGT, Inspección General de Trabajo, en *Informe anual circunstanciado de actividades y de la situación de los Derechos Humanos, 2018*, Guatemala (2018). Consultado el 20 de mayo del 2019, <https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2019/01/IACSDH-PDH-2018.pdf>
- Stolovich, Luis, *La tercerización ¿Con qué se come?* Uruguay: Ciedur, s/f. Consultado el 5 de junio de 2019, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/ciedur/stolovich.rtf>
- UDEFEQUA, *Reporte semestral sobre hechos de violencia contra sindicalistas, enero-junio 2016*, Guatemala: REDLG y Centro de Solidaridad (2016). Consultado el 22 de mayo del 2019, http://www.world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/rep_semes_hechos_violencia_contra_sindicalistas_ag016.pdf

Vásquez, Daniel, Coord., Introducción, en *De la democracia liberal a la soberanía popular. Articulación, representación y democracia en América Latina*, Vol. 1, Buenos Aires: Clacso, (2015), 9-35, Consultado el 8 de mayo de 2019, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150924123000/De_la_democracia_Vol1.pdf

Yagenova, Simona, (2005). “La Guatemala de la resistencia y de la esperanza: las jornadas de lucha contra el CAFTA», en *OSAL Observatorio Social de América Latina*, 16, Buenos Aires: Clacso, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3786.dir/22Yagenova.pdf>

Yagenova, Simona, Máximo Bá Tiul, Jeannette Ascensio y Byron Garoz (2010). “El movimiento sindical frente al Estado, la democracia y los partidos políticos”, *Los movimientos sociales frente al Estado, la democracia y los partidos políticos*, Simona Yagenova (comp.), 101-164, Guatemala: Flacso.

Entrevistados

Alegoría, A., activista de CGTG, entrevista, Guatemala: 13 de enero 2019.

Batres, C., dirigente de CGTG, entrevista, Guatemala: 13 de enero 2019.

Sandoval, S., Dirigente Sitrabi. Exposición en reunión de trabajo sobre la situación sindical en la actividad agrícola bananera, Morales: 21 de marzo de 2019.

SCM, conversación informal, Guatemala: 24 de mayo de 2019.

Guerra, C. H., Dirigente de Sitrabi, Exposición en reunión de trabajo sobre la situación sindical en la actividad agrícola bananera, Morales: 21 de marzo de 2019.

Páginas Web

<https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo> Consultada el 21 de mayo de 2019.

<https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores> Consultada el 21 de mayo de 2019.

Años 2015 y 2016, CBA al mes de diciembre de cada año, disponible en el portal electrónico del INE, Consultado el 23 de mayo de 2019, https://www.ine.gob.gt/estadisticasine/index.php/cba_controller/cost_men_can_basic_alimen,

Vestex Consultada el 20 de mayo del 2019, <http://vestex.com.gt/>

CAPÍTULO VI

Situación agraria: tierras movedizas para la construcción democrática

LAURA HURTADO PAZ Y PAZ*

* Socióloga guatemalteca. Directora de País de ActionAid Guatemala. Agradezco los comentarios y aportes de Patricia Castillo al presente documento.

Introducción

Durante el proceso de negociación para poner fin al conflicto armado interno en Guatemala (1961-1996) y emprender la construcción de una *paz firme y duradera*, la democratización de la estructura agraria del país fue identificada como un objetivo por las partes firmantes —el Estado guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca—, con el apoyo de los representantes de la comunidad internacional. Todos los actores involucrados en el proceso de paz reconocieron en ese entonces el carácter central de la problemática agraria para la democratización, la paz y el desarrollo del país.

La alta concentración de la tierra, de los bienes naturales y de otros recursos en el área rural contrastaba —como lo sigue haciendo hasta hoy— con la pobreza de la mayoría de la población, constituyéndose en un obstáculo para el desarrollo nacional. Por ello, la solución de esta problemática y la transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra se consideraron indispensables. Un objetivo primordial de las acciones a emprender en el proceso de paz sería dotar de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra a las comunidades campesinas e indígenas, reconociendo, además, la vigencia de los derechos sustentados en sistemas de derecho consuetudinario de las comunidades indígenas, promover su acceso a la tierra y garantizar su participación e inclusión, tanto de hombres como de mujeres, en los distintos procesos sociales y de toma de decisiones. Se trataba pues de “un amplio y profundo reconocimiento del carácter y complejidad de la situación agraria nacional”.¹⁸¹

A lo largo de la década que siguió a la firma de los acuerdos de paz, las organizaciones campesinas e indígenas y la representación de la población desarraigada y desmovilizada de la guerrilla, trabajaron incansablemente para empujar a las instituciones de gobierno al cumplimiento de los compromisos contraídos en materia agraria. Sin ser ámbito de sus responsabilidades ni de su experiencia, estas organizaciones contribuyeron decididamente a la formulación de propuestas de ley y normativas, así como de políticas públicas en materia agraria y desarrollo rural, basadas todas en los principios de justicia social; la prevalencia del interés social sobre el interés particular, el respeto a la identidad étnica y los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género, la participación efectiva de los indígenas, campesinos, comuneros y empresarios agrarios; la sostenibilidad ambiental y la

181 Palma Murga, 1996.

responsabilidad y rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional.¹⁸² Durante esos años, los representantes de las organizaciones sociales fueron reconocidos como interlocutores legítimos por la institucionalidad del Estado, para llevar a cumplimiento los compromisos establecidos.

El presente artículo no se propone hacer un balance exhaustivo de lo alcanzado en este campo como ejecutorias derivadas de los compromisos de paz. No obstante, al hacer un recorrido por algunos de los logros alcanzados –registrados en múltiples ensayos y documentos durante el proceso–, así como de los esfuerzos empeñados en esta materia, se argumenta que la estrategia de la paz fue abandonada por el Estado en el año 2005 y hoy asistimos, ya no sólo al incumplimiento de los compromisos contraídos, sino a la criminalización de aquellos que en su momento fueron sus interlocutores y actores legítimos del proceso de paz. Este viraje entraña un grave desprecio desde la clase política a los análisis compartidos de aquel momento en que se suscribió el mayor pacto social de la época moderna del país. Pero más grave aún: al abandonar la estrategia para el abordaje y solución de la problemática agraria, se compromete la viabilidad de cualquier construcción democrática futura. La problemática agraria continúa siendo un aspecto estructural de la vida nacional que debe abordarse y solucionarse de manera urgente; es impostergable e imprescindible que la agenda agraria vuelva a estar sobre la mesa.

El reclamo campesino e indígena de la tierra y la defensa de los territorios como medio y ámbito de vida imprescindibles está vivo, muy vivo, aunque se exprese en la actualidad de maneras distintas a las registradas en el pasado y entrañe hoy renovadas formas de lucha, incorpore a nuevos actores sociales y la resistencia de las comunidades y regiones enteras del área rural.

Los acuerdos de paz y la situación agraria

La creciente desigualdad en la distribución de la tenencia y propiedad de la tierra ha sido piedra angular del poder, del edificio social y de la construcción del Estado guatemalteco. En la época moderna, ésta estuvo en la base del conflicto armado interno y movilizó a comunidades y a la población de regiones enteras del país, particularmente indígenas y campesinas, a engrosar las filas guerrilleras y las bases de apoyo del movimiento revolucionario a lo largo de más de tres décadas. Comunidades y pueblos intuyeron en la lucha revolucionaria una oportunidad histórica de transformación de esta problemática, ante el cierre de otras posibilidades de carácter institucional o gubernamental que, por el contrario, se constituyeron en mecanismos para garantizar los intereses particulares y facilitar la concentración de la tierra en manos de una reducida élite oligárquica.

La firma de los acuerdos de paz en diciembre de 1996 y los consensos alcanzados por las partes, plasmados en tres acuerdos diferentes (aunque relacionados)

182 CNP-Tierra/ CONGCOOP, 2005.

—el Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Conflicto (ARPD, junio de 1994), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDIPI, marzo de 1995) y el Acuerdo sobre Aspectos Socio-Económicos y Situación Agraria (ASESA, mayo de 1996)—, no tuvieron el alcance suficiente para impulsar y garantizar la democratización de la tenencia de la tierra y del régimen de propiedad agraria. No obstante, sí establecieron compromisos para reconocer derechos de acceso o recuperación de tierras a las comunidades y grupos campesinos desplazados por el conflicto armado interno, responsabilizaron al Estado de concluir la regularización y la titulación de la tierra para las comunidades demandantes de los programas de colonización impulsados por el Estado en los años 60 y 70, ampliaron la cartera de tierras “disponibles” para atender la demanda campesina y crearon la institucionalidad y los mecanismos estatales para facilitar el acceso a la tierra para grupos y comunidades pobres por la vía del crédito y el mercado. (Véase Anexo 1)

Los acuerdos de paz, básicamente, se orientaron a promover políticas públicas *distributivas* desde el Estado a través del mercado de tierras y de manera subsidiaria, culminando los procesos de adjudicación de tierras nacionales, sin afectar la concentración de la propiedad agraria; a diferencia de las políticas *redistributivas* impulsadas durante la Revolución de Octubre (1944-1954).¹⁸³ Los acuerdos de paz, con algunas novedades adicionales derivadas del reconocimiento de derechos de las personas desplazadas por el conflicto, así como de la necesidad de recuperación de tierras para el Estado, se inscribió en el marco recomendado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de impulsar una “reforma agraria asistida por el mercado”, es decir, impulsar la transferencia de derechos de tenencia a través del mecanismo del mercado.

Después de la Constitución de la República aprobada por el Congreso en 1945 —y que estuvo vigente hasta 1954, año en que se produjo la intervención estadounidense y la contrarrevolución—, ninguna constitución del país volvió a referirse a la “función social” de la propiedad privada, ni menos aún, abordó el tema de la propiedad privada sobre la tierra. Durante el período contrarrevolucionario (de 1954 a 1962) se asentaron los principios de la política agraria que ha regido en el país durante los últimos 65 años, la cual ha impulsado la colonización de tierras nacionales y la privatización de baldíos y de ejidos municipales como único mecanismo de acceso a la tierra, promueve la privatización de la tierra como una mercancía más y justifica su concentración en pocas manos argumentando la rentabilidad y eficiencia productiva.¹⁸⁴

Dada la correlación de fuerzas entre los actores implicados en el conflicto armado,¹⁸⁵ entre otros factores, los acuerdos alcanzados en 1996 en materia agraria

183 IDEAR/CONGCOOP, 2014.

184 CNP-Tierra/CONGCOOP, 2005, página 27 y Hurtado Paz y Paz, 2019.

185 Aunque aquí no se abunde en este análisis, nos referimos a las fuerzas firmantes de los acuerdos de paz, pero igualmente a las expresiones organizadas de la sociedad civil

no modificaron este marco jurídico general: los acuerdos de paz abonaron sobre esta línea rectora, no cuestionaron ni modificaron lo asentado en la Constitución de 1985, que recuperó el reconocimiento y la preeminencia absoluta de la propiedad privada.¹⁸⁶ Adicionalmente, apenas seis meses antes de la firma de los acuerdos de paz, en junio de 1996, bajo la presidencia de Álvaro Arzú, el Congreso de la República tipificó el delito de “Usurpación agravada” y aprobó su inclusión en el Código Penal. Esta adición al Código Penal significó imponer un doble cerrojo al reclamo de tierras y a la posibilidad de revisar y reformar la situación de la propiedad agraria.¹⁸⁷

Por otra parte, tampoco se avanzó en la creación de una jurisdicción agraria ni en la aprobación de un Código Agrario como mandaban los acuerdos de paz. Así, tras el abandono de la implementación de la agenda de la paz por el Estado, hemos asistido en la última década, al abordaje por la vía penal de cualquier reclamo de tierras por comunidades y grupos campesinos. Las acusaciones de “invasiones” de tierra y el trámite por la vía penal de los delitos de “usurpación” y “usurpación agravada” han sido planteados en gran cantidad de casos injusta e indiscriminadamente ante cualquier tipo de conflicto agrario, ya se trate del reclamo de tierras para sobrevivir en pago por los salarios y las prestaciones adeudadas para ex mozos colonos despedidos durante los procesos de reingeniería de las viejas fincas semi feudales (serviles), o bien de las luchas de resistencia de comunidades indígenas que reclaman o defienden derechos ancestrales frente a fincas inscritas

que propugnaban por los cambios e incidían en la mesa de negociaciones; es decir, un conjunto de fuerzas sociales y políticas, además de las expresiones armadas.

186 Constitución de 1945, Artículo 90. El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley, por motivos de necesidad utilidad públicas o de interés nacional. Constitución de 1985, ARTÍCULO 39. Propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

187 Artículo Número 7 del Decreto Número 33-96, incorporado como reforma al Código Penal, Artículo 257. ARTÍCULO 257. La pena será de dos a seis años de prisión, cuando en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior, concurra cualquiera de las circunstancias siguientes: a) Que el hecho se lleve a cabo por más de cinco personas; b) Cuando el o los usurpadores se mantengan en el inmueble por más de tres días; c) Cuando a los poseedores o propietarios del inmueble, sus trabajadores, empleados o dependientes, se les vede el acceso al inmueble o fuesen expulsados del mismo por los usurpadores o tuvieren que abandonarlo por cualquier tipo de intimidación que estos ejercieren en su contra; d) Cuando el hecho se lleve a cabo mediante hostigamiento, desorden, violencia, engaño, abuso de confianza, clandestinidad o intimidación; e) Cuando se cause cualquier tipo de daño o perjuicio al inmueble, sus cultivos, instalaciones, caminos de acceso o recursos naturales. Las penas señaladas en este artículo o en el anterior, según el caso, se aplicarán también a quienes instiguen, propongan, fuercen o induzcan a otros a cometer este delito o cooperen en su planificación, preparación o ejecución.

anómalamente, o incluso, cuando se trata de comunidades que se defienden frente a despojos abiertos realizados en el marco de la nueva oleada de acaparamiento de tierra, por parte de empresarios agroindustriales e industrias extractivas mediante la alteración de registros. Nos encontramos en la actualidad frente a un Fondo de Tierras cuyas capacidades han colapsado y sin ofertas accesibles para la población campesina demandante, ni fondos para comprarla.

La tierra para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado

El Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado (ARPD) se firmó en junio de 1994, teniendo ya un camino recorrido por los refugiados en México representados en las Comisiones Permanentes, quienes habían negociado dos años antes las bases para su “retorno voluntario, colectivo y organizado”, y la experiencia de la “salida al claro” de las Comunidades de Población en Resistencia (CPR) ocurrido en febrero de 1994, que buscaron ser reconocidas como “población civil no combatiente” y adquirieron tierras para su reasentamiento por distintas vías. El ARPD fue de aplicación inmediata, aun cuando no se había concluido el proceso de negociación ni se había firmado la Paz Firme y Duradera, que ocurrió el 29 de diciembre 1996.

En cumplimiento del ARPD, una de las primeras tareas encomendadas a la parte gubernamental fue presentar un estudio exhaustivo de las tierras disponibles para el reasentamiento de la población desarraigada durante el conflicto, la cual agrupaba a los refugiados en el extranjero (principalmente en México y Honduras), las poblaciones en resistencia (ubicadas en Ixcán, Nebaj, Chajul y Cotzal de Quiché y Petén) y los desplazados internos (sin identificar de manera precisa, dispersos en todo el país). El estudio resultante fue la compilación de las bases de datos de las distintas agencias estatales que se ocupaban parcialmente del tema: el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y la Comisión Nacional de Atención a Repatriados, Refugiados y Reasentados (CEAR, primero Comisión Especial para Atención de Repatriados), a las que se añadió la base de datos recopilada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de fincas privadas con oferta de venta.

Tras estudiar detenidamente el documento entregado por el gobierno a la Comisión Técnica para el Reasentamiento de la Población Desarraigada (CTEAR), fue claro para la representación de la población desarraigada representada en la Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD), que en realidad no se ofrecían tierras disponibles para realizar el reasentamiento y responder a la demanda estructural de tierras y que, en todo caso, se trataba de poner en movimiento a la institucionalidad del Estado para concluir los procesos que habían quedado paralizados y abandonados durante los años de guerra, y asegurar derechos de las comunidades posesionarias de tierras desplazadas por el conflicto armado.¹⁸⁸

188 El documento “Conclusiones del análisis del Estudio de Tierras presentado por el

Los datos disponibles hasta el 2008, dan cuenta de que a través del proceso de reasentamiento de la población desarraigada más de 14 852 familias refugiadas lograron acceso a tierra y/o lograron escrituras sobre las tierras que posesionaban antes de salir del país.¹⁸⁹ Por su parte, el Fondo de Tierras reportó que entre los años 2000 y 2008, regularizó la tierra para 50 125 familias campesinas y otras 19 255 más habrían accedido a la tierra vía crédito entre 1999 y el año 2000.¹⁹⁰ Es decir que, *grosso modo*, durante el proceso de reasentamiento y los años inmediatos después de la firma de la paz, alrededor de 84 232 familias campesinas accedieron a la tierra en propiedad, ya fuera en forma individual o colectiva.¹⁹¹

Tierra para las y los desmovilizados de la guerrilla

Después de la firma de los acuerdos de paz, la incorporación de los excombatientes de la URNG a la vida civil también se relacionaba con la problemática agraria. El diagnóstico socioeconómico realizado por la Fundación Guillermo Toriello sobre el personal incorporado reflejó que 2 109 personas de las 4 188 encuestadas, tenían la actividad agrícola como actividad económica principal, señalando que únicamente 791 de ellas eran propietarias o posesionarias de alguna extensión de tierra; 538 tenían entre 1 y 30 cuerdas,¹⁹² mientras que sólo 59 reportaron tener entre 31 y 75 cuerdas.¹⁹³

Durante el proceso de incorporación, tres grupos de excombatientes interesados en acceso a tierra productiva adquirieron tres fincas y uno más accedió a tierra para la construcción de viviendas, siendo beneficiados con acceso a tierra un total 453 desmovilizados y desmovilizadas. Las fincas adquiridas fueron: Las Tecas, ubicada en el municipio de Cuyotenango, departamento de Suchitepéquez, con una extensión de 330.30 hectáreas (7.34 caballerías); Santa Anita La Unión, ubicada en Colomba, Quetzaltenango, de 63 ha (1.4 caballería); y la finca El Horizonte y

gobierno”, elaborado por Roberto de León y Laura Hurtado en 1997, señalaba que el gobierno sólo había aportado información de cinco departamentos (Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Izabal y Petén), que la oferta real de tierra era bastante inferior a lo que se suponía aparecía en el informe dado que las tierras inventariadas ya contaban con un alto número de posesionarios y de solicitudes en trámite, y que el estudio no había incluido el inventario de tierras ociosas, conforme a la ley vigente. Un estudio realizado por USAID en 1982 (USAID & Development Associates) había identificado en esos mismos cinco departamentos un total de 25 440 kms² (2,544,000 ha) de tierras ociosas y 17 828 kms² en baldíos (1,782,800 ha).

189 Worby, Paula. *Los refugiados retornados guatemaltecos y el acceso a la tierra: resultados, lecciones y perspectivas*. Guatemala, Avancso, 2002.

190 *Memorias del Fondo de Tierras, 2000-2008*.

191 Estos números son aproximados, dado que puede existir algún traslape entre los datos reportados para el reasentamiento de los refugiados y los casos de acceso vía crédito reportados por el Fondo de Tierra. No obstante, permite acercarnos a una cuantificación de los resultados del proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz.

192 Diez cuerdas equivalen a una manzana.

193 Fundación Guillermo Toriello, 2006. Página 73.

Esquipulas, ubicada en Santa Ana, Petén, de 900 ha (20 caballerías). Es importante señalar que las desmovilizadas garantizaron que se les reconociera el derecho como propietarias de la tierra independientemente de su condición familiar o estado civil.

Cerca de 909 excombatientes se ubicaban en comunidades que enfrentaban distintos tipos de problemas de inseguridad jurídica respecto a la tenencia y propiedad de la tierra y alrededor del 30 por ciento del total de desmovilizados indicó que se establecería en comunidades que habían sido desarraigadas o desplazadas durante el conflicto armado. De esa cuenta, se constituyó la Sub Comisión de Tierras de la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Reasentamiento (CTEAR), como instancia derivada tanto del ARPD como de la Comisión Especial de Incorporación (CEI), para abordar de manera conjunta la problemática de la regularización de la tenencia de 23 comunidades desarraigadas, receptoras de desmovilizados y desmovilizadas.

La CEI también debió abordar conflictos agrarios diversos, a través de largos procesos de diálogo y negociación. Entre éstos, los que enfrentaban nueve comunidades de la costa sur que habían comprado igual número de fincas con créditos otorgados por la USAID a través de la Fundación del Centavo, en un esfuerzo privado de activación del mercado de tierras; y otro más en Petén.

La demanda campesina no atendida

Durante los diez años que siguieron a la firma de la paz, todas las organizaciones campesinas así como representantes de comunidades desarraigadas –sin excepción–, debieron desplegar enormes esfuerzos en su lucha por la tierra: viajaron incansablemente entre la capital y las comunidades, incurriendo cada vez en gastos importantes; integraron comisiones de levantamiento de datos o de verificación para acudir a reiteradas e interminables reuniones de mesas de trabajo, para lograr que los expedientes que gestionaban para responder a las demandas de sus bases avanzaran en las distintas instituciones del Estado. Ésta era una dinámica común a todas las organizaciones campesinas y representativas de las poblaciones desplazadas, ya se tratara de casos de acceso a tierra o de regularización de tierras posesionadas sin contar con los títulos de propiedad correspondientes, acciones todas que se desplegaban en el marco de la Secretaría de la Paz, por parte de las distintas comisiones de trabajo creadas por los acuerdos de paz, con la contribución de delegados de la comunidad internacional y la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) hasta 2004.¹⁹⁴

Los casos de acceso y regularización de la tenencia de la tierra se abordaban con el Fondo de Tierras, creado en 1999. Los casos de conflictos agrarios diversos,

194 La Misión de Naciones Unidas para Guatemala concluyó sus operaciones en el país el 15 de noviembre de 2004.

litigios de derechos con propietarios privados o con otras comunidades y grupos campesinos eran gestionados ante la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos (CONTIERRA) primero, y la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), a partir del año 2002. Otros casos más de comunidades establecidas en las áreas protegidas en fecha anterior a su declaratoria en 1989, se gestionaban ante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).¹⁹⁵ Algunas veces se trataba de reuniones bilaterales entre las organizaciones y una agencia estatal, pero en la gran mayoría de los casos se integraron mesas multiinstitucionales para revisar de manera conjunta los expedientes una y otra vez hasta el cansancio, para hacer avanzar un paso técnico o administrativo de los expedientes en cada ocasión, según la institución estatal mandatada para tal o cual diligencia. En algunas ocasiones se integraron mesas de negociación con los actores privados, actuando las agencias gubernamentales como facilitadoras y/o canales de asistencia técnica y financiera.

Una hipótesis pendiente de una investigación más rigurosa es que durante los diez años que siguieron a la firma de la paz, las instituciones estatales estuvieron anuentes a implementar medidas *ad hoc* para llegar hasta la “propiedad segura” de los grupos que concentraron las acciones del gobierno. En esos años pareciera haber existido una voluntad política de generar mecanismos privilegiados para *sanear* la situación en función de desactivar la demanda agraria y crear las condiciones para el funcionamiento del mercado de tierras. El Fondo de Tierras –producto de los acuerdos de paz– estaba diseñado para atender exclusivamente la demanda de grupos organizados y de los sectores más visibles al finalizar la guerra (refugiados retornados y CPR, y algunos pocos grupos desplazados internos y campesinos).¹⁹⁶

El Fondo de Tierras (Fontierras) fue creado en 1999 como *el* mecanismo para atender la demanda agraria.¹⁹⁷ En su informe de resultados de 1998 a 2014, incluye las compras de tierras realizadas a través de otros mecanismos estatales establecidos inmediatamente después de la firma de la paz, entre 1997 y 1998, y antes de su creación.¹⁹⁸ Haciendo caso omiso de la imprecisión del Fondo de Tierras al reportar datos que no corresponden estrictamente a su gestión, el cuadro resumen ofrecido por el Fontierras (Véase Anexo 2) permite asentar la siguiente apreciación: la compra de tierras para población demandante de acceso a tierra, ocurrió en un primer período que se extendió de 1998 al 2005, coincidiendo con el proceso de implantación de las políticas neoliberales, la aparición de las grandes inversiones en el agro y área rural del país, y el inicio

195 Decreto 4-89 o Ley de Áreas Protegidas.

196 Una discusión abierta con la socióloga Patricia Castillo, que merece mayor investigación.

197 Decreto 24-99 o Ley del Fondo de Tierras.

198 Antes de la creación del Fondo de Tierras en 1999, se realizaron compras de tierras por el Estado guatemalteco a través de diversos mecanismos y programas, entre ellos FORELAP, FONATIERRA, FONAPAZ y FONTIERRA, para atender las demandas de los procesos de repatriación, retorno y reasentamiento en sus primeros años. En fecha anterior a la creación del FONTIERRAS se constituyó, asimismo, el Fideicomiso Fondo de Tierras con 20 millones de dólares provenientes de USAID y el apoyo técnico del BM y FAO.

del acaparamiento de tierras. Durante esos años, el Fondo de Tierras compró un total de 224 fincas, equivalentes a cerca del 80 por ciento del total de fincas compradas hasta el año 2014, en lo que fue el mayor impulso dado al cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos de paz en materia agraria. El declive en la actividad del Fondo de Tierras es evidente después del año 2005, llegando a su virtual paralización en el año 2012, cuando no se compró ninguna finca ni se invirtieron recursos estatales para que nuevos grupos o comunidades campesinas accedieran a la tierra.

El programa de arrendamiento de tierra

El programa de acceso a la tierra a través del arrendamiento vía crédito del Fondo de Tierras, ha sido adversado por varias organizaciones campesinas y motivo de división entre ellas, pues algunas afirman que este mecanismo ha hecho más ricos a los terratenientes que poseían tierra ociosa. “Los grandes terratenientes alquilan la tierra por medio de Fontierras a cientos de pequeños agricultores. No se genera la autosostenibilidad en el agro como defienden. Se fomenta la riqueza de los mismos, del uno por ciento de la población que posee latifundios: la élite”.¹⁹⁹

Mientras, algunas organizaciones integradas en la Plataforma Agraria promovieron el arrendamiento de tierras como alternativa frente a la crisis cafetalera en 2012-2013, el Fontierras impulsó el Programa de Arrendamiento como mecanismo privilegiado para hacer frente a la demanda campesina de acceso a la tierra. Después de la caída de la compra de fincas para grupos y comunidades campesinas por parte del Fontierras, es este programa el que ha acaparado la mayor cantidad de recursos de la institución. Entre 1999 y 2012, el Fontierras otorgó créditos por Q 736,415,510.55, para la compra de 273 fincas. En contraste, la institución agraria ha concedido en tan sólo tres años de 2004 a 2014, 530 151 créditos para alquilar fincas por medio de arrendamientos, por un costo total de Q 1,229,227,780.²⁰⁰ (Véase Anexo 3)

Restitución y aseguramiento de derechos ancestrales

Hemos dicho que el Estado abandonó la estrategia derivada del cumplimiento de los acuerdos de paz en 2005, verificándose paralelamente la irrupción decidida de las políticas neoliberales, así como de las inversiones de capitales nacionales y transnacionales en los megaproyectos extractivos en el área rural, lo cual dio un viraje decidido a las relaciones entre el Estado y las comunidades rurales. Entre 2005 y 2011, asistimos al paulatino declive del impulso a la política agraria negociada, llegando a su total paralización en el 2012. Durante ese período, el agotamiento del impulso oficial al cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos de

199 Declaraciones de Leocadio Juracán, dirigente del Comité Campesino del Altiplano, CCDA, en la época y posteriormente diputado al Congreso de la República. Citado en *Plaza Pública*.

200 Fondo de Tierras, 2015. Resolución FT-UIP, Número 065-2015-070.

paz y el abandono del Estado de la política de acceso a tierra vía compra y de recuperación de tierras para ensanchar la cartera de tierras disponibles para atender la demanda campesina, es evidente. En ese marco, la demanda agraria propiamente dicha se desdibuja. Cada una de las organizaciones campesinas continúa gestionando sus casos ante la institucionalidad del Estado, pero sin lograr avances sustantivos.

Frente a la imposición de los proyectos extractivos aparece entonces, en primera fila, la lucha ya no sólo por la tierra, sino “por el territorio”. A la lucha de comunidades indígenas y representaciones de pueblos indígenas, algunas organizaciones campesinas con una comprensión más amplia de las luchas actuales por la tierra, desde una perspectiva territorial que rebasa los límites institucionales impuestos por las políticas gubernamentales y mecanismos neoliberales, o la perspectiva institucionalista de la cooperación internacional que evidencia su agotamiento frente al contexto de acaparamiento, sin abandonar sus gestiones y luchas concretas por la tierra, se suman a la defensa de los territorios pretendidos o avasallados por los megaproyectos, en un contexto del acaparamiento de tierras.

Como lo asienta Santiago Bastos —citando los aportes de otros investigadores—,²⁰¹ para las comunidades indígenas y campesinas se trata de “preservar el mundo de vida más inmediato”. En muchos casos comunidades enteras se han involucrado en procesos de resistencia y lucha en defensa de sus derechos sobre sus territorios, basándose en el Convenio 169 de la OIT, la Constitución de la República y el Código Municipal. De 2005 a la fecha, más de cien consultas comunitarias de buena fe y consultas de vecinos se han desarrollado como parte de procesos de rearticulación comunitaria, en oposición a los proyectos extractivos y en defensa de sus territorios. Éste es el marco nuevo en el que se desarrollan las luchas de restitución y “aseguramiento” de tierras: el reclamo, la recuperación y aseguramiento de derechos ancestrales de las comunidades sobre tierras usurpadas por vías políticas y jurídicas.

La primera de estas luchas por la restitución y el aseguramiento de tierras de comunidades indígenas ocurrió en el municipio de Chuarrancho, departamento de Guatemala. Las comunidades maya kaqchikel y mestizas de ese municipio defendieron entre 2011 y 2012 más de 81 caballerías de tierra²⁰² y sus fuentes de agua (un afluente del río Motagua), frente a las pretensiones del proyecto hidroeléctrico “El Sisimite”, que buscaba establecerse sobre tierras supuestamente municipales, construir una represa 500 metros arriba de la aldea San Buenaventura, con un embalse de nueve millones de metros cúbicos y un peso de nueve millones de toneladas, y desviar el curso del río mediante un túnel de 4.7 kilómetros de largo hasta la casa de máquinas ubicada en la unión del río Las Vacas y el río Motagua. Las comunidades, encabezadas por sus autoridades ancestrales, el Consejo de Ancianos, la cofradía y líderes y lideresas comunitarios, acudieron a la Sala III de la

201 Dary *et al.* 2018. Páginas 125-132.

202 Alrededor de 3 645 hectáreas. Una caballería tiene 45 hectáreas.

Corte de Apelaciones del Ramo Civil, logrando hacer valer el título que les fuera otorgado en 1897. Finalmente, la Corte de Constitucionalidad ordenó al Registro General de la Propiedad anular la inscripción original de la finca a nombre de la municipalidad y restituir a las comunidades sus tierras comunales, inscribiendo las tierras a favor de la Comunidad Indígena de Chuarrancho.²⁰³

Otros casos similares le han seguido. En los últimos años, el acceso a la tierra para comunidades campesinas gestionado por el CUC ha dependido tanto del reclamo de derechos ancestrales, como de hacer valer el compromiso del Estado frente a medidas cautelares vigiladas por un organismo internacional.²⁰⁴ En 2012, el Comité de Unidad Campesina (CUC) acompañó a ocho comunidades maya q'eqchi' en su reclamo de respeto a los derechos ancestrales que les asisten sobre tierras comunales ubicadas en la Sierra Santa Cruz, en jurisdicción de los municipios de El Estor y Livingston, de Izabal. Al igual que en el caso de las comunidades de Chuarrancho, la Corte de Constitucionalidad falló a favor de las comunidades, logrando que 277 Caballerías de tierra²⁰⁵ fueran restituidas al patrimonio de la Nación, para que pueda darse seguimiento a los trámites que las comunidades iniciaron en la década de los años 70 ante el INTA y que ahora competen al Fondo de Tierras, hasta lograr su debida titulación e inscripción a favor de las comunidades poseionarias.²⁰⁶

Las comunidades indígenas como “sujetos jurídicos”

En 2005, el Congreso de la República aprobó la Ley del Registro de Información Catastral y en ella quedó recogida la propuesta de las organizaciones campesinas, para que las tierras de comunidades resultantes del proceso catastral pudieran ser inscritas y regularizadas como “tierras de comunidades indígenas”. Este reconocimiento recogido en la Ley del RIC, ha permitido llevar adelante otras gestiones tendientes al aseguramiento de derechos de comunidades indígenas y campesinas, particularmente para hacer frente a la amenaza de la desmembración de las tierras colectivas en parcelas individuales y la pretensión de compra y acaparamiento por parte de empresas agroindustriales.

Ante la evidencia de la discriminación en el país, el no reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas y, por ende, la violación de sus derechos específicos relacionados con la identidad étnica y cultural, con sus formas de organización y de gestión de tierras y bienes naturales, diversas organizaciones campesinas y

203 Rivera, Nelton, 2013.

204 Desde 2011, el CUC y las organizaciones demandantes de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) no han cesado la presión y gestiones para el reasentamiento de las familias desalojadas del Valle del Polochic. A la fecha se han comprado cinco fincas (San Pascual, El Rodeo, Sactelá, Pankús y Río Polochic II) para un total de 368 familias reubicadas.

205 Equivalentes a 12 465 hectáreas.

206 Corte de Constitucionalidad, Expediente 5955-2013.

ONG de apoyo a éstas promueven el reconocimiento efectivo de las comunidades indígenas por parte de las municipalidades, a través de exigir la apertura de libros de Registro de Comunidades Indígenas. Este proceso implica el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujeto social con personería jurídica, representada por sus propias autoridades indígenas y la definición de la categoría jurídica de “tierras comunales o tierras de comunidades indígenas”.

Este reconocimiento va de la mano de la demanda de reconocimiento de sus autoridades indígenas, así como de que las comunidades indígenas sean —a su vez, valga la redundancia— reconocidas como “sujeto social con personalidad jurídica” y puedan, por lo tanto, ser titulares de tierras comunales o “tierras de comunidades indígenas”.

La anterior forma *nueva* de “aseguramiento de derechos” fue puesta en marcha en el municipio de Chisec y, posteriormente, de Raxruhá, por la ONG local Aprobasank, durante el proceso de regularización de tierras, originalmente gestionado ante el INTA y finalizado por el Fontierras, a favor de 18 comunidades maya q’eqchi’. Junto a la regularización y titulación de la tierra en forma colectiva de proindiviso a favor de condueños hombres y mujeres cabezas de familia, Aprobasank se dio a la tarea de fortalecer organizativamente a las comunidades para protegerse de la dinámica privatizadora y expansionista de empresas agroindustriales dedicadas al cultivo de la palma africana en los alrededores. Simultáneamente, las autoridades indígenas (ahora integradas por Yuwa’ Ch’och’ y Na’ Ch’och’, es decir cabezas de tierra, hombres y mujeres) fueron reconocidas por la municipalidad. Las comunidades organizadas con sus autoridades fortalecidas (que ahora integran a mujeres), realizaron de la mano de Aprobasank un proceso de Registro de Catastro Comunitario, que geoposicionó y registró todas las parcelas de distintas calidades y usos, de las familias integrantes de la comunidad, así como de sus áreas comunes y reservas forestales.

Esta estrategia de aseguramiento de tierras de comunidades indígenas fue sistematizada por el Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz (Ceidepaz), institución que acompañó a comunidades de San Luis, Petén, y Palín, Escuintla, en 2011, en el aseguramiento de sus tierras. La modalidad de defensa de tierras de comunidades indígenas se asienta en la aplicación del derecho formal establecido en la Constitución de la República de Guatemala, a la vez que en el Convenio 169 de la OIT, el Código Municipal y la Ley del Registro Nacional de las Personas, en coordinación con el sistema jurídico y normativo de los pueblos indígenas, para reconocer las formas de organización y representación, los valores y prácticas culturales de las comunidades de pueblos indígenas, la implementación de registros locales y municipales, y el reconocimiento del sujeto “comunidades indígenas”. En línea con la Ley del Registro de Información Catastral, lo anterior permite la inscripción de tierras de comunidades indígenas o tierras comunales.²⁰⁷

207 Funes, 2015.

La experiencia de la comunidad indígena q'eqchi' Santa Cruz, en el municipio de Poptún, Petén, permitió la restitución de derechos ancestrales a la comunidad sobre tres fincas de aproximadamente 18 caballerías; a pesar de ser poseionaria histórica, la comunidad venía pagando regularmente por concepto del arrendamiento de esas fincas a la municipalidad de Poptún. A resultas de las gestiones emprendidas para el reconocimiento de la comunidad indígena, en 2008 fue creado el Registro de Comunidades de Pueblos Indígenas en la municipalidad de Poptún y, posteriormente, reconocidas las tierras de la comunidad indígena.

La experiencia de la comunidad Maya Poqomam El Chilar, en Palín, Escuintla, apoyada por la Asociación Utz Che', logró la restitución de derechos colectivos sobre alrededor de 46 caballerías en 2011. En este caso, la municipalidad de Palín restituyó los derechos históricos de propiedad y posesión a la comunidad, beneficiando con certeza jurídica a alrededor de 1 200 familias integrantes de la comunidad.

El proceso seguido en ambos casos consistió en el análisis y autoidentificación de la condición de comunidad indígena con su sistema de vida, normas, valores, costumbres y formas de organización, propios de cada comunidad; la toma de decisiones adoptadas en reuniones asamblearias comunitarias para gestionar su reconocimiento como "comunidad indígena" ante la municipalidad, y la restitución de derechos sobre sus tierras ancestrales. Se promovió, paralelamente, la apertura del registro correspondiente en la municipalidad y la inscripción y posterior registro de las tierras en el Registro General de la Propiedad de las tierras en posesión de la comunidad como "tierras de comunidades indígenas".

Siguiendo esa misma metodología se promovió, posteriormente, la creación de los Registros Municipales de Personas Jurídicas en los municipios de San Jerónimo, Baja Verapaz, y Guanagazapa, Escuintla, incluyendo la normativa para su funcionamiento. De esa cuenta fue posible la constitución legal y el reconocimiento jurídico de tres comunidades campesinas: San Isidro y Matanzas, en el municipio de San Jerónimo, Baja Verapaz, y San Vicente en Guanagazapa, Escuintla.

Las experiencias de reconocimiento como comunidad indígena y aseguramiento de derechos de tierras de comunidades indígenas se han multiplicado con algunas variantes en distintas localidades. En el municipio de El Estor, Izabal, podemos contabilizar ocho comunidades maya q'eqchi' más, que al finalizar el proceso de regularización por el Fondo de Tierras son ahora "sujetos jurídicos de derechos" y sus tierras están inscritas como "tierras de comunidad indígena": Santa Rosa Balandra, El Mirador, Río Balandra, Buena Vista I y Buena Vista II, Chapín Arriba, Semanzana, Sechina Lote 15 y Nueva Vista I.

En sentido contrario, cabe señalar que a lo largo de los años en que se ha impulsado la regularización de tierras transferidas por el Estado a los beneficiarios de los programas de colonización impulsados en su época por la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de Petén (FYDEP) y el Instituto Nacional de

Transformación Agraria (INTA), y el proceso catastral en distintas áreas del país, desde los ámbitos de las organizaciones campesinas, las ONG y la academia, se ha señalado críticamente al Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por las directrices y procedimientos que han acompañado el financiamiento del proceso catastral y de regularización de la tenencia de la tierra,²⁰⁸ por promover la individualización de derechos, rompiendo las prácticas comunitarias tradicionales de administración y gestión de tierras y bienes naturales, y por haber propiciado la privatización y el despojo de las tierras recién regularizadas, a través de ventas forzadas o fraudulentas la mayoría de las veces.²⁰⁹

Los desalojos en el Valle del Polochic, un parteaguas

En marzo del 2011, durante el gobierno del presidente Álvaro Colom, se produjo el desalojo violento de doce comunidades en el Valle del Polochic. A pesar de que algunas de estas comunidades habían habitado en esas fincas por generaciones bajo la condición de “mozos colonos” y otras se encontraban negociando con los propietarios la compra de la tierra bajo los auspicios de la SAA, el desalojo violento realizado por demanda del Ingenio Ch’abil Utzaj, marcó un punto de inflexión en la política agraria del Estado. En lo sucesivo veríamos el accionar oficial a la par de los intereses de terratenientes y empresariales, sin la debida investigación de derechos históricos y los procesos de constitución de la propiedad privada en esa y otras áreas.

En los eventos del 2011 fueron desalojadas 769 familias, de las cuales, a la fecha, únicamente 368 han sido reubicadas en cinco fincas adquiridas por el Foneterras, a pesar de gozar de medidas cautelares otorgadas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Un año después de los desalojos en el Valle del Polochic, la presión y movilización social colocó nuevamente en agenda la cuestión agraria. La Marcha Indígena, Campesina y Popular que emprendieron en conjunto las organizaciones campesinas “Por la defensa de la Madre Tierra, contra los desalojos, la criminalización y por el Desarrollo Rural Integral”, recorriendo 216 kilómetros desde Cobán hasta llegar a la capital el 28 de marzo 2012, logró avances significativos en torno a la demanda de la tierra, marcando una constante en lo sucesivo: sólo las acciones de presión y movilización social han logrado forzar la respuesta de las instituciones estatales a la persistente problemática agraria.

208 El Banco Mundial ha financiado a través de préstamos al Estado de Guatemala los procesos de catastro y titulación de tierras, mediante el Programa de Administración de Tierras, fases I y II.

209 Grünberg *et al.*, 2012. Este estudio da cuenta de las implicaciones que la titulación individual de la tierra ha tenido para la vida de las comunidades y para la pérdida de sus tierras en plazos muy cortos. A 2012, las comunidades de Petén recién regularizadas habían perdido ya sus tierras hasta en un 45.7 por ciento, ya fuera por mecanismos legales de compra venta, o bien bajo amenazas y otras formas extralegales.

La marcha exigía la suspensión de licencias de minería y parar la construcción de hidroeléctricas en el territorio nacional, la atención y solución a distintos conflictos agrarios, el cese de actividades militares y la declaración de estados de excepción en sus comunidades y regiones, saldar la deuda agraria con el Fondo de Tierras y detener nuevos desalojos.

Si bien el gobierno no accedió a detener las licencias oficiales para el impulso de los megaproyectos en los territorios campesinos y rurales, las organizaciones campesinas sí obtuvieron significativas conquistas en materia de renegociación de la deuda agraria, del reconocimiento de tierras de comunidades indígenas en la Sierra de Chinajá y de revisión del modelo de funcionamiento de la institucionalidad agraria en algunos aspectos.

En materia de la deuda agraria, el gobierno accedió a la reducción de ésta para un total de 95 comunidades, propietarias de igual número de fincas. En este contexto, el representante del Fontierras admitió la sobrevaloración de la tierra en las compras realizadas, reconociendo además que algunas de las tierras adquiridas para los grupos campesinos eran malas y otras pésimas para las labores agrícolas, por lo que la institución a su cargo procedería a establecer una categorización de las tierras a fin de reducir la deuda campesina.²¹⁰ La deuda campesina que, según datos del Fontierras, ascendía a Q221 millones en 2013, se redujo en cerca de un 20%, pasando a ser de Q179,203,887.15 (es decir, el 81% de la deuda original), con lo cual el subsidio para cada familia campesina aumentó sensiblemente.²¹¹

La criminalización de la lucha por la tierra

Entre 2005 y 2012, a pesar de la dilación de las gestiones y la falta de resultados en la mayoría de los casos, las organizaciones campesinas e indígenas eran, no obstante, respetadas por los funcionarios de gobierno y reconocidas como “interlocutores legítimos” del proceso de paz. La comunidad internacional por su parte, inicialmente representada por Misión de Naciones Unidas para Guatemala (Minugua) y por otras delegaciones de países amigos del proceso de paz y organismos multilaterales después de 2004, seguía de cerca y contribuía a la buena marcha de las mesas de diálogo, de concertación o de negociación.

Durante el período que se extiende de 1996 a 2012, como sucedió en casi todos los procesos derivados de los acuerdos de paz de interés de las organizaciones

210 Declaraciones del exgerente del Fondo de Tierras, Eddy Díaz. Véase: Plaza Pública. www.plazapublica.com.gt/content/fontierras-arrendamientos-en-lugar-de-credit-os-para-favorecer-los-mismos

211 Si bien la renegociación de la deuda agraria supuso un logro importante para las organizaciones campesinas, nuevos riesgos se ciernen sobre estas fincas al quedar bajo la nueva política de acceso aprobada en 2016, que prevé la individualización del crédito, así como la posibilidad de la desmembración de propiedades individuales. Otras medidas igualmente preocupantes se derivan de la aprobación de una nueva política de género, que elimina la conquista de la copropiedad para las mujeres.

sociales, las organizaciones campesinas aprendieron a traducir sus demandas y los compromisos de paz en propuestas e iniciativas de ley y de políticas públicas. Así, desde el sector social “agrícola y rural” se formularon y se discutieron con los actores estatales y con el sector privado, en mesas multisectoriales o en forma bilateral, propuestas para Código Agrario, Código Procesal Agrario y Ambiental, Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, Ley del Régimen de Tenencia Comunal de Tierras de Comunidades Indígenas, Anteproyecto de Ley del Registro de Información Catastral, Propuesta de Ley General de Regularización de la Tenencia de la Tierra y Política de Género del Fondo de Tierra, entre otras. El punto más álgido de este esfuerzo normativo como vía para exigir el cumplimiento de los compromisos de la paz por la parte estatal, lo marcó la discusión de la Iniciativa 4084, Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, en el Congreso de la República entre noviembre y diciembre del 2012, que avanzó hasta segunda lectura. El debate se libró directamente con representantes del CACIF en el recinto del Congreso de la República. El sector empresarial impuso un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, lo que dejó en suspenso las acciones iniciadas, frente a lo cual el Organismo Ejecutivo del gobierno del presidente Colom aprobó la Política de Desarrollo Rural Integral, mediante el Acuerdo Gubernativo 196/2009.

Después de esa fecha, los interlocutores del proceso de paz y legítimos representantes de los sectores campesino e indígena que debían ser beneficiarios de las políticas agrarias pasaron a ser “terroristas” y “delincuentes”. Hemos visto desde entonces el despliegue de una estrategia de criminalización de la lucha social, que va desde el desprestigio, la difamación y la estigmatización de los dirigentes campesinos, líderes y lideresas locales y comunitarios, hasta el encarcelamiento e, incluso, la eliminación física, como lo ha documentado periódicamente la Unidad de Defensa de los Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (Udefegua).

La problemática agraria, un tema ineludible para la democratización del país

No existe en las entidades de gobierno un balance integrado de lo alcanzado en cuanto al acceso a la tierra para responder a las demandas campesinas planteadas por las organizaciones representativas en su conjunto, en las más de dos décadas transcurridas después de la firma de la paz. Para obtener dicho balance, además de acudir a los registros de las instituciones estatales que en distintos momentos y según sus mandatos institucionales, tuvieron y han tenido a su cargo la resolución de conflictos, la suscripción de convenios o bien la autorización e implementación de la compra venta de tierras, futuras investigaciones deberían acudir también a los archivos de las organizaciones campesinas y desarraigadas, pues además de los registros propios o resguardados en el Fondo de Tierras como mecanismo privilegiado por ley, en cumplimiento de los acuerdos de paz se suscribieron “Convenios de Permanencia” con el CONAP, se desadscribieron tierras que permanecían bajo el control del ejército representado por el Ministerio de la Defensa Nacional, se

compraron fincas a través de Contierra como instancia presidencial y posteriormente la Secretaría de Asuntos Agrarios cuando se trató de conflictos catalogados como “de Alto Impacto”, entre otros mecanismos.

A la ya compleja situación agraria que analizaron y trataron de enfrentar los acuerdos de paz, y el bajo cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado, desde entonces se han agregado en los últimos años nuevos conflictos, nuevas dinámicas de acaparamiento de tierras e innovadores mecanismos para reafirmar este proceso privatizador y concentrador.²¹²

Frente al incumplimiento de los compromisos de la agenda agraria y la imposición de los megaproyectos extractivos en los territorios rurales, las comunidades campesinas e indígenas han impulsado variadas estrategias para el aseguramiento de derechos sobre sus tierras comunales y el revestimiento de legalidad de sus posesiones, reafirmando al mismo tiempo como “sujetos jurídicos de derechos”. Como bien señala Gustavo Palma Murga, “En la época moderna, los derechos ancestrales de comunidades vuelven a ser amenazados y vulnerados, obligando a las comunidades a defender una vez más sus tierras y sus territorios, como medios de vida o mundo de vida”.²¹³ Disponer de tierras permite a las comunidades, no sólo asegurarse su sustento, sino también su modo de vida y ejercer ciertos márgenes de autonomía y autodeterminación, frente a un Estado que las discrimina, las ha abandonado, no les reconoce sus derechos básicos ni sus derechos específicos en tanto comunidades indígenas y les impone un supuesto “modelo de desarrollo”.

Si lo anterior expresa formas de extraordinaria resistencia y resiliencia comunitaria e indígena en defensa de la tierra y los territorios, al mismo tiempo pone de manifiesto el fracaso del Estado para responder a las demandas de sectores mayoritarios de su población —campesinos e indígenas— y el alejamiento del horizonte democratizador que se suponía había hecho suyo después de finalizada la guerra interna. Los principios de justicia social, bien común, de respeto a la identidad étnica y los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género, la participación plena y efectiva de los indígenas y campesinos en los procesos que les atañen en sus territorios y a nivel nacional, la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad y rectoría del Estado en materia de desarrollo rural, continúan siendo una deuda social del Estado guatemalteco.

La restitución de derechos y el aseguramiento de las tierras comunales y tierras de comunidades indígenas, si bien es un mecanismo de autodefensa frente al despojo y el acaparamiento de tierras y un derecho legítimo de comunidades y pueblos indígenas frente a la exclusión y el racismo, *no es* equivalente al acceso a tierras para los campesinos y campesinas que la demandan. La demanda agraria continúa

212 Los peritajes que en materia agraria se han realizado en el marco de varios procesos judiciales, han arrojado nuevos conocimientos sobre mecanismos jurídicos para ocultar la transferencia de derechos sobre fincas y el acaparamiento de tierras por empresas corporativas.

213 Palma Murga, 2015.

siendo una demanda viva y urgente, a la vez que es una realidad que continúa expulsando cotidianamente familias y comunidades enteras fuera del campo en variadas estrategias de sobrevivencia y flujos migratorios con destinos diversos.

El futuro democrático del país pasa necesariamente por atender y resolver la problemática agraria, que abra la posibilidad del ejercicio de su ciudadanía plena a los campesinos y las campesinas, y por garantizar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas a la tierra y el territorio, sustrato imprescindible de su identidad cultural y étnica, y de su derecho a la autodeterminación.

Al hacer un recorrido por los resultados y los vacíos de la política agraria en la etapa post acuerdos de paz, hemos querido señalar que, a la problemática identificada por los signatarios de dichos compromisos, se han sumado en las últimas dos décadas nuevas capas de atropellos, abusos e incumplimientos. La problemática agraria es, por lo tanto, “arena movediza” para toda construcción social futura. Hemos, igualmente, señalado “fases” o momentos de inflexión en los que la política agraria estatal se fue modificando (1999, 2005, 2012, 2019), lo que nos lleva a concluir que ha llegado el momento de hacer un alto en el camino y reflexionar detenida y seriamente sobre lo que sigue, sobre lo que está por venir en materia agraria, que implica al mismo tiempo lo que está por venir en términos sociales y ambientales.

Por otro lado, después de más de dos décadas de impulsar muy limitadamente alguna política agraria, el Estado está obligado a abordar el tema de la tierra ya no sólo desde la perspectiva institucionalista dictada desde los entes financieros internacionales, sino ampliando el abordaje desde la mirada de los pueblos indígenas que han sabido defender sus tierras acudiendo a la normativa estatal, a la vez que mantener sus formas de autogobierno y de gestión comunitaria de la tierra y los territorios.

Es imperativo insistir en que abordar la problemática agraria tiene que ver con la democratización del país, con la posibilidad de construir un país en donde quepamos todos. No abordarla y dejar que las actuales dinámicas de despojo y acaparamiento de la tierra y los bienes naturales continúen imponiéndose en desmedro del ambiente y de la población en los territorios, por el contrario, sólo seguirá marginando a un alto porcentaje de la población de la vida nacional, minando nuestra soberanía alimentaria, forzando movimientos poblacionales en diversas direcciones, con su cauda de desintegración social y erosión social y cultural, a la vez que expulsando a un enorme contingente fuera del campo y más allá de las fronteras nacionales, además de agravando la degradación ambiental a lo largo y ancho del país. La gran mayoría de comunidades campesinas y rurales han sido abandonadas por el Estado y sobreviven en condiciones cada vez más precarias y paupérrimas, sin derecho a una vida digna ni a ejercer su ciudadanía. Son ciudadanos de tercera y cuarta categoría, parias en su propia tierra. Nos atrevemos a afirmar aquí que la degradación en el campo no ha adquirido proporciones más alarmantes ni caóticas,

gracias al autogobierno y a la gestión comunitaria indígena de la tierra y los territorios.

Como señaló el premio Nobel Joseph Stiglitz, el poder económico y la influencia política se influyen mutuamente y se perpetúan a sí mismos.²¹⁴ La concentración de la propiedad agraria y el acaparamiento de la tierra ha acrecentado en los últimos años el poder de unos cuantos terratenientes y empresarios agroindustriales que, en alianza con otros poderes más oscuros y menos trazables en sus intereses y acciones, ejercen un poder autoritario y antidemocrático. Una política agraria desde un Estado limpio de corrupción y rector del “bien común”, que reconozca los derechos ancestrales de los pueblos indígenas y la capacidad de las comunidades indígenas y campesinas de crear riqueza y de decidir sobre el modelo de desarrollo que quieren, que promueva activamente el acceso a la tierra para las comunidades campesinas empobrecidas y que las reconozca como sujetos de derechos, sociales y políticos, sin duda alguna, contribuirá a la democratización del país y a recuperar el rumbo perdido, y por qué no decirlo, junto a otras políticas que pongan al centro a las economías familiares campesinas; la apreciación y el manejo sostenible de nuestros bienes naturales, contribuiría a abrir otras opciones distintas a la migración forzada para la población rural.

ANEXO 1
COMPROMISOS RELATIVOS A LA TIERRA CONTENIDOS EN LOS
ACUERDOS DE PAZ

Acuerdo	Compromisos
ARPD Junio 1994	Capítulo II, Garantías, No. 8. Un elemento esencial para el reasentamiento es la seguridad jurídica en la tenencia (entre otros uso, propiedad y posesión). Buen diagnóstico del problema general. Capítulo II, Garantías, No. 9. En el caso de abandono de tierras por causa del enfrentamiento armado, revisar y promover las disposiciones legales que eviten considerarlo abandono voluntario y ratifica la imprescriptibilidad de los derechos de tenencia de la tierra. Capítulo III, No. 2. Identificación de tierras que permitan identificar e individualizar todas las tierras estatales, municipales y privadas con opción de compra. No. 2.2 y 2.3. Compromiso de hacer los estudios requeridos y entregarlos a más tardar a la entrada en vigencia del acuerdo. Capítulo III, No. 6.3. Promover la regularización y titulación de las tierras, y los derechos de agua.

214 Stiglitz, Joseph. “Después del Neoliberalismo”, en: *elPeriódico*, 9 de junio 2019.

AIDPI Marzo 1995	Capítulo IV, F. Derechos relativos a la tierra de pueblos indígenas. No. 1. Desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección. Restitución, reivindicación y compensación de derechos. No. 3. Obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas; reconoce el sistema propio de administración de tierras; proveerá tierras estatales a comunidades indígenas para su desarrollo. No. 5. Promoverá la regularización de tierras de comunidades que carecen de título de propiedad, incluyendo las municipales y nacionales de tradición comunal. No. 6, a) Acceso a tierra para actividades tradicionales, de subsistencia y espirituales; b) participación en uso y administración de recursos naturales; c) contar con la opinión favorable de las comunidades antes de realizar proyectos de explotación de recursos naturales; d) adoptar con las comunidades medidas para la protección y preservación del medio ambiente. No. 7. Restitución de tierras comunales y compensación de derechos. a) Suspensión de titulaciones supletorias, b) suspender los plazos de prescripción de cualquier acción de despojo a comunidades indígenas, c) compensar a comunidades desalojadas. No. 9. Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas. Promover normas legales para el reconocimiento de normas consuetudinarias de administración de tierras; aumentar el número de juzgados para atender asuntos de tierras; instar a las facultades de derecho al fortalecimiento del derecho agrario, incluyendo el derecho consuetudinario; proveer servicios gratuitos de asesoría, intérpretes en asuntos legales, divulgación.
ASESA Mayo 1996	Considerandos. En el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos. Capítulo III, Situación agraria y desarrollo rural, No. 27. La transformación de la tenencia y uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. Capítulo III, No. 28. La tierra tiene un carácter central para el desarrollo rural. Un agro más eficiente y más equitativo. Capítulo III, No. 30. Un proceso complejo que no descansa únicamente en el Estado. Requiere poner al centro “el bien común”, romper con esquemas y prejuicios del pasado, buscar nuevas formas de convivencia democrática. Capítulo III, No. 31. Papel del Estado: orientador, legislador, fuente de inversión, prestador de servicios, concertación social y resolución de conflictos. Capítulo III, No. 32. El gobierno se compromete a impulsar una estrategia integral que incluya: estructura agraria, tenencia de la tierra y uso de recursos naturales, sistemas y mecanismos de crédito, el procesamiento y la comercialización, legislación agraria y seguridad jurídica, relaciones laborales, asistencia técnica y capacitación, sostenibilidad de los recursos naturales, organización de la población rural.
ASESA Mayo 1996	Capítulo III, B, Acceso a tierra y recursos naturales. Creación del Fondo de Tierras, integrando tierras: baldías y fincas nacionales; tierras nacionales entregadas de forma irregular en zonas de colonización, Petén y la FTN; tierras adquiridas por el Gobierno a través de Fonatierra y Fonapaz; tierras adquiridas con donativos de ONG y gobiernos amigos; tierras ociosas de conformidad con Arto. 40 de la Constitución; tierras que se adquieran provenientes de excesos; etc. Capítulo III, B, No. 34, (f). Para 1999, haber otorgado 100 000 ha en ZUM a pequeños y medianos campesinos para manejo sostenible. Capítulo III, E. Marco legal y seguridad jurídica. Promover reformas del marco legal para simplificar procedimientos; creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial; revisar la legislación sobre tierras ociosas; proteger tierras ejidales y municipales, asegurar la participación de comunidades en la toma de decisiones sobre tierras comunales; establecer mecanismos judiciales y no judiciales para la resolución de conflictos; definir formas compensatorias en casos de litigios y reclamos de tierras; restituir o compensar en casos de tierras adjudicadas anormalmente; regularizar las tierras de comunidades indígenas y tierras de beneficiarios del INTA.

ANEXO 2. FONDO DE TIERRAS. PROGRAMA DE ACCESO A LA COMPRA DE TIERRA Y DESARROLLO PRODUCTIVO. CRÉDITOS Y SUBSIDIOS PARA LA COMPRA DE FINCAS POR PERÍODO 1998 A 2014

AÑO	NUMEROS DE FINCAS COMPRADAS	TOTAL FAMILIAS	MUJERES BENEFICIADAS	HOMBRES BENEFICIADOS	EXTENSIÓN EN HECTAREAS	VALOR DEL CREDITO	VALOR DEL SUBSIDIO	MONTO TOTAL
1998	13	1,090	178	912	4,205.25	Q 42,182,944.90	Q 10,475,000.00	Q 52,657,944.90
1999	17	1,315	92	1,223	8,245.35	Q 40,387,850.81	Q 13,150,000.00	Q 53,537,850.81
2000	45	2,583	182	2,401	17,276.11	Q 64,170,620.31	Q 41,933,954.60	Q 106,104,574.91
2001	59	5,754	653	5,101	26,793.26	Q 222,312,905.49	Q 110,680,986.00	Q 332,993,891.49
2002	20	2,237	204	2,033	8,483.44	Q 95,013,234.75	Q 46,577,388.00	Q 141,590,622.75
2003	29	2,423	375	2,048	8,991.85	Q 85,037,536.19	Q 59,544,342.00	Q 144,581,878.19
2004	29	2,103	245	1,858	7,350.79	Q 67,452,148.12	Q 59,104,968.00	Q 126,557,116.12
2005	12	764	83	681	4,822.84	Q 23,105,390.04	Q 23,002,512.00	Q 46,107,902.04
2006	2	247	19	228	742.75	Q 6,409,324.00	Q 8,180,343.60	Q 14,589,667.60
2007	7	413	38	375	1,903.42	Q 14,092,807.00	Q 14,361,001.20	Q 28,453,808.20
2008	12	369	21	348	3,266.14	Q 12,175,026.48	Q 13,527,540.00	Q 25,702,566.48
2009	8	280	16	264	1,485.82	Q 10,324,165.67	Q 11,356,800.00	Q 21,680,965.67
2010	9	247	31	216	923.62	Q 12,861,000.10	Q 10,788,960.00	Q 23,649,960.10
2011	7	228	16	212	899.88	Q 8,786,301.03	Q 11,328,408.00	Q 20,114,709.03
2012	0	0	0	0	0.00	Q -	Q -	Q -
2013	4	250	37	213	1,106.26	Q 15,347,306.00	Q 24,685,077.49	Q 40,032,383.49
2014	6	360	35	325	1,406.04	Q 20,095,455.72	Q 28,818,748.24	Q 48,914,203.96
Total general	279	20,663	2,225	18,438	97,902.82	Q 739,754,016.61	Q 487,516,029.13	Q1,227,270,045.74

FUENTE: Fondo de Tierras

ANEXO 3. FONDO DE TIERRAS. PROGRAMA DE ARRENDAMIENTO DE TIERRAS, REPORTE CREDITOS OTORGADOS A NIVEL NACIONAL, CREDITOS EN ESTADO DESEMBOLSADO EN EJERCICIO DEL 2004 AL 2014

Año del Crédito Otorgado	Beneficiarias Mujeres	Beneficiarios Hombres	Total Creditos Otorgados Por Año	Monto Del Credito otorgado por año	Monto Del Subsidio Otorgado Por Año	Total Hetareas Arrendadas
2004	3,625	7,188	10,813	Q10,813,000.00	Q14,056,900.00	11,084.51
2005	8,877	10,715	19,592	Q25,469,600.00	Q13,714,400.00	13,589.70
2006	12,764	13,566	26,330	Q39,495,000.00	Q13,165,000.00	22,850.80
2007	12,978	11,627	24,605	Q49,210,000.00	Q0.00	17,382.90
2008	34,564	35,852	70,416	Q140,832,000.00	Q35,208,000.00	45,914.89
2009	16,206	15,337	31,543	Q63,086,000.00	Q0.00	20,834.00
2010	26,013	24,664	50,677	Q101,354,000.00	Q10,642,170.00	30,665.00
2011	35,706	27,851	53,557	Q116,309,310.00	Q24,151,660.00	47,931.00
2012	44,418	30,296	74,714	Q136,726,620.00	Q28,391,320.00	45,354.21
2013	54,168	34,150	88,318	Q185,467,800.00	Q41,951,050.00	55,047.27
2014	44,535	25,051	69,586	Q146,130,600.00	Q33,053,350.00	41,663.84
	293,854	236,297	520,151	Q1,014,893,930.00	Q214,333,850.00	352,318.12
INVERSION TOTAL=				Q1,229,227,780.00		

FUENTE: Fondo de Tierras

Referencias

- Asociación Pop N'oj (2015). "Comunidades indígenas de San Luis, Petén, dicen: Nuestras tierras y territorio no están en venta." Guatemala, Visita el 11 de abril 2015. Disponible en <http://asociacionpopnoj.blogspot.com/2015/04/como-parte-del-proceso-de.html>
- Bastos Amigo, Santiago. (2018). "Neoliberalismo y rearticulación comunitaria en Guatemala y México". En Claudia Dary *et al.* Guatemala, pp.: 123-167.
- Coordinación Nacional Permanente sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (2005). *Compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala. CNP-Tierra/CONGCOOP*. Guatemala.
- Dary, Claudia *et al.* (2018). *Pensar Guatemala desde la Resistencia. El Neoliberalismo enfrentado. Guatemala*. Guatemala: F&G Editores y Prensa Comunitaria.
- De León, Roberto y Laura Hurtado. *Conclusiones del análisis del Estudio de Tierras presentado por el gobierno*. Guatemala, julio 1997. Manuscrito, no publicado.
- Fundación Guillermo Toriello (2006). *La incorporación de la guerrilla guatemalteca a la legalidad*. Guatemala: Serviprensa.
- Funes, Sergio David (2015). "El reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas y comunidades campesinas de Guatemala. Un mecanismo para el ejercicio y defensa de los derechos colectivos". En: *Revista Territorios* No. 10. Guatemala: CONGCOOP/IDEAR, pp.: 67-82.
- Günberg, Jorge *et al.* (2012). *Tierra e igualdad: desafíos para la administración de tierras en Petén, Guatemala*. Guatemala: Banco Mundial.
- Hurtado Paz y Paz, Laura (2014). *La histórica disputa de las tierras del Valle del Polochic. Estudio sobre la propiedad agraria*. Guatemala: Serviprensa.
- . (2018). *Los Programas de Colonización y el Estado contrainsurgente en Guatemala*. Guatemala. Inédito.

Palma Murga, Gustavo (2015). “Los cambiantes usos del territorio y la población en Guatemala en función de las racionalidades económicas hegemónicas: el caso de las tierras comunales”. En *Revista Territorios*, Vol. X, noviembre 2015. Guatemala: CONGCOOP/IDEAR.

———. “El Acuerdo socioeconómico y la situación agraria y la problemática de la tierra en Guatemala”. Disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=14651>

Peláez Villatoro, Juan Carlos (2015). “Siglo XXI. Las tierras comunales en Guatemala”. En *Revista Territorios*, Vol. X, noviembre, Guatemala, CONGCOOP/IDEAR, pp.: 85-100.

Rivera, Nelton (2013). Prensa Comunitaria, Guatemala. <https://comunitariapress.wordpress.com/2013/11/13/los-pueblos-de-chuarrancho-su-lucha-por-el-agua-la-vida-y-el-territorio/>

<https://comunitariapress.wordpress.com/2013/10/24/chuarrancho-en-defensa-del-rio-motagua-frente-al-proyecto-hidroelectrico-el-sisimite/>

CAPÍTULO VII

Democracia y modelo de desarrollo desde la perspectiva regional del occidente del país

OSCAR LÓPEZ RIVERA*

* Economista, sociólogo, docente e investigador de FLACSO Guatemala.

Introducción

La historia reciente de nuestra sociedad ha sido modelada por grandes acontecimientos políticos y económicos nacionales. En la dimensión política se destaca la emergencia de la democracia restringida y tutelada bajo la sombra militarista de 1985, los procesos electorales, los acuerdos de paz, la cooptación del Estado por las élites políticas y económicas de la mafia y el crimen organizado.

Desde la dimensión económica han sido decisivos procesos como la transición del modelo económico desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones, hacia el modelo de apertura económica neoliberal inducida desde las instituciones financieras internacionales, que promovieron los ajustes estructurales. Los tratados de libre comercio que han significado una nueva y más fuerte acumulación económica y de la riqueza de las empresas transnacionales y de los empresarios nacionales concentrados en las plantaciones de agrocombustibles, las mineras y la energía eléctrica.

La configuración reciente del modelo de desarrollo se abre paso en la crisis del Mercado Común Centroamericano y la crisis de endeudamiento de los años ochenta. Estas situaciones alinean al país con el modelo de apertura comercial neoliberal, estimulado por los ajustes estructurales y la liberalización de la economía, aspectos fundamentales de la doctrina sociopolítica y económica del Consenso de Washington para toda América Latina. La globalización alentó los tratados comerciales y la penetración de inversiones extranjeras directas. La interacción y complementariedad de esos procesos fueron configurando un modelo de desarrollo extractivo, fundamentado en la generación de megaproyectos de infraestructura para agilizar las comunicaciones y el transporte de mercancías, y la reinstauración del régimen de plantaciones agrícolas, pero esta vez destinadas para cultivos de agrocombustibles y operadas bajo relaciones capitalistas de producción, en condiciones de precariedad laboral.

Se fue constituyendo así un mundo de vida social en el que se evidenció que la economía nacional fue creciendo gradualmente, diversificando y ampliando su matriz productiva y comercial. Esta dinámica, al estar sustentada en relaciones sociales de desigualdad y exclusión, fue portadora de graves desequilibrios, contradicciones y crisis políticas y sociales. Una expresión extrema lo constituyó el conflicto político militar que duró treinta y seis años.

El nuevo contexto político de la firma de los acuerdos de paz, que inauguraba la etapa de postguerra y reconstrucción del país, ofrecía la oportunidad de edificar un nuevo proyecto de integración nacional de la sociedad sobre bases equitativas,

interculturales y democráticas; sin embargo, “aparte del cese del conflicto”, las condiciones laborales y de vida no se lograron mejorar mínimamente para toda la población.

El período de postconflicto, lejos de posibilitar la reconstrucción del país y sentar las bases materiales, sociales, políticas y culturales para un crecimiento acelerado de bienestar y de desarrollo humano, en un ambiente de paz y de armonía social y con la naturaleza, derivó en nuevas problemáticas.

El presente artículo discute la construcción social del territorio como un proceso sociopolítico y económico, en el que interviene de manera decisiva la relación entre la democracia y las características que han refuncionalizado los modelos de desarrollo vigentes a nivel nacional, y que han sido reproducidos con sus propias particularidades en la región occidental del país. Dimensiones sociales generales que han modelado la realidad social desde las décadas posteriores a los acuerdos de paz. Ese proceso se ha operado con el concurso de una diversidad de procesos estructurales, de actores sociales, económicos, políticos e institucionales que han caracterizado a la región de una singular territorialidad, la cual se cristaliza en el tipo o modo de vivir²¹⁵ imperante y generalizado para la mayoría de la población del país y sus regiones. Aspectos que pasan por cuestionar si en el devenir político institucional y socioeconómico se ha logrado o no, constituir un tejido social y una fuerza política social con capacidad de promover bienestar, equidad y justicia social, como condiciones materiales, sociales, y político culturales que deberían profundizar la democratización en el país.

La interacción democracia, ciudadanía y desarrollo

La situación que presenta el desarrollo humano e integral en Guatemala es un problema complejo y sistémico. Complejo porque es resultado de esa multiplicidad de relaciones, prácticas y procesos socioinstitucionales que se desarrollan en los campos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Es sistémico, porque esos campos son interdependientes y guardan entre sí múltiples vinculaciones.

El poder económico ha condicionado al poder político, y el poder político se ejerce en función del poder económico. La implicación es mutua. En nuestra sociedad la política no es la relación social que cohesiona y regula el ejercicio de la ciudadanía, entendida en su sentido integral como ciudadanía social, política, cultural, económica y ambiental en consonancia con la integralidad de los derechos humanos. La política

215 Modo de vivir, entendido no como las particulares pautas socioculturales y prácticas económicas sociales, recreadas desde los ámbitos individuales o familiares, sino en el sentido de la situación social o formas de comportamiento colectivos de carácter societario, que condicionan el proceso social de producción y consumo en el conjunto de la sociedad. Aspectos que al final, luego de la mediación de los procesos de intercambio y la distribución, condicionan el nivel de bienestar social y de desarrollo humano integral alcanzado en la sociedad, según los patrones de producción y consumo generalizados a nivel de la civilización globalizada (Vargas, I., 1985).

se ha convertido en una inversión económica. Se invierte para asumir un cargo político y desde allí recuperar la inversión económica bajo una gestión de patrimonialismo político. De allí que las decisiones políticas están supeditadas al poder económico.

Esta circularidad entre el poder político y el poder económico permite explicar por qué la élite económica ejerce el poder político hegemonizando a los sectores subalternos. La política permitida para los otros llega hasta el umbral en donde empiezan a ser afectados en su estabilidad económica, política y social como clase social que decide lo que se debe hacer para mantener y reproducir sus posiciones privilegiadas en la sociedad en su conjunto, y de manera particular en los espacios territoriales nacionales, regionales y locales, que se encuentran en una permanente e incesante construcción social. Esto debido a que “el territorio es fruto de procesos de apropiación y dominio de un espacio, y se inscribe en el campo de fuerzas, de relaciones de poder económico, político y cultural” (Castanha, 2004). Además, el territorio, también es un mundo de vida social que se crea y reproduce en diversos espacios. “...el mundo de vida es ante todo, el ámbito de la práctica, de la acción [...]. Entonces, es una realidad que modificamos mediante nuestros actos y que, por otro lado, modifica nuestras acciones...” (Shultz, 2003).

Democracia y ciudadanía

Una dimensión determinante de la vida social en nuestro país es la posibilidad que tienen los miembros de la sociedad de interactuar políticamente, enmarcados en un ejercicio de poder llevado a cabo desde los ámbitos individuales, familiar, comunitario y societario.

Este ejercicio de poder está mediado por la configuración de un particular ejercicio de la democracia, aspecto que incluye la posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos y de cumplir con los deberes cívicos, por el tipo de cultura política que se ha venido modelando históricamente a través de comportamientos intersubjetivos y prácticas sociopolíticas que tienen como interlocutor al Estado, las instituciones, los partidos políticos, los actores sociales y los organismos de la sociedad civil.

Desde el punto de vista teórico, la política debería representar el ámbito de las relaciones sociales que definen el modo en que se arreglan los grandes asuntos del Estado, el modo en que una nación resuelve sus diferencias por medio de procesos de debate y discusión entre los representantes electos por el pueblo. De igual manera, la política se identifica con el ámbito público, con la actividad de los partidos políticos, grupos de presión, movimientos revolucionarios, elecciones, parlamentos, congresos, regímenes militares y gobiernos civiles. En términos amplios, puede decirse que la política está en el centro de toda actividad social colectiva, formal e informal, pública y privada, en todos los grupos humanos, instituciones y sociedades (Bolívar M., 2001).

La democracia y la ciudadanía se condicionan mutuamente, y juntas condicionan el tipo de política, entendida ésta como el particular ejercicio de poder que se recrea en la sociedad. La democracia como sistema político inspira la posibilidad de que los integrantes de una sociedad puedan participar de forma incluyente y de manera igualitaria en la aspiración de progresar sistemáticamente en la elevación del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida. La ciudadanía se identifica, por un lado, con el acceso efectivo de los ciudadanos a los derechos civiles o personales, políticos y sociales y, por otro, la ciudadanía se asocia con el ejercicio de la participación política y cultural efectiva de los ciudadanos en sus comunidades locales o nacionales, y al nivel en que los Estados nacionales y locales representan a los ciudadanos o son permeables a la incidencia de los intereses individuales y colectivos de aquéllos (Andrenacci, L., y Reppeto F., 2018).

En el caso de la sociedad guatemalteca, la orientación de esos preceptos ha estado divorciada de las dinámicas sociopolíticas reales acaecidas a lo largo del devenir histórico social. En la historia sociopolítica del país, con la excepción del periodo revolucionario (1944 -1954) y del período de la Asamblea Constituyente de 1985, pasando por los acuerdos de paz de 1996 a la fecha, todos los regímenes políticos fueron autoritarios y, por consiguiente, la población se sometió a una subordinación política en la que se le impidió el ejercicio de una ciudadanía plena.

Si bien es cierto que de 1985 a la fecha, se ha venido transitando en el marco de una democracia representativa, su funcionamiento y los resultados en términos de garantizar el bienestar, el desarrollo humano y los derechos humanos en su integridad (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) ha sido enormemente deficiente. El sistema sociopolítico ha deambulado de crisis en crisis y a partir del año electoral de 2015, los acontecimientos políticos revelaron que dicho sistema se ha mantenido al borde del colapso, ante el carácter de la acción de los principales actores políticos que lo dinamizan: partidos políticos, funcionarios públicos, instituciones de los poderes del Estado, organismos e instituciones empresariales, incluyendo algunas instituciones y organismos representativos de la sociedad civil, como los sindicatos corporativizados.

En la presente coyuntura se ha venido manifestando con más insistencia la necesidad de renovar las prácticas políticas, dotarlas de una ética política que recupere el interés por el bien común, que se construya un Estado imbuido y arraigado en un espíritu de nación, que posibilite un crecimiento sostenido de bienestar y mejora permanente de la calidad de vida con equidad y justicia social.

Lograr la renovación de las instituciones fundamentales por medio de un nuevo proyecto de nación demanda reformas constitucionales integrales y la renovación de prácticas políticas basadas en una ciudadanía de nuevo tipo. Una ciudadanía que no funcionalice y reproduzca la formulación de la ciudadanía universal con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales, tal y como pregona el liberalismo, y en donde bajo esa noción, la ciudadanía se reduce a un estatus meramente legal (Chantal Muffé, 1992,). La ciudadanía *estatus* conecta

con un determinado “modelo” de ciudadano que se define en función de criterios de homogeneidad y que, se caracteriza por la pasividad y la tutela. Los modelos de ciudadanía resultantes son el del ciudadano cliente en el ámbito social, consumidor a nivel económico y elector en política. La esfera pública, el espacio de lo común se desdibuja y con ello se afianza la apatía y el desinterés político, planteando nuevos retos a la reconstrucción de la ciudadanía (Capella, 2005; Rius, 2010; Turner, 2001).

La ciudadanía política, además, contempla mecanismos para la agencia política que cambian y evolucionan en función del contexto y de la situación histórica. La efectividad del ejercicio del derecho al voto para trasladar las preferencias de los ciudadanos en resultados de política pública se encuentra mediada por la acción de representación política que ejercen los partidos políticos y los representantes electos. No basta con votar, también resulta clave saber por qué tipo de representante se puede optar al hacerlo, entre qué mecanismos pueden optar los ciudadanos para hacer sus opciones, y cuan efectivos pueden ser dichos mecanismos para producir una efectiva agencia política ciudadana (PNUD, Chile, 2014).

La nueva ciudadanía conlleva rebasar las formas tradicionales de ciudadanía política (el voto, la pertenencia a partidos políticos, sindicatos) por la práctica ciudadana de la participación democrática, a través de grupos diversos –asociaciones, movimientos, comunidades, organizaciones de todo tipo, iniciativas monotemáticas, redes, etc.– y en relación con un amplio abanico de cuestiones –medio ambiente, exclusión, cultura, educación, salud, desarrollo, cooperación. Nueva ciudadanía implica participar y ser proactivo en la elaboración de las políticas públicas. El significado de la nueva ciudadanía se vincula así a la práctica, con una forma colectiva de pertenencia activa, a la comunidad que implica el desarrollo de identidades y sentimientos de solidaridad e implicación (Benedicto y Morán, 2003).

Sociedad y modelos de desarrollo

La problemática del desarrollo para una sociedad ha sido una preocupación permanente. En términos generales, cuando pensamos en el desarrollo de una sociedad, frecuentemente se asume que una comunidad está experimentando desarrollo cuando la mayoría de la población de una localidad territorial se está beneficiando con ciertas manifestaciones de progreso, prosperidad, bienestar social y desarrollo humano; en una palabra, cuando se experimenta de manera integral el buen vivir.

Esto es, cuando de manera permanente se mejoran las condiciones materiales y sociales y la calidad de vida de las poblaciones. Cuando a nivel comunitario se cuenta con un tejido social formado por organizaciones sociales activas que dinamizan la participación social; cuando han movilizado recursos materiales, humanos y técnicos con los cuales han construido la infraestructura comunitaria que posibilita la prestación de servicios básicos para el bien común: viviendas con servicios de energía eléctrica, agua, drenajes, servicios sanitarios, escuelas, edificios

para la prestación de servicios al cuidado de la salud funcionando en buen estado; cuando se ha construido y dinamizado una estructura económica que tiene capacidad de dar empleo y generar ingresos adecuados para garantizar bienestar, promover la recreación y la realización cultural y espiritual de la población, bajo relaciones de convivencia social en armonía, con equidad y en donde impere la justicia social; cuando los niveles de organización y cohesión social garantizan la protección, la seguridad y el ejercicio de una ciudadanía activa y participativa al servicio de toda la población.

Bajo esa perspectiva, el desarrollo constituye una aspiración, y en esa búsqueda, se han movilizadO múltiples esfuerzos y acciones, desde las acciones institucionales gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones sociales de la sociedad civil, hasta acciones comunitarias y acciones desplegadas en la esfera doméstica y familiar.

Los progresos en esa dirección son desiguales en los diversos territorios y regiones de las diversas sociedades. En la diferencia de sus logros han incidido factores estructurales de carácter histórico sociales, factores institucionales de carácter económico y político, factores geográficos y ambientales, y condicionantes internacionales como los procesos de globalización económica.

Un aspecto importante, en ese sentido, ha sido el papel que han jugado las ideas y conceptos que se han elaborado en torno a las finalidades del desarrollo, respecto a las estrategias y los medios que se han propuesto para cumplir con esas aspiraciones, pero también respecto de los análisis que se han hecho respecto de los resultados de las estrategias que se han implementado para generar bienestar y desarrollo humano y social.

Históricamente, la mayoría de países de América Latina ha sido caracterizada como países subdesarrollados, o como países en vías de desarrollo, o menos desarrollados respecto de Europa y Estados Unidos. Eso significaba que el subdesarrollo era una antítesis del desarrollo, que a nivel global había una interacción dialéctica entre desarrollo y subdesarrollo. Desde América Latina y de otras regiones del mundo se llegó a aceptar que el subdesarrollo era inducido por un proceso mundial de acumulación que hegemoniza las relaciones económicas y políticas internacionales. Sin embargo, la oleada hegemónica neoliberal propuso que el subdesarrollo era consecuencia de la falta de crecimiento económico, del despilfarro del gasto público, y de la mala administración pública.

La importancia de los sujetos sociales y de los sujetos político territoriales para profundizar la democracia y el desarrollo de la sociedad

Los sujetos sociales y políticos son parte constitutiva de la realidad social. La producción de la realidad social sólo es posible por “la coexistencia de individuos interactuantes que produce cada uno lo que no es explicable a partir de él solo” (Simmel, 2000). La forma social se concreta en la modalidad visible que

adquieren las relaciones e interacciones sociales en una sociedad determinada, la construcción de formas sociales es un presupuesto necesario para la realización de las necesidades, de los intereses, de los sentimientos, de los fines y de los impulsos humanos (Beriaín, 2000).

A los actores o agentes sociales, les corresponde vivir y relacionarse en un mundo de la vida cotidiana que ya encuentran temporalmente estructurada por la intervención de actores sociales que les antecedieron. En ese devenir de la vida, a través de su capacidad de sentir, pensar y actuar, los actores sociales desarrollan múltiples formas de vida,²¹⁶ desde lo biológico, mediante formas sociales de producción, formas asociativas y de agrupación que en su interacción van formando el tejido social.

El carácter dinámico de la realidad social implica entenderla como una realidad en permanente estado de cambio y alteración, como una forma social que vivifica una autoimagen y un proyecto colectivo que una sociedad se da a sí misma y una forma que se objetiva, a modo de entramado institucional organizado (Sánchez, 2000). Este estado permanente de cambio y alteración, inherente a la realidad social y a toda forma social²¹⁷ deviene de la propia vida.²¹⁸ La realidad social y las formas de vida que en ella se desarrollan, están sometidas a un proceso perpetuo de renovación procedente de ese flujo vital.

Por tanto, la forma de vida extensiva a la población de un determinado entorno territorial designa la manera generalizada de pensar, sentir, actuar y de relacionarse entre los distintos miembros, grupos y estratos sociales. A nivel más particular, se

216 Desde lo biológico desarrollan formas de vida ligadas a la subsistencia para dar continuidad a su existencia como seres vivos, mediante formas sociales de producción que implican a su vez formas de obtener, organizar y utilizar los medios materiales y sociales necesarios para producir los satisfactores de necesidades materiales individuales y colectivas. En la dimensión social desarrollan formas de vida social mediante el tejido social formado por las múltiples interacciones sociales, las formas asociativas y de agrupación, las formas que reviste la sociabilidad, aspectos que junto a formas derivadas de pautas culturales e institucionales que regulan el comportamiento colectivo y dinamizan la realidad social.

217 “El hecho de que la forma, y por ende ‘el ser lo que es’ no sea siempre y eternamente idéntico, como mantiene la filosofía griega, sino que su realidad es transitoria, es decir, es creada y a su vez, sufre los procesos de degeneración y muerte, lo cual supone para Simmel, que lo verdaderamente eterno y continuo es no tanto el ser estático cuanto el tiempo, el cambio, la transformación y la renovación perpetua de la vida que se sustancia en la multitud de formas objetivas que los grupos humanos se han dado a lo largo de la historia y que, sometidas al paso del tiempo, se suceden sin pretensión alguna de establecerse en el devenir de la vida con carácter definitivo” (Sánchez, 2000).

218 Simmel propone que la vida es una corriente continua que procede por medio de secuencias de generaciones, fluye a través de individuos que tienen vida. Es un flujo sin interrupción y, al mismo tiempo, algo encerrado en sus portadores y contenidos, y por ello, una forma siempre delimitada que sobrepasa permanentemente sus límites, que se trasciende a sí misma, pues la vida no cesa en su empeño en desarrollarse (Simmel, 2000).

podría hablar de formas de vida social que se cristalizan en maneras específicas de sentir, pensar y actuar de determinadas personas y grupos sociales. Estas, en el caso de las personas, están configuradas por las formas de sociabilidad y por el conjunto de acciones y prácticas sociales específicas a efecto de garantizar la continuidad de su ciclo vital individual y familiar, la continuidad de su desenvolvimiento y realización sociocultural.

La noción de sujeto social adquiere relevancia para la praxis social, particularmente porque le es inherente desempeñar un rol de transformación social. Por tanto, implica asumirlo como una construcción histórica que requiere la existencia de una experiencia común, de una memoria, de una identidad colectiva, de la elaboración de un proyecto compartido (utopía) y de fortaleza para realizarlo. En otras palabras, un sujeto social es una agrupación de personas que, compartiendo una experiencia y una identidad colectivas, despliega prácticas en torno a un proyecto común, convirtiéndose en un sujeto capaz de incidir sobre su propio destino y en el de la sociedad a la que pertenece (Henao E., 2003).

Según lo anterior, vale advertir el razonamiento estratégico de Zemelman, quien puntualiza que la realidad sociohistórica está estrechamente asociada a la construcción de los sujetos. Que ninguna realidad social concreta puede entenderse sin la presencia de algún tipo de sujeto. La construcción del sujeto significa la capacidad de los sujetos, pero también comprender el significado social de lo que representa lo construido. Como anota Zemelman, no es posible pensar en ningún tipo de estructura social, económica o política, como tampoco cultural, si no que es el resultado de la presencia de sujetos en complejas relaciones recíprocas en cuanto a tiempos y espacios (Zemelman, H., 2010).

Los procesos deben enfocarse como construcciones que se van dando al compás de la capacidad de despliegue de los sujetos, los cuales establecen entre sí relaciones de dependencia recíproca según el contexto histórico concreto [...]. Las situaciones históricas concretas, por tanto, las pueden crear distintos sujetos para presentarse como portadores de prácticas que sean congruentes con determinadas visiones del mundo social. Pero a su vez, plantea que el mismo sujeto puede conllevar una impronta de naturaleza coyuntural que difícilmente supere (Zemelman, H. *Ibid*).

En el ámbito comunitario, los nuevos sujetos sociales

...son nuevos agentes colectivos [...] que crean nuevas estructuras de relaciones para poder encarar la transformación de situaciones colectivas. En las acciones comunitarias intervienen tres procesos de carácter transversal: el proceso de concienciación, el proceso de organización y el proceso de movilización.²¹⁹

219 Los proyectos de acción colectiva conllevan, por tanto, orientaciones y dinámicas sociales, y desarrollar iniciativas que permitan: a) trabajar la identidad del actor, permitiendo la identificación colectiva de los miembros del grupo en un proceso de concienciación; b) reforzar los vínculos de cooperación, c) construir una relación de fuerzas, y negociar sobre los retos colectivos y sociales con los actores institucionales a través del proceso de movilización. El más importante de esos tres ejes, el que parece más central para comprender el trabajo comunitario es la organización, por ello se dice

El sujeto político adquiere una connotación estratégica para la configuración y reestructuración del poder en la sociedad. Implica capacidad reflexiva y crítica, poseer carisma, un gran sentido de servicio social en pro del bien común, con capacidad para construir ciudadanías y sociedades conscientes y dueñas de sus propias realidades. Trasciende el estado actual de las cosas, es consciente de su realidad, no solo desde lo legal, lo económico o lo político. Integra todas las esferas humanas, con la pretensión de crear conciencia sobre el sentido de ser ciudadanos y de lograr ser sujetos autónomos en sociedades complejas (Fernández E., G., 2009).

El sujeto político será multipolar, ya que se desarrollará en los diferentes continentes y en las diversas regiones del mundo. El sujeto histórico nuevo debe ser capaz de actuar sobre la realidad a la vez múltiple y global con subjetividad y sentido de emergencia (Rauber I., 2006).

Implica la construcción de un sujeto colectivo múltiple que acumula fuerza y poder para transformar el sistema desde abajo, en el que los históricamente empobrecidos, marginados y explotados se convierten en sujeto político para realizar las transformaciones sistémicas.

Implica la deconstrucción de prácticas políticas y socioculturales que reproducen el modelo de dominación. Esta deconstrucción tiene que partir de una base sustancialmente diferente para que dichas prácticas puedan convertirse en alternativas. Debe tener como norte “construir una nueva civilización humana, liberadora, justa, solidaria y ecológicamente sustentable. No se trata solamente de construir una contrahegemonía, sino de construir una cultura y conciencia políticas radicalmente diferentes, superadoras de discriminaciones y exclusiones de cualquier tipo, y también de todo pensamiento único (Rauber, 2006).

La construcción social del territorio y el rol de los sujetos políticos territoriales en el altiplano occidental de Guatemala

En Guatemala, los territorios histórica y socialmente se han delimitado siguiendo lógicas geográficas, militares y político administrativas. Durante mucho tiempo prevaleció una delimitación territorial sustentada en el agrupamiento de espacios de acuerdo con la contigüidad geográfica de sus territorios. Se identificaron por consiguiente las siguientes regiones: central, oriental, norte, sur y occidental. En 1986, la ley de regionalización a través del decreto 70-86 del Congreso de la República aprobó una nueva regionalización delimitada con propósitos políticos militares, de ahí que surgen las regiones metropolitana, norte, nororiente, suroriente, central, suroccidental, noroccidental y Petén.

que el trabajo comunitario es la aplicación de “procesos organizativos”, ese espacio de prácticas llamado *el ámbito de la intervención social*, que remite a un proceso que intenta generar organizaciones vecinales o grupos organizados de personas que comparten intereses para cohesionar e integrar a los habitantes y poblaciones de los barrios (P. Henderson *et al.* 1980).

Desde el punto de vista académico y con propósitos socioeconómicos y productivos, siguiendo como categoría articuladora las formas de producción, se han ensayado diversas propuestas de regionalización, pero éstas no han sido reconocidas institucionalmente, independientemente de que las propuestas de regionalización puedan tener mejores criterios de agrupamiento.

En el contexto de la ley de descentralización se ha venido promoviendo el fortalecimiento institucional a nivel municipal. La discusión conceptual sobre la importancia de la descentralización versa en torno al poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos para el financiamiento hacia las municipalidades y demás instituciones del Estado. Otro aspecto relacionado con ese proceso es la desconcentración como proceso que implica el traslado de funciones desde un nivel superior a otro inferior en el interior de la misma organización, con el propósito de acercar la prestación de los servicios a más ciudadanos o a más territorios distintos. En ese contexto también se han estimulado procesos de integración municipal a través de las mancomunidades.

Rasgos generales de la configuración del modelo de desarrollo y del proceso de construcción social de la región occidental de los años 80 a la fecha

El altiplano nor y suroccidental del país es un territorio en permanente construcción social. En esa región se ha venido configurando un particular modelo de desarrollo, en el que han desempeñado un papel protagónico las instituciones departamentales y municipales del Estado, los proyectos y programas de intervención gubernamental inducidos desde los niveles nacionales y regionales, las empresas del sector privado, los organismos no gubernamentales de desarrollo, las expresiones organizadas de la sociedad civil y, de manera fundamental, el carácter multiétnico y pluricultural de los pueblos indígenas.

Ese ha sido un modelo de desarrollo que no se ha traducido en una fuente permanente de bienestar social, de desarrollo humano y de buen vivir para la población del altiplano. Son marcados los contrastes de núcleos urbanos de población situados generalmente en cabeceras departamentales y algunos municipios, en donde se han inducido flujos de concentración demográfica estimulados por la migración campo-ciudad, y la expansión del capital comercial y financiero. La proliferación de centros comerciales, de transporte, la prestación de servicios de comunicación y de turismo ejerce cierto efecto multiplicador de la inversión para las empresas del sector servicios, que dan la apariencia de haberse convertido en los motores del desarrollo regional y local.

En tanto que en las comunidades de la mayoría de los municipios y departamentos se agudizan los problemas ambientales, los graves rezagos que presenta la población de las localidades rurales e indígenas en materia de acceso a la salud,

educación, la protección social, en la generación de empleo, la disponibilidad de ingresos permanentes que garanticen, al menos, los salarios mínimos de subsistencia. Esas condiciones ponen de manifiesto que las lógicas de los sectores gubernamentales, de los organismos no gubernamentales de desarrollo, del sector privado y desde las instancias organizadas de la sociedad civil, no han podido revertir la tendencia hacia la persistencia de la pobreza y la desigualdad social en el ámbito regional.²²⁰

Se continúa con la fragmentación y la atomización de los minifundios, también se ha experimentado una gradual concentración de tierras para la compra de viviendas producto de ahorros de remesas, financiamiento de créditos rurales, rápida acumulación de capital derivado del negocio de traslado de personas, y de las ganancias por el tráfico de estupefacientes.

En poblaciones conectadas a la red de carreteras departamentales y nacionales se han construido pequeños centros comerciales, comedores, restaurantes, y en su entorno va surgiendo una red de otros negocios: talleres electromecánicos, carpinterías, reparaciones de neumáticos, pequeños negocios de artesanías de textiles, de madera, de arcilla, destinados al consumo de turistas extranjeros y nacionales. Ha proliferado así un buen número de actividades no agrícolas, que junto a la actividad agrícola estacional, las unidades domésticas rurales recrean la multiocupación familiar.

La relación entre lo urbano y lo rural ha sido objeto de interacciones complejas que, con el tiempo, han dado lugar a la vorágine del proceso de urbanización generada bajo el influjo de la migración interna y a procesos de desterritorialización rural, en el marco de las recomposiciones administrativas en municipios de Huehuetenango y San Marcos.

Se ha venido produciendo un proceso de desterritorialización rural debido al aumento inobjetable de la construcción de viviendas. La vivienda como unidad

220 Es un tipo de desarrollo altamente concentrador y excluyente. Según el PNUD, en el 2004 la quinta parte de la población de más bajos ingresos participaba solamente del 1.8 por ciento del total de los ingresos, mientras que la quinta parte de la población de más altos ingresos acaparaba el 60 por ciento del total de éstos. Por eso, solo el 3.2 por ciento del total de la población constituye el estrato socioeconómico más alto en la sociedad, los estratos socioeconómicos medios representan al 35.5 por ciento y los estratos socioeconómicos bajo y bajo extremo representaban al 60 por ciento del total de la población. Es un modelo generador y perpetuador de empobrecimiento. Cuatro años después de haberse suscrito los acuerdos de paz, en el año 2000, la población se cuantificó en 56.4 por ciento. Durante los posteriores once años se experimentaron leves descensos en la tasa de incidencia de la misma respecto del año 2000. Pero del año 2011 al 2014 se reveló dramáticamente el severo empobrecimiento que aqueja a 59 de cada cien guatemaltecos. El crecimiento de la pobreza superó en tres unidades porcentuales al que se había alcanzado en el 2000. Entre el 2000 y 2014 la pobreza aumentó de 56.4 a 59.3 por ciento, acentuándose principalmente en la población indígena y en las áreas rurales (INE, 2015).

doméstica sirve al hogar como lugar de habitación y como locales para pequeños negocios. Ese proceso de concentración urbanístico llevado a cabo desde hace unos veinticinco años, tiene también entre otras funciones, el de utilizarlos como dormitorios por parte de los miembros de las familias que trabajan y que tienen que desplazarse diariamente a las ciudades y centros poblados urbanizados.

En las áreas más distantes de la región occidental, la ruralidad “está compuesta por lugares en los que sus pobladores mantienen contacto mucho más directo con la naturaleza, debido a sus múltiples significaciones, ya sea en términos ambientalistas, como hábitat, como proveedora de amenidades paisajísticas y recreativas o como proveedora de biodiversidad. Son lugares que mantienen estrechas relaciones con sistemas urbanos” (Halfacree, K. H. 1993), con la migración transnacional y el flujo de remesas que de ellas se deriva.

En ese mundo rural coexiste una tenencia y utilización desigual de la tierra, marcada por las siguientes características generales: las medianas y grandes propiedades latifundistas son cultivadas en las tierras bajas y de boca costa, por el trabajo campesino en plantaciones de café, cardamomo, banano, caña de azúcar, hule, chicle, y palma para aceites y combustibles, renglones que forman el sector de la agroexportación agrícola tradicional.

Desde los años 60 a la fecha, se fomentaron las exportaciones no tradicionales en el marco de los planes y programas de desarrollo agrícola, lo que dio lugar a un nuevo segmento productivo vinculado a la agroexportación no tradicional, formado por un número reducido de pequeños y medianos productores agrícolas adscritos a empresas comercializadoras de minivegetales, frutas y flores, articulados a procesos de encadenamientos de valor.

El segmento poblacional mayoritario de las áreas rurales perpetúa su mundo rural de manera segregada, en una suerte de submundos rurales dinamizados por campesinos y jornaleros agrícolas que como clase social en sí, constituyen el proletariado rural del agro guatemalteco. En el modelo vigente, una intersección importante entre la economía campesina y las empresas agrícolas es el proceso de proletarianización que se está generando como condición para que pueda funcionar la producción empresarial de las plantaciones de agrocombustibles para la exportación. Esos procesos de apropiación y control de tierras campesinas están provocando no sólo la desestructuración de la economía campesina, si no que están perdiendo el principal medio productivo y referente cultural de su afirmación; a lo anterior hay que agregar que también están provocando, como sabemos, el irreversible deterioro ambiental.

Adicional a ese segmento poblacional campesino que trabaja cotidianamente desarrollando diversas formas de producción agrícola campesina, ante la escasez de empleo de sus minúsculas parcelas agrarias, asentadas en los minifundios, no les ha quedado otra opción que reinventar permanentemente sus formas de vida. Por eso, después de agotar el trabajo agrícola estacional invertido en la autoproducción de

sus parcelas y en las parcelas ajenas, en donde se desempeñan como jornaleros agrícolas, ese conjunto de fuerza laboral se constituye en un contingente de fuerza laboral sobrante durante los cinco o siete meses restantes. Se modela así una *masa marginal*, como la llamó Tomás Nun (Perona, Nélide, 2001) que deambula en múltiples direcciones, buscando intersticios y nichos laborales. Surge así la pluriactividad laboral, en la que algunos campesinos, en el interior de sus comunidades rurales van mutando a comerciantes, albañiles y trabajadores de la construcción, a trabajadores del transporte y obreros de pequeños talleres de telares. Hay quienes se enganchan en las filas de la migración pendular. Otros, los que han logrado crear condiciones financieras para sufragar la inversión de su viaje, se han decidido por la migración transnacional. Otros más ocupan las calles de las ciudades para formar parte de la economía informal, desempeñándose como cargadores, ayudantes de buses del transporte colectivo, albañiles y ayudantes de albañilería; y otros más, haciendo maromas para arrancar la caridad de transeúntes y quienes se conducen en vehículos.

La globalización alcanzó a las comunidades rurales, las articuló de diversas formas: como potenciales consumidores, como abastecedoras de fuerza de trabajo insertas en actividades agroindustriales, como obreros industriales y como productores y clientes cautivos de empresas agrocomerciales. En regiones subtropicales y tropicales aumentó la presencia de empresas agroindustriales transnacionales. Éstas controlan el proceso productivo y absorben población campesina de comunidades aledañas en calidad de obreros y obreras agrícolas. Al mismo tiempo, concentran tierras vendidas o arrendadas por pequeños y medianos productores agrícolas. Con la crisis energética mundial, el capital transnacional y nacional invirtió en la producción de agrocombustibles, proceso que se viene llevando a cabo a través del despojo violento de tierras.²²¹

Las empresas de maquila, situadas en corredores aledaños a comunidades rurales conectadas con adecuadas vías de comunicación y transporte, están absorbiendo fuerza laboral joven, destacando en ese sentido el incremento de la participación de las mujeres. Los jóvenes se insertan en este mercado bajo formas de explotación que viola sus derechos laborales, pero al mismo tiempo, provoca rupturas en el comportamiento social de éstos para con su comunidad y en las relaciones comunitarias. Existe cierta tendencia a desafiliarse de su origen campesino, en tanto empiezan a ver las actividades agropecuarias como opciones marginales.

Por otro lado, en el altiplano las comunidades rurales están cambiando su fisonomía y su dinámica social como consecuencia del cambio de dirección que adquirió gradualmente la migración. Ésta se intensificó con dirección hacia México

221 La organización *Rights Actions*, a finales de 2008, denunció que la producción de agrocombustibles en Guatemala ha incrementado la deforestación, la desertificación y acelerado el cambio climático. También incrementa el hambre y viola los derechos territoriales de las comunidades indígenas (Eco Portal Net El directorio ecológico natural, 2008).

y Estados Unidos. Las remesas familiares se convirtieron en una nueva fuente de ingresos para la subsistencia, fundamentalmente para emprender mejoras en sus condiciones de habitabilidad.

El modelo actual de desarrollo se ha venido configurando y consolidando basado en los nuevos ejes de la acumulación capitalista transnacional, mediante los cuales se está refuncionalizando la economía capitalista global, en el contexto de las crisis energética, alimentaria, financiera y ambiental.

Es un modelo impuesto por el capitalismo salvaje. Es eminentemente exógeno porque está sustentado en la agroexportación de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, en el saqueo y vaciamiento de los recursos mineros del subsuelo, en la construcción de megaproyectos de infraestructura para la generación de energía hidroeléctrica y para facilitar la circulación y el transporte de mercancías agrícolas, extractivas y agroindustriales para la exportación. Es un modelo en el que se ha venido imponiendo un nuevo acaparamiento de tierras y la desestructuración de la economía campesina. Es un modelo expulsor de población: UNICEF estimaba que el 11 por ciento de la población vive fuera de las fronteras del país (UNICEF, 2011) y que catorce personas dejan a diario el país (UNICEF y OIM, 2011).

Es un modelo que perpetúa la degradación humana, pues el 49.8 por ciento de los niños y niñas menores de cinco años sufren desnutrición crónica, cifra que se eleva a 80 por ciento entre los niños y niñas indígenas. La inseguridad alimentaria provocó que 672 niños murieran de desnutrición en 2011, y que en 2012 las muertes por desnutrición alcanzaran a 1 053 niños. El 50 por ciento de la población carece de una vivienda digna, adecuada y saludable. Tres millones de guatemaltecos carecen de acceso a agua potable y 6 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento mejorado. El 69 por ciento de la población ocupada se emplea en el sector informal. En materia de salud prevalecen grandes déficits de servicios adecuados y accesibles para los pueblos indígenas y para las poblaciones urbanas empobrecidas que se debaten en permanentes crisis hospitalarias (Informe, Situación de los Derechos Humanos, 2016).

Nos desenvolvemos en una sociedad en la que la interacción con la naturaleza está dejando como saldo un aumento acelerado de deterioro ambiental. La deforestación ha alcanzado dimensiones críticas, incluso dentro de áreas legalmente protegidas. No hay políticas públicas explícitas en relación con el agua, la sobrepoblación y la sobreutilización de los suelos, así como la erosión compromete cada vez más la seguridad alimentaria (IARNA, 2012).

Las posibilidades de deconstruir socialmente la región del altiplano occidental

En los esfuerzos por promover un auténtico desarrollo regional adquiere importancia la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (en tanto actor social). Los expertos en desarrollo regional y territorial, sin embargo, destacan que en la gestión de esos procesos han aprendido que, sea cual fuere la cantidad de recursos que el Estado vuelque en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta (la región) carece de una sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente (Boiser, 1988d).

Se impone, por consiguiente, el papel activo y protagónico del *sujeto político territorial*, porque

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, que sea organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo (Boiser, *Ibid*).

¿Acaso éstos elementos que aluden a lo socioorganizativo, lo político institucional, lo geográfico y lo cultural, amalgamados en torno a un proyecto político para generar crecimiento económico con bienestar, equidad y justicia social para la mayoría de la población en un territorio o región determinada, no son las condiciones que se requieren, para promover y consolidar un proceso social sostenible de democratización del país?

El juicio de expertos aconseja promover y construir una cultura de transformación social regional y territorial, transformar una región objeto en una región sujeto. Esto requiere de una distribución diferente del poder político en la sociedad, de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, que se tenga fundamentalmente la capacidad de auto organización.

Para actuar en función de ello, el país necesita sujetos políticos con capacidad de negociación e incidencia, reconocidos en su comunidad por fomentar la articulación de intereses para proteger el interés colectivo y el bien público. Se construye desde la forma como resolvemos los conflictos en el día a día y cómo tejemos relaciones en nuestro territorio.

La tarea de la construcción social de la región comienza por investigar el número y tipo de agentes de desarrollo de la región y continúa con la identificación de los mecanismos de articulación que los aglutina. Esto requiere tener un referente cultural compartido (una identidad regional), un proyecto político regional. La identidad cultural regional implica condiciones de base compartidas, relacionadas con el paisaje, las tradiciones, las formas de organización social, los mitos, las

expresiones vinculadas con el lenguaje, la escritura, la música, la danza y otras formas de expresión colectiva (Boiser, *Ibid*).

Un proyecto político regional se basa en un conjunto de valores y creencias acerca de la estructura y funcionamiento de la sociedad, en una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a materializarla. Tiene una ideología basada en la identificación de fines sociales y cuenta con la legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos. La idea del regionalismo representa lo regional en acción: un movimiento social que llega a ser una conciencia colectiva. Representa la filosofía y la técnica de la autoayuda, del auto-desarrollo y la iniciativa para comprometer recursos y capacidades. La clave para la redistribución de la riqueza y para la igualdad de oportunidades se encuentra en la capacidad de cada región para crear riqueza y, mediante nuevos alcances en el consumo de bienes, mantener esa capacidad y retener esa riqueza en programas bien equilibrados de producción y consumo (Boiser, *Ibid*).

El tejido social alude a la identificación de los agentes del desarrollo regional y de las formas de articulación que los entrelaza. Son el conjunto de organizaciones sociales de base a través de las cuales se expresa la microparticipación. El proyecto político es de largo plazo y cuestiona explícita o implícitamente la dominación que se ejerce sobre la región. La concertación regional implica la capacidad de convocatoria para generar un respaldo social, el desarrollo de líderes y activistas que tengan habilidades, conocimientos y perspectivas, que actúan en función de materializar los fines y la visión del proyecto político regional (Boiser, *Ibid*).

Reflexiones generales

Los acuerdos de paz posibilitaron la finalización del conflicto, pero no viabilizaron una salida a la crisis estructural, del país. En la transición hacia la paz, por el contrario, emergió y se consolidó el nuevo sistema económico y político institucional que se configuró en la postguerra.

En el inicio de la paz se delineó el actual modelo desarrollo neoliberal, teniendo como pilares la apertura comercial subordinada a los intereses de la acumulación globalizante, las privatizaciones, la expansión de actividades extractivas, la desestructuración de la producción agrícola vía las plantaciones agrícolas de agrocombustibles, procesos de desindustrialización y desagrarización, la ruina y la extinción de la agroindustria del trigo. Como contraparte, se produce una desmedida expansión mercantil y comercial, y de las maquilas, así como el crecimiento de los servicios informáticos, telefonía celular y *call centers*.

Se consolida y se expande una economía subterránea sustentada en el narcotráfico, que gradualmente va tejiendo una vasta red social de operadores de la droga, pero también de políticos, funcionarios públicos y empresarios que se articulan en torno a dar protección y cobertura a estas actividades, y a generar una industria de blanqueo del dinero.

La apertura democrática en 1985 produjo el surgimiento de un juego electoral que conformó un sistema multipartidario, en el que proliferó la práctica de competir electoralmente en campañas mediáticas que privilegiaron el *marketing* partidario, sistemas de arreglos, componendas y alianzas en función de obtener desde los espacios estatales recompensas económicas rentables, aspectos que, en su conjunto, fueron institucionalizando el patrimonialismo como cultura política.

La retroalimentación de esas fuerzas económicas y políticas engendró el actual sistema económico y político institucional perverso y putrefacto, sustentado en la corrupción como práctica social y carcomido por élites económicas, políticas, militares, la mafia y el crimen organizado, siendo ellos los que han sostenido y reproducido el sistema de impunidad y cinismo.

En esas aguas navegaron los acuerdos de paz. Hubo un desarrollo desigual respecto de los avances alcanzados. Se avanzó más en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos Indígenas, pues a través de éste se crearon las condiciones materiales y espirituales para que los pueblos indígenas iniciaran un intenso proceso de recuperación y de reafirmación de la identidad sociocultural y espiritual, se diseminaran las ideas de la cosmovisión maya, se ampliara el proceso de inserción social en espacios educativos, políticos, religiosos, laborales y sociales. En términos generales, se incrementó un protagonismo social de los pueblos indígenas, estimulado por reivindicaciones supraestructurales de carácter sociocultural y espiritual históricamente postergado. Pero en otros acuerdos, como el Socio Económico y Agrario, los logros fueron pírricos, porque la sociedad no resolvió el problema de la atomización de la tierra, la migración, la reforma tributaria y la reforma electoral.

Por otro lado, los veinte años que han transcurrido desde que se firmaron los acuerdos de paz han aportado como gran enseñanza que quienes se involucraron activamente en la consecución de la paz, así como las diversas fuerzas políticas, económicas y militares, la diversidad de actores sociales y organizaciones de la sociedad civil no fueron capaces de convertir los acuerdos firmados en un efectivo contrato social que unificara y cohesionara una sociedad desgarrada, fragmentada y al borde de la disolución social.

Con la firma de la paz se cerraba el capítulo de la guerra y se abría un período de posguerra en un contexto de *pedacería* social provocado por un tejido social resquebrajado a nivel de la sociedad en su conjunto y particularmente a nivel comunitario.

El período de postconflicto, lejos de posibilitar la reconstrucción del país y sentar las bases materiales, sociales y político culturales para un crecimiento acelerado de bienestar y desarrollo humano, en un ambiente de paz y de armonía social y con la naturaleza, derivó en nuevas problemáticas sociales, portadoras de una “ nueva violencia en tiempos de paz”, cuyas principales expresiones han sido el feminicidio, la violencia contra la mujer, la inseguridad ciudadana derivada de

las extorsiones, linchamientos, protagonismo de las maras, del crimen organizado y el narcotráfico. Philip Alston,²²² en 2006, constató que en los dos últimos años de ese período la cantidad de muertes por ejecuciones extrajudiciales superaba proporcionalmente al promedio de muertes violentas ocurridas en los 36 años de guerra civil.²²³

Por eso, en términos de profundizar el espíritu de los acuerdos de paz, hay que dismantlar las lógicas y las fuerzas internas que han obstaculizado y se han opuesto a los esfuerzos políticos, económicos y culturales de construir un nuevo proyecto de sociedad, que sea más humano, más justo y solidario, que destierre la exclusión, la desigualdad, la marginación social y toda forma de opresión social.

Eso pasa por la necesidad de provocar cambios en el conservadurismo colonial de la oligarquía, por romper las conexiones con el narcotráfico y el crimen organizado, por minar la influencia de las sectas fundamentalistas, por desarticular las redes de cooptación del Estado desde los ámbitos gubernamentales centrales y la cooptación de las comunidades a nivel departamental, municipal y comunitario por parte de líderes comunitarios funcionales a los intereses de los partidos políticos corruptos, caciques y diputados que se han eternizado en sus cargos haciendo uso del clientelismo paternalista y del transfuguismo partidario.

La corrupción, la impunidad y la injusticia social se deben atacar. La crisis socioeconómica y política institucional no la soluciona el juego democrático formal de las elecciones bajo la misma tónica politiquera de los diputados y partidos políticos desprestigiados y sin legitimación ética y social. Para no seguir en lo mismo y con los mismos, se deben realizar reformas constitucionales profundas e integrales.

Se debe retomar y promover con prioridad el Acuerdo Socio económico y Agrario a efecto de producir las transformaciones sociales, económicas y político culturales que permitan la construcción de un Estado multiétnico, intercultural e interclasista, que ponga en funcionamiento y de manera sostenible, un modelo de desarrollo incluyente, que promueva la equidad, el bienestar y la justicia social para toda la sociedad.

Las transformaciones sociales no se pueden seguir posponiendo. Se hace imprescindible la rearticulación del tejido social comunitario, la articulación de organizaciones y redes sociales de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de la sociedad civil, todo ello sustentado en el protagonismo de una ciudadanía activa y participativa, que trascienda el formalismo de una democracia procedimental, que haga efectivo y concreto el ejercicio y la práctica de una democracia real y crítica, portadora de acciones colectivas que constituyan una contundente fuerza social y política con capacidad de promover y generar permanentemente los cambios sociales para el buen vivir de toda la sociedad.

222 Philip Alston, en 2006, fungió como Relator de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales.

223 *elPeriódico*, agosto 24, 2006, Guatemala.

Referencias

- Abramovay, Ricardo (2003). *El futuro de las regiones rurales*. Brasil: Universidad Federal Do Rio Grande do Sul Editora/Programa de Posgrado de Desarrollo Rural (PGDR).
- Alonzo, Luis E. (s/f). “El estructuralismo genético y los estilos de vida: consumo, distinción y capital simbólico en la obra de Pierre Bourdieu. Visita junio de 2013. Disponible en http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_lecciones/LM-Alonso-consumo.PDF
- Andrenacci, L., y Reppeto F. (2018). “Un camino para reducir la desigualdad y construir la ciudadanía”. En *Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana*. Washington: BID-Planeta.
- Archer, Margaret S. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press).
- Arocena (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Santillana, Universidad Católica de Uruguay.
- Baudel Wanderley, M. (2001). “A Ruralidade no Brazil moderno. Por un Pacto Social Pelo Desenvolvimento rural”. En Giarraca Norma (comp.) *¿Una Nueva Ruralidad en America Latina?* Argentina: CLACSO.
- Beriain, Josetxo (2000). “Presentación”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. España: REIS, No. 89, pp.: 9-34.
- Bolivar M., Rosendo (2001). “La política como ciencia”. *Revista unam.mx/index.php/rep/article/viewfile/37515/34079*.
- Castanha Gil, Izabel (2004). “Territorialidade e Desenvolvimento Contemporâneo”. En *Revista NERA*, Vol. 7, No. 4, pp.: 5-19. Disponible en http://www4.fct.unesp.br/nera/revistas/04/01_
- Chantal M. (1992). ‘Feminists Theorize the Political’, ed. Judith Butler and Joan W. (ensayo en español).
- Dematteis, Giuseppe y Francesca Governa (2005). “Territorio y territorialidad en el desarrollo local: la contribución del modelo SLOT”. En *Boletín de la A.G.E.N.* No. 39, pp.: 31-58.

- Fernández E., G. (2009). "La formación del sujeto político". Universidad Nacional de Colombia. Disponible en bdigital.unal.edu.co/1943/1/16798482.2009.pdf
- Halfacree, K. H. (1993). "Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural". En *Journal of Rural Studies* (Elsevier) Vol. 9, No. 1, pp.: 23-37.
- Hena Escovar, Juanita (2003). "La construcción de un sujeto social en Colombia". En *Política y Cultura*, No. 20, otoño, 2003, pp.: 81-100. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco Distrito Federal.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, CIIDH (2016). Informe. Situación de los Derechos Humanos: Guatemala.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) (2006). *Perfil Ambiental de Guatemala, 2006*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2015). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala: ENCOVI.
- Murdoch, Jonathan y Andy C. Pratt (1993). "Rural Studies: Modernism, Postmodernism and the 'Post-Rural'". En *Journal of Rural Studies* (Elsevier) Vol. 9, No. 4, pp.: 411-427.
- PNUD (2014). *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Rauber, I. (2006). Sujetos Políticos. *Rumbos estratégicos y tareas actuales de los movimientos sociales y políticos*. Santo domingo: Editorial Presente y pasado XXI.
- Sánchez Capdequí, Celso (2000). "Presentación. Las formas sociales en G. Simmel". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, No. 89, pp.: 289-295.
- Schultz, Alfred y Thomas Luckmann (2003). *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Simmel, Georg (2000). "La trascendencia de la vida". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, No. 89, pp.: 297-313.
- Vargas I. (1985). "Modo de vida: categoría de las mediaciones entre formación social y cultural". En *Boletín de Antropología Americana*, No. 12 (diciembre 1985), pp. 5-16 Published by: Pan American Institute of Geography and History Stable. Visita 25 de junio de 2013. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/40977105>
- Zemelman M., Hugo (2010). "Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible,". En IPECAL, México D.F., Email: ipe-cal_mexico@yahoo.es.

CAPÍTULO VIII

Democracia y desarrollo en territorialidades locales

ROLANDO ALONZO GUTIÉRREZ*

* Economista. Maestro en administración pública. Doctorante del Programa de Doctorado en Pensamiento Complejo, Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, México.

Introducción

Este ensayo pretende poner en relieve los límites que ha tenido la democracia procedimental y representativa en Guatemala a partir de la llamada transición democrática iniciada en 1985, esto como antecedente histórico de las crisis político institucional actual. Parte importante de estos antecedentes fueron los acuerdos de paz firmados en 1996, su relevancia actual y la necesidad de retomarlos. Con este marco contextual, se argumentarán los vicios y limitantes del sistema institucional de participación ciudadana, que ha sido cooptado por la corrupción, aunque el contenido de la trilogía de leyes brindaban muchas bondades para su desarrollo. Finalmente, se plantea la necesidad de redemocratizar a nivel local con base en los postulados y principios de la democracia participativa, analizando y proponiendo medidas para la renovación de los principales mecanismos e instancias a nivel local. La base que sirvió para la elaboración de este trabajo ha sido la revisión bibliográfica actualizada sobre la temática y la experiencia profesional del autor en procesos de desarrollo territorial en el occidente de Guatemala.

El contexto de la democratización en Guatemala

La transición a la democracia

El año 1985 marca el inicio del periodo de transición hacia la democracia en Guatemala. De una tradición de sucesivos gobiernos militares dictatoriales se pasaba al primer gobierno civil en la historia reciente del país. Y esto se daba a la sazón de la nueva constitución política de la república surgida de una asamblea nacional constituyente. Por aparte se celebraban las primeras elecciones democráticas para elegir al nuevo gobierno que asumiría en 1986.

Este acontecimiento es uno de los hitos en la historia reciente que establecía un régimen democrático en Guatemala y que, como tal, empezaban a funcionar diversas instituciones democráticas tales como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos, etc. Sin embargo, este régimen democrático tenía sus características propias dado que persistía el conflicto armado interno que se agudizó en el periodo que va de finales de los años 70 a principios de los 80.

Es decir, el periodo a la transición de la democracia iniciaba con una carga estructural de problemas históricos, agravado por las causas y consecuencias que

dieron origen al conflicto armado interno. De ahí que el nuevo régimen tenía muchos retos por cumplir. A inicios de los años 90, ciertos autores ya reflexionaban sobre los problemas de la democracia, entre ellos René Poitevin (1992), que decía que bajo la noción de democracia en transición subyace “la idea de un modelo fijo a alcanzar mediante el cumplimiento de una serie de requisitos, tales como, en primer lugar, elecciones limpias, regímenes civiles, respeto a los derechos humanos, etc.” (p. 13)

Si uno vuelve la mirada hacia atrás, se da cuenta que estos requisitos se han cumplido; pero también se nota que esos problemas históricos subsisten a pesar del establecimiento del régimen democrático. Poitevin además argumentaba que la idea de democracia en transición implicaba lo relativo a los cambios de las sociedades, principalmente en lo referente a las transformaciones sociales requeridas. Si replicamos la mirada hacia atrás, éstos quedaron pendientes. Entonces, más que un modelo fijo a alcanzar, la democracia era concebida, según Menéndez citado por Poitevin (1992), como noción, como problema y como proyecto. El mismo autor plantea que la versión de democracia de la sociedad guatemalteca debe analizarse como problema y como proyecto, es decir, bajar de lo teórico o del modelo a lo concreto en la construcción de la democracia.

En este proceso de construcción pesa muchísimo la forma y cambios estructurales que se han dado en Guatemala desde la Independencia, la Revolución Liberal y los incontables gobiernos dictatoriales y militares, con la excepción de la primavera democrática del periodo 1944-1954. En forma resumida, estos cambios han consistido en la imposición de un modelo de Estado monocultural, racista y con gran desigualdad social y económica reforzado por los distintos regímenes políticos que ha tenido el nuestro país.

Una institución que ha tenido mucho peso en la evolución histórica de la sociedad guatemalteca ha sido el ejército; Quemé (2017) argumenta que:

...la historia documentada evidencia el determinante papel del Ejército en la conformación del Estado y su responsabilidad en las condiciones de pobreza y exclusión de los pueblos indígenas, pero el mayor problema son sus elementos de virtudes y heroísmo que el sistema nos ha incrustado en el imaginario y que, en consecuencia, nos convierten en una sociedad mentalmente militarizada y, por lo tanto, permisiva, conservadora y con poco aprecio por la democracia y los derechos humanos. (p. 2)

Los elementos básicos que caracterizan a una sociedad democrática tales como “la participación, la noción de igualdad, que presupone un cierto grado de homogeneidad social, la posibilidad de expresión, la libertad de acción u omisión, la noción de soberanía popular y de bien común, la organización del Estado para estos fines, el respeto del otro, la aceptación de la diversidad y la recuperación de ésta en un proyecto común, etc.” (Poitevin, 1992, p. 15) presentan grandes déficits, por lo que actualmente, el régimen democrático en transición ha sido la constante, es decir, hemos estado en una permanente transición a la democracia.

Según Martínez (citado por Errejón, 2011) la cultura de transición es “una narrativa profundamente despolitizadora de las carencias sociales, que empuja

a vivirlas como desgracias individuales, exonerando al orden político-económico de los conflictos sociales que de ellas podrían derivarse” (p. 130) Es decir, el marco del proceso de transición democrática instaurado era la justificación de la no profundización de la misma democracia. En relación con esto último, Ilmer hace ver que “los autores de la literatura de transición consideran que las estrategias de movilización y las demandas continuas representan elementos que pueden poner en riesgo los nuevos y frágiles regímenes.” (2016, p. 11).

Estos mismos autores de la transición, continúa argumentando Ilmer (2016), han señalado resultados contradictorios y clasificables como no democráticos de los procesos de transición.

Varios procesos transicionales llevaron a una serie de regímenes ambivalentes que evidencian elementos asociados con formas autoritarias de gobierno. Entre sus características se encuentran: *un Estado de derecho débil; garantías inadecuadas de los derechos civiles, económicos y sociales; altos niveles de desigualdad e instituciones débiles* con controles deficientes de supervisión sobre las funciones administrativas del Estado; así como *bajos niveles de legitimidad de los gobiernos respectivos*” (Ilmer, p. 12). (Cursivas mías)

Las anteriores son características propias del Estado guatemalteco actual. Estado y sociedad caracterizados por tener un régimen democrático pero de tipo procedimentalista:

Las constituciones demoliberales sancionaron que la democracia, en tanto que sistema político, es un conjunto de procedimientos que garantizan la elección por sufragio universal de élites cada cierto tiempo, la división de poderes, la primacía del derecho de propiedad sobre los derechos sociales y la garantía de ciertas libertades civiles que permiten la existencia de varias opciones electorales (Iglesias, 2014, p. 14).

Como se verá más adelante, este tipo de democracia está en crisis.

Los acuerdos de paz

Otro hito histórico que ha tenido la sociedad guatemalteca es la firma de la paz (1996) entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Estado de Guatemala y los acuerdos derivados de ello. De este hecho se esperaban grandes cambios económicos y sociales para beneficio de la gran mayoría de la población guatemalteca. En el reciente libro publicado sobre la resignificación de los acuerdos de paz (Propaz, 2017), se plantea que en la parte sustantiva estaba consolidar la paz firme y duradera,

...mediante reformas legales y cambios en la institucionalidad estatal. [...] también se planteaba la consolidación de una democracia incluyente, plural y multiétnica, la igualdad de oportunidades en el desarrollo económico, un mejor relacionamiento entre el Estado y la sociedad y diversos sectores sociales. Así mismo, enfatizaban la necesidad de erradicar la discriminación a pueblos indígenas y mujeres. (p. 9)

La agenda de los acuerdos de paz fue paralela a la agenda neoliberal que los distintos gobiernos civiles de la era democrática han impulsado disciplinadamente. Es decir, los acuerdos de paz no fueron tomados como políticas de Estado sino como acuerdos marginales, principalmente en materia económica y social. Claro que hubo avances y logros importantes en algunos acuerdos, como los de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, pero no han incidido en cambios estructurales del Estado y en el modelo de desarrollo neoliberal.

Crecimiento económico sin desarrollo y con desigualdad y pobreza

El modelo económico seguido por los distintos gobiernos democráticos ha privilegiado la estabilidad y el crecimiento económico, resultados considerados positivos de las directrices impuestas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.²²⁴ De esta cuenta, la paradoja es que ha habido crecimiento económico pero no desarrollo y se han incrementado la desigualdad social y la pobreza. Esto dentro del marco del paradigma del crecimiento económico (neoclásico) que ha predominado no solo en la literatura de la ciencia económica sino se ha traducido en la práctica de la política económica, con fuerte predominancia de entender el desarrollo igual al crecimiento, principio vigente con mucha fuerza.²²⁵

En el caso guatemalteco, en la Gráfica 1 se muestra el ritmo de crecimiento económico medido por el PIB en el período 2002-2012. Como se observa, la tasa de crecimiento económico en promedio ha estado alrededor 3.5 por ciento anual. Aunque esta tasa se considera baja si se compara con otros países de América Latina y otros, y más si la meta de los acuerdos de paz era del 6 por ciento anual, sin embargo, la economía no ha dejado de crecer y a una tasa respetable.

Por otro lado, la desigualdad del ingreso medido por el índice de Gini,²²⁶ muestra un coeficiente de 0.53, el cual ha venido disminuyendo, pues en el 2000 era de 0.60. La pobreza total del 2014, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), era de 59.3 por ciento, aumentando en 2.9 porcentuales con respecto al año 2000. En relación con la población indígena que habita principalmente

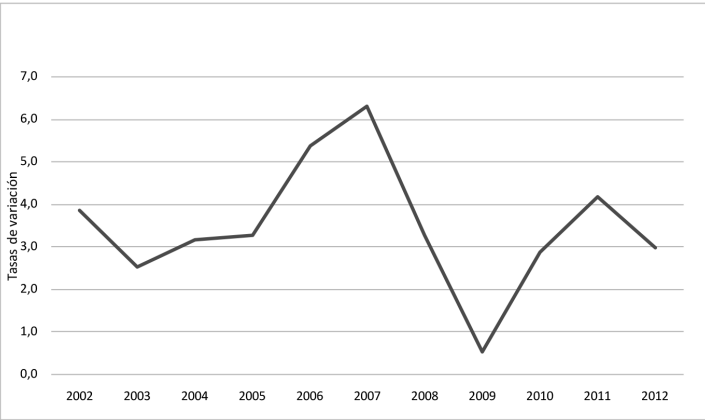
224 Vía los Programas de Ajuste Estructural (PAEs), que integraban un conjunto de medidas de política económica de carácter neoliberal orientado a reducir el déficit fiscal, la inflación, liberalizar la economía interna como externa, promover el libre comercio, etc. En este marco, el Estado se redujo drásticamente mediante la privatización de sus instituciones que apoyaban el desarrollo económico, principalmente, las orientadas al sector agropecuario.

225 Al respecto hay autores que argumentan sobre la “crisis del desarrollo” muy vinculado al deterioro ecológico y social (Morin, 2011) y otros (como Latouche, 2013) hablan del paradigma del decrecimiento.

226 El coeficiente de Gini permite cuantificar la distancia de la distribución a la perfecta igualdad. Su valor varía entre 0 y 1, mientras más cerca se encuentre el valor del 1, mayor será la desigualdad.

en territorios del norte y occidente de Guatemala, la pobreza total en 2014 fue de 79.2 por ciento, comparada con el 46.6 por ciento para la población no indígena.

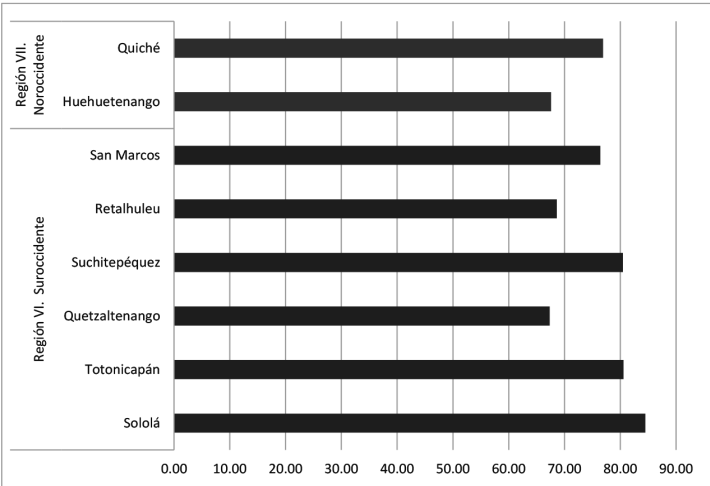
Gráfica 1
Guatemala: Tasa de variación anual del PIB, años 2002-2012



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banguat.

A nivel regional y territorial se manifiesta la desigualdad y pobreza, principalmente en territorios con densidad de población indígena. En la Gráfica 2 se observa la pobreza rural total de las regiones y departamentos del sur y noroccidente (según los mapas de pobreza del año 2011). Como se aprecia, los departamentos de Quiché y San Marcos tienen una pobreza total por arriba del 70 por ciento, sin embargo, Suchitepéquez, Totonicapán y Sololá llegan al 80 por ciento y este último sobrepasa el 80 por ciento.

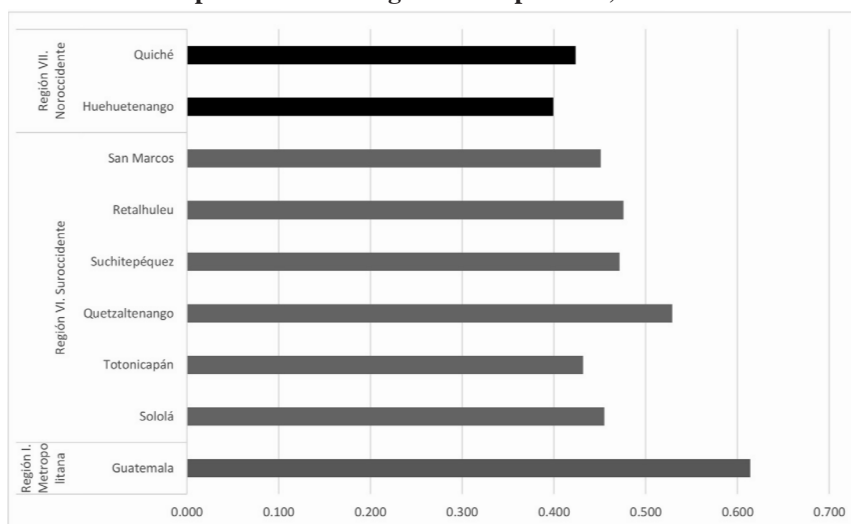
Gráfica 2
Pobreza rural total de las regiones del sur y noroccidente, año 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de Segeplan.

En relación con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las mismas regiones y departamentos del sur y noroccidente del país, se aprecia que los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Totonicapán y Sololá, muestran un IDH bajo, sólo por arriba de 0.40. Esto comparado con la Región Metropolitana (ciudad capital), la cual tiene un IDH arriba del 0.60, más que el nivel nacional (0.49) (véase Gráfica 3).

Gráfica 3
Índice de Desarrollo Humano, Regiones del sur y noroccidente comparada con la Región Metropolitana, año 2014



Fuente: elaboración propia con base en RDH, PNUD.

El 25 de abril (25-A), el 27 de agosto (27-A) del 2015 y el 20 de septiembre (20-S) de 2017 como puntos de inflexión democrática

Los acontecimientos de abril y agosto de 2015²²⁷ (25-A) y el más reciente del 20 de septiembre de 2017²²⁸ (20-S) han calado en las interpretaciones políticas y sociales

227 En abril de ese año la CICIG develó en conferencia de prensa la estructura corrupta y criminal denominada la Línea 1, donde están involucrados el binomio expresidencial de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti. A partir de ahí se inició y sucedió una serie de manifestaciones en las plazas los fines de semana, terminando el 27 de agosto con el paro nacional que duró 3 días y que determinó la renuncia del presidente y vicepresidente y la instalación de un gobierno de transición. Año en que se celebraron elecciones generales y donde se esperaban cambios sustanciales; lamentablemente el sistema político está podrido y el ganador de las elecciones fue el Frente de Convergencia Nacional, un proyecto político militar, que llevó a la presidencia a Jimmy Morales con una desastrosa gestión gubernamental y con un ataque directo a la CICIG.

228 Esta fecha marca nuevamente el inicio de manifestaciones en las plazas los fines de semana y la movilización del 20 de septiembre de 2017, que surge a raíz de la pretensión de la mayoría de los diputados del Congreso de la República de aprobar un conjunto de leyes que beneficiarían a los políticos corruptos enjuiciados por el Ministerio Público y la CICIG, y preventivamente a otras redes y grupos políticos y empresariales corruptos. Desde esta fecha se delinea claramente una alianza entre políticos y empresarios

como un punto de inflexión en el recorrido democrático. Sin embargo, la reflexión sobre el significado de estos acontecimientos y los hechos posteriores, nos deben conducir a comprender realmente su incidencia en la vida democrática guatemalteca.

Hay dos posiciones respecto a estos acontecimientos, la primera, expresada por Mario Roberto Morales en diversos artículos de prensa, donde plantea que esos hechos han sido manipulados desde las élites de poder y con la venia de Estados Unidos, al estilo de las revoluciones de baja intensidad impulsadas en países del norte de África y en Ucrania. La segunda, expresada por los algunos colectivos que surgieron en el 2015 y otras organizaciones y movimientos tradicionales de larga data en nuestro país (reunidos en la Asamblea Social y Popular), plantean que las movilizaciones han sido en forma conscientes y legítimas contra la corrupción.

Lo cierto es que estos acontecimientos no se habían producido en la historia reciente en el país y muestra signos de un cierto despertar de la población guatemalteca, principalmente de la clase media, que se interesa por los asuntos públicos, prioritariamente la forma como la clase política administra los recursos del Estado. Recordemos que los movimientos y organizaciones de campesinos, indígenas, etc., siempre han manifestado su rechazo hacia las políticas públicas de carácter neoliberal y han demandado cambios en el modelo de desarrollo.

Derivado de estos acontecimientos, en la agenda de reforma vinculada con la democratización, está la segunda generación de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), la reforma para el fortalecimiento del sector justicia, leyes y normativas de funcionamiento interno de varias instituciones como el Congreso de la República, el Ministerio Público, etc. Es decir, la reforma se focaliza en el sistema político, pero principalmente en los cambios en la ley electoral, donde se tocan varios aspectos como el funcionamiento de los partidos políticos, el voto nominal para diputados, mayor participación de mujeres en cargos de elección popular, etcétera.

No obstante, las reformas de tipo social y/o económica se han tocado de manera marginal, casi soslayándolas. Esto es sintomático por lo expresado por Dionisio Gutiérrez en su discurso en Quetzaltenango durante el II Encuentro Ciudadano (2016), donde fue enfático al decir que el problema de Guatemala es político. De esta cuenta, las reformas o transformaciones al modelo económico y social no resuenan como la lucha anticorrupción. Por lo tanto, la ley de desarrollo rural integral, una nueva ley de minería, la ley de agua, etc., no son parte de este proceso de reforma. Ya no digamos las demandas por la nacionalización de la energía eléctrica, la reforma agraria, entre otras, enarboladas por movimientos de campesinos en esta misma coyuntura.

denominado el pacto de corruptos, cuyas acciones de cooptación de las instituciones del sector justicia se extienden hasta nuestros días.

Desde el 25-A se han desvelado las redes de corrupción y cooptación del Estado, no solo por la clase política, sino por otras organizaciones del crimen organizado; también se ha develado la cooptación de los sistemas político y económico por la oligarquía empresarial, principalmente al copar instancias y entidades que tienen que ver con la política económica del país, entre ellas, el Programa Nacional de Competitividad, la Junta Monetaria y el Ministerio de Economía. En un análisis realizado en el 2004 se argumentaba que sectores tradicionales de poder tenían mucha influencia en los planes y políticas del gobierno nacional de ese entonces: “El bloque de poder tradicional, básicamente el sector empresarial, ha retornado a tener influencia en la conducción administrativa del país” (Mack, 2004, p. 5). Lo anterior se reflejaba en la composición del gobierno, específicamente en los cuadros de funcionarios titulares de ministerios, secretarías, comisionados presidenciales, etcétera.

Esta captura del Estado por las élites económicas y políticas, también lo aborda Fuentes (2016) en su ensayo sobre la captura del Estado en el capitalismo jerárquico, develando los factores de poder estructural, instrumental y cognitivo que tienen estas élites.

Ello claramente representa el caso de un poder instrumental fuerte que se ve reflejado en la captura de diferentes instituciones estatales por parte de grupos empresariales y que complementa las otras fuentes de poder instrumental a disposición de los grupos empresariales en Centroamérica. Como Ministro de Finanzas, me quedaba claro que para que una reforma fiscal pudiera darse en Guatemala, tenía que negociar con el G-8, el grupo de ocho familias que poseen las agrupaciones empresariales más grandes del país. (Fuentes, p. 9)

Por último, en relación con los cambios reales en la cultura política democrática de la sociedad guatemalteca, es apresurado decir que sí hay cambios sustanciales. Creo que es un inicio o despertar pero falta mucho más. En esta línea, la cultura militarista argumentada por Quemé y la cultura del miedo y el terror aun pesan mucho, lo cual constituye un obstáculo para el avance de la democracia participativa. Un reflejo de la participación es lo que presenta Rodas (2016) en un artículo interesante sobre las transformaciones en la cultura política en Guatemala, al sistematizar y analizar la participación por *facebook* de los radioescuchas durante el 2016 en el programa Sin Tapujos de Radio Punto, la conclusión fue que:

...el 95 % de los oyentes y escritores de comentarios en Facebook externalizan estados emocionales o ideas muy escuetas sobre sus posiciones, muestran sobre todo indignación, enojo, impotencia. Demandan la aplicación de justicia. Esta actitud, escribir una frase escueta como marcador de que se está allí, oyendo, leyendo y con ganas de interactuar pero no hay más que decir, es similar a la encontrada entre los encuestados por el NDI (2016): se sienten afectados, están dispuestos a manifestar, pero no tienen las condiciones, la información, el conocimiento o la voluntad suficiente como para movilizarse o externalizar más allá de sus estados anímicos o felicitar al conductor del programa por permitir la expresión de los oyentes. (p. 38)

El agotamiento del sistema institucional de participación ciudadana

La trilogía de leyes (Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley General de Descentralización) promulgada en el 2002 constituyó un hito en la historia del país, pues vino a fortalecer la descentralización y la participación ciudadana. En comparación con otros países de Centroamérica, se consideraba una legislación avanzada, que brindaba un buen marco institucional y político en esta materia.

De esta cuenta, en la ley de los Consejos de Desarrollo se les define como:

...el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. (Artículo 1 de la Ley)

El sistema institucional de participación era tal que en los procesos de formación sobre la trilogía legal mencionada, comúnmente se hacía alusión a la imagen de la pirámide invertida, donde en la gran base se ubican los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y luego los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES), Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES), Consejos Regionales de Desarrollo (CODERES) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Con esto se quería dar a entender que eran las comunidades las que estaban en la cima del sistema y que con sus propuestas de desarrollo eran las que tenían el mayor peso en el sistema y que los otros niveles retomarían e integrarían estas propuestas para el gran plan nacional de desarrollo. Sin embargo, en la práctica esto nunca funcionó.

Las bondades de la trilogía de leyes

Un recurso de interpretación de la trilogía de las leyes de participación, así se denominan, era precisamente interpretarlas en forma cruzada. Esta forma de comprenderlas exhibía muchas bondades para el establecimiento de una democracia participativa. En esta línea los principales avances en las normativas son:

- Mayores competencias al concejo municipal; se fortalece su carácter de gobierno municipal capaz de hacer gobierno mediante políticas públicas municipales.
- Se establecen los derechos y obligaciones de los vecinos del municipio.
- Se promueve la elaboración del presupuesto municipal en forma participativa y se exige la transparencia y rendición de cuentas.
- A nivel municipal se reconoce la pluriculturalidad, recuperando las formas organizacionales y procedimentales propias de los pueblos mayas.

- Mayores competencias al municipio en materia de gestión y promoción de sus recursos naturales y medio ambiente, y otras competencias referidas a la educación preprimaria y primaria (esto fue reformado en el 2010 y se quitaron como competencias propias).
- Dotación de nuevas competencias municipales como el fomento del desarrollo económico local y la promoción del desarrollo de las mujeres.
- Establecimiento y posterior ampliación de normativas para la constitución y funcionamiento de las mancomunidades de municipios y las asociaciones de municipalidades.
- Modernización de la administración municipal, mediante la introducción de sistemas informáticos vinculados con la gestión financiera, de proyectos, compras y contrataciones, etc., y la apertura de nuevas oficinas municipales para profesionalizar la gestión municipal.
- Mayor dotación de recursos financieros a las municipalidades mediante transferencias del gobierno central; actualmente estas representan casi el 17 por ciento.

Es decir, que en el marco legal e institucional se establecieron mejores condiciones para una moderna, descentralizada y participativa gestión y administración municipal. Según Daniel Matul Morales (representante de los pueblos indígenas en la comisión paritaria de participación a todo nivel), la institucionalización de los consejos de desarrollo, las normativas en el nuevo código municipal y la ley general de descentralización abrieron nuevos espacios institucionales de carácter público para la participación de las poblaciones locales, esto en el fondo significó una apertura democrática del Estado endémicamente caracterizado como autoritario.

Cooptación del sistema institucional local

De manera similar a la crisis político institucional manifestada a nivel nacional, a nivel local la gestión municipal y el sistema de participación se ha visto cooptada por actores vinculados con la problemática de la corrupción. En el informe de la CICIG (2015) sobre el financiamiento de la política en Guatemala, se plantea que,

...las redes políticas que se construyen en torno a algunos alcaldes y diputados distritales son el elemento constitutivo y, en buena medida, explicativo del sistema político guatemalteco: permiten articular la política local con la nacional, son la pieza central para el financiamiento ilícito de la política y, a la larga, han posibilitado la continuidad del sistema. Estas estructuras, lideradas por lo que la prensa ha denominado como “señores feudales” o “caciques”, constituyen redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional. (p. 26)

En el mismo informe se da cuenta de los principales actores que integran esas redes:

Las RPEI han constituido estructuras complejas en torno a algunos diputados distritales y que incluyen a alcaldes, empresas constructoras, oenegés y operadores/

intermediarios locales que permiten que el diputado pueda mantener una base política y financiera en torno a su persona. A partir de ese mecanismo, este diputado puede pasar, según su conveniencia, de un partido a otro, utilizando los recursos públicos para financiar la estructura y enriquecerse.” (CICIG, 2015, p. 28)

Actualmente hay en marcha cuatro casos sobre corrupción a nivel municipal publicados por la prensa, estos son: municipalidad de Chinautla; la municipalidad de Totonicapán, y Huehuetenango, y las implicaciones que tiene el caso de la detención de René Villavicencio, que involucra al exalcalde y exconcejales de la municipalidad de Quetzaltenango y a un exfuncionario de FONAPAZ.²²⁹ Y desde mucho antes que la CICIG investigara a estas municipalidades, está el caso del exalcalde y exfuncionarios de la municipalidad de la Antigua Guatemala.

La cooptación de la política local es tal que se ha arraigado una cultura de corrupción dentro de la misma población, lo que se evidencia en los comentarios de la gente sobre las autoridades municipales: tal alcalde “es mejor que otro porque roba menos”, o que “roba pero hace proyectos para las comunidades”, o mejor la siguiente frase: “fue tonto porque ocupó el cargo y no se llevó nada, no como tal persona...”. Lo anterior es común escucharlo en diversas comunidades del país.

Las autoridades municipales involucradas en actos de corrupción se han caracterizado por impulsar durante el inicio de su gestión proyectos grandes de obra gris para obtener la mejor tajada según el sistema de comisiones. En esta lógica se cuentan las obras de remoción y construcción de parques, construcción de mercados, terminales, edificios municipales, etc., sin analizar realmente cuál es la relación o impacto de estas obras con los objetivos de desarrollo municipal y/o desarrollo económico local. Los planes de desarrollo municipal han sido documentos engavetados.

Rasgos de la participación ciudadana

Ante el sistema institucional cooptado, cómo y dónde queda la participación ciudadana a la que muchos le apostaron, pues deviene de un compromiso y meta de los acuerdos de paz y era una aspiración para la construcción de un Estado democrático y participativo.

Si bien desde el año 2002, mediante diversas intervenciones de ONG, gobierno central y entidades de cooperación internacional, se ha establecido una gran cantidad de consejos de desarrollo, principalmente a nivel comunitario y municipal, estos presentan muchas deficiencias en su desempeño. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha impulsado la elaboración del ranking de la gestión municipal, que mediante la aplicación de una serie

229 Estos casos se refieren principalmente al pago de comisiones realizadas entre autoridades y funciones municipales y representantes o gerentes de empresas constructoras por la adjudicación de obras municipales. O en el caso de Chinautla, por el montaje de empresas por familiares o testaferros, para beneficiar a las mismas autoridades municipales.

de indicadores han conformado índices²³⁰ que miden el desempeño de la gestión municipal²³¹, entre ellos destaca el índice de participación ciudadana. Durante tres años (2011, 2012 y 2013) se elaboró dicho ranking, dejándolo de hacer durante 2014 y 2015.

El índice de participación ciudadana mide el cumplimiento, por parte de las municipalidades, de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Al analizar el índice, vemos que está compuesto por siete indicadores, los cuales se relacionan directamente con el cumplimiento de reuniones de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), la participación de autoridades y representatividad territorial, así como el funcionamiento del mismo y los dos últimos indicadores sobre si los temas tratados en el COMUDE se relacionan con el Plan de Desarrollo Municipal y si los proyectos propuestos por el Consejo se incluyen en el presupuesto municipal (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
Indicadores componentes del índice de participación ciudadana

Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7
Número de reuniones del COMUDE en el año	Participación de alcaldes y concejales designados en el COMUDE	Participación de organizaciones de jóvenes, mujeres, pueblos mayas, xincas y garífunas y otras formas de participación	Representatividad territorial del COMUDE	Funcionamiento del COMUDE	Temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el PDM	Proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis de este índice de participación ciudadana se aplican categorías que van desde la Baja, Media baja, Media, Media alta y Alta, según un rango que empieza de 0.0000 a 0-2000, 0.2001 a 0.4000, 0.4001 a 0.6000, 0.6001 a 0.8000, 0.8001 a 1.0000 respectivamente. En cuanto al índice general de la gestión municipal para el año 2013,

...los resultados más notables se encuentran en la categoría ‘Alta’, donde ningún gobierno local está posicionado, y para las categorías ‘Media Baja’ y ‘Baja’ donde

230 Estos índices son los siguientes: gestión administrativa, gestión financiera, gestión de servicios públicos, gestión estratégica, participación ciudadana e información a la ciudadanía. Y está el índice general de gestión municipal que es un promedio simple de los demás.

231 En opinión de especialistas municipales, este índice presenta debilidades metodológicas, puesto que el responsable de levantar la información es el mismo personal municipal, lo que se puede prestar a la manipulación de datos.

la mayoría de gobiernos locales 258 (77.25%) se encuentran ubicados.” (SEGEPLAN, 2015, p. 31)

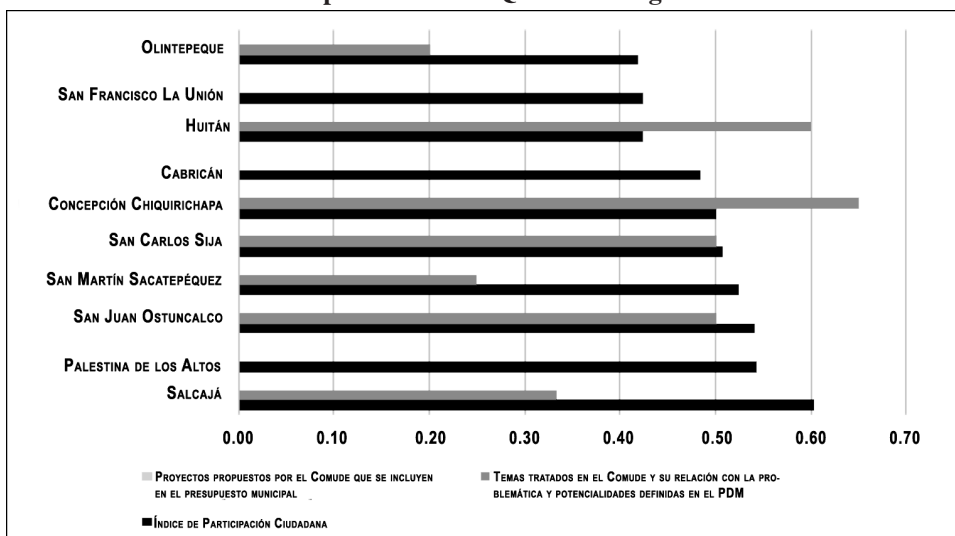
Con respecto a los resultados del Índice de Participación Ciudadana, en los cuatro primeros lugares están los municipios del departamento de Alta Verapaz: Fray Bartolomé de las Casas, San Pedro Carchá, Cobán y Santa Cruz Verapaz, con un índice de 0.90, 0.89, 0.88 y 0.73 respectivamente. Sin embargo, lo novedoso es cuando se entra a analizar los indicadores componentes del índice de participación ciudadana.

El indicador 7 de dicho índice, “proyectos propuestos por el COMUDE que se incluyen en el presupuesto municipal”, se tiene como resultado que de los 334 municipios investigados solamente cinco tienen un punteo de 1.000, es decir, que las autoridades municipales sí cumplen con incluir proyectos propuestos por el COMUDE dentro del presupuesto municipal, el resto tiene una puntuación de 0.0000. Con respecto al indicador 6, “temas tratados en el COMUDE y su relación con la problemática y potencialidades definidas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM)”, los municipios que tienen una puntuación de 1.000 apenas son 25 de los 334 (SEGEPLAN, 2015).

Lo anterior significa que la participación ciudadana que se da en los COMUDES solo es formal, pues la incidencia real mediante propuestas de desarrollo y su inclusión en el presupuesto municipal es nula. Estas decisiones siguen siendo monopolio de las autoridades municipales. Para ellos es difícil compartir las decisiones, más cuando se trata de asignar importantes recursos financieros. Entonces, la participación ciudadana se queda a nivel formal o solo de traslado de información, ni siquiera de consulta, ya no digamos de coparticipación en la toma de decisiones.

En la Gráfica 4 se presenta el índice de participación ciudadana (negro) y los indicadores 6 y 7 para diez municipios del departamento de Quetzaltenango. La barra del indicador gris oscuro que representa el indicador 6, tiene una puntuación baja con respecto al índice de participación, y la barra gris claro del indicador 7 ni siquiera aparece pues tiene una puntuación de 0.0000.

Gráfica 4
Índice de participación ciudadana y sus indicadores 6 y 7 para 10 municipios del departamento de Quetzaltenango



Fuente: elaboración propia.

Elementos para una redemocratización a nivel local

¿Qué hacer ante la problemática del deterioro del sistema institucional, su cooptación y demás aspectos problemáticos? Se propone impulsar un proceso de redemocratización a nivel local, que efectivamente transite de la democracia formal o procedimentalista a una democracia participativa. Para ello, a continuación, se dan elementos teóricos de lo que es la democracia participativa y se proponen medidas de ajuste para la renovación de las principales instancias y mecanismos del sistema institucional de participación ciudadana, fundamentado en experiencias participativas fomentadas en algunos municipios del occidente de Guatemala.

El nivel local, ya sea que se asuma desde un territorio comunal, municipal o mancomunado, es un ámbito propicio para el fomento de la democracia participativa, esto por varias razones: es un nivel donde se expresan relaciones sociales horizontales entre personas, organizaciones y/o movimientos sociales; la autoridad local está más cerca de la sociedad local, por lo tanto, conoce de cerca las problemáticas que afectan al territorio; a este nivel, la participación ciudadana encuentra mejor asidero como ingrediente esencial de la democracia, y con el marco legal actual que rige la vida de los territorios municipales se tiene muchas potencialidades para transformar la vida local, siempre y cuando se erradiquen las redes y estructuras de corrupción y se hagan funcionar las instancias y mecanismos de participación ciudadana.

La democracia participativa

La cooptación del Estado por los actores ya mencionados significa el secuestro de la soberanía del pueblo: es hora de devolverla. La democracia más que régimen y procedimientos es “una característica de la organización y distribución del poder” (Iglesias, 2014, p. 16). Es, según la etimología griega, el gobierno del pueblo. Por eso “la democracia es el movimiento dirigido a arrebatarse el poder a quienes lo acaparan (el monarca o las élites) para repartirlo entre el pueblo que es el llamado a ejercerlo por sí mismo o por sus delegados” (*Ibid.*, p. 13).

La democracia participativa, entendida como la participación directa del pueblo en los asuntos del Estado, tiene esa bondad de conceder poder al pueblo. Poder no solamente para exigir transparencia, rendición de cuentas, probidad, etc., sino para incidir en el contenido, orientación y objetivos de las políticas públicas y, principalmente, en el modelo de desarrollo económico y social, en y para beneficio común de la gente. De Sousa Santos (2004), sobre lo que significa la democracia, dice:

La democracia para nosotros es una cosa muy sencilla: es todo el proceso de transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida. Y esto no sólo en el espacio público; también en la familia, en la calle, en la escuela, en la fábrica. (p. 61)

Por otro lado, De Sousa (2004), refiriéndose a las limitaciones de la democracia representativa, argumenta:

...los ciudadanos en la democracia representativa no hacen decisiones políticas, sino que eligen los decisores políticos, el voto tiene esta característica ambigua y muy intrigante, que es un acto de participación política que significa una renuncia a la participación política y por eso hay que analizarlo muy bien. (*Ibid.*, p. 58)

Entonces, siguiendo la línea de Sousa (2004), en la democracia participativa los ciudadanos participan directamente en las decisiones políticas y en las condiciones actuales es posible una combinación entre la democracia representativa y la democracia participativa con predominio de esta última. Es decir, en la democracia participativa también son necesarios algunos mecanismos de la democracia representativa como el mecanismo de delegación. De Sousa menciona la aplicación de esto en los procesos y experiencias en los presupuestos participativos en la ciudad brasileira de Porto Alegre. La democracia participativa se funda, en otros valores, como los de

...la cooperación, la solidaridad. No es de filantropía, es de solidaridad ciudadana. Es esto a lo que Rousseau llamaba “la obligación política horizontal de ciudadano a ciudadano. Hay dos obligaciones políticas, una entre el Estado y el ciudadano y una horizontal entre los ciudadanos” (*Ibid.*, p. 65).

En Guatemala se han tenido experiencias de democracia participativa en los procesos de planificación y gestión participativa, y en los procesos de presupuesto participativo. En lo específico a experiencias de estilos de presupuesto participativo en el occidente del país, se pueden mencionar los casos emblemáticos de Palestina de Los Altos, Olintepeque, Cantel, Concepción Chiquirichapa, (departamento de

Quetzaltenango); también están los municipios de Chichicastenango, Chiantla, entre otros.²³²

Una razón (Alonzo, 2007) para la realización de presupuestos participativos es porque

...la construcción de la democracia desde abajo y para el desarrollo local requiere de nuevas relaciones sociales que fomenten el capital social, la creatividad social, las acciones innovadoras y el sentido de solidaridad y confianza entre gobernados y gobernantes y entre los mismos gobernados, la democracia participativa presenta muchas bondades hasta ahora inéditas, especialmente en el proceso de la construcción del Estado Nación. (p. 15)

La corresponsabilidad en el gobierno municipal

Un ajuste estratégico para la democracia participativa a nivel municipal es el ajuste de las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) y hacer vinculantes sus decisiones. No se trata de instaurar un gobierno paralelo sino de profundizar la corresponsabilidad del COMUDE en el gobierno municipal y el gobierno municipal con el COMUDE; de esta manera, se estaría fortaleciendo un contrapeso real (distribución de poder) en la política municipal.

En esta doble relación COMUDE-gobierno municipal, la operativización eficiente de tres procesos de gestión son indispensables: *a)* La formulación de políticas públicas municipales; *b)* La presupuestación participativa municipal y, *c)* El cumplimiento del ciclo de proyectos. Estas nuevas relaciones, que tiene como contexto la gestión pública local de los asuntos del desarrollo municipal, requiere del desarrollo de capacidades institucionales y democráticas tanto en el gobierno municipal como en la sociedad civil local, para ésta última, o mejor para ambos, se necesita la puesta en marcha de un proceso de formación amplio que construya nuevos cuadros y liderazgos democráticos, principalmente en hombres y mujeres jóvenes.

De esta forma se asumirían con muchas capacidades no solo técnicas, administrativas e institucionales, sino democráticas participativas, las principales competencias del municipio: servicios públicos municipales, desarrollo económico local, promoción del desarrollo de la mujer, el ordenamiento territorial y la planificación urbana, etc.; así mismo, se estarían preparando las condiciones para la gestión adecuada de competencias delegadas, entre ellas: la promoción y gestión a nivel local de recursos naturales y el ambiente; la educación preprimaria y primaria; la salud preventiva, entre otras. Todo ello tomando en cuenta los contextos territoriales y pluriculturales de la nación guatemalteca.

232 Han sido procesos donde se ha dado apertura democrática hacia la participación ciudadana, donde autoridades y funcionarios municipales rinden cuentas, transparentan la gestión pública y permiten la toma de decisiones de los representantes comunitarios, sectoriales y de otras organizaciones sociales miembros del COMUDE sobre el monto y características de los proyectos y obras municipales, distribuyendo en forma equitativa los recursos de inversión municipal. Este proceso se realiza mediante una serie de reuniones y talleres participativos donde se logran acuerdos sobre la forma de distribución de los montos de inversión municipal disponibles.

Aunque no hay que limitarse a esas competencias, pues puede haber otras, como de infraestructura o de equipamientos novedosos, que abran nuevas posibilidades para nuevos contenidos de desarrollo territorial que vaya más allá del simple crecimiento y bienestar, que se proyecten a novedosos proyectos culturales y sociales que caractericen particularmente los territorios en toda su complejidad.

La complementariedad de otros mecanismos de participación ciudadana

Las bondades del marco legal actual son tales que se han considerado otros mecanismos de participación y control de la gestión pública local, como las consultas, los cabildos abiertos, la comisión de auditoría social, etc. Esta última debe constituirse primero, pues hasta ahora no se conoce si existen y en cuántos municipios funcionan, el *ranking* de la gestión municipal no tiene un indicador o indicadores al respecto.

Esta comisión tendría funciones de vigilancia, control, fiscalización, supervisión, asesoría y denuncia de actos que menoscaben la democracia participativa. Una tarea de esta comisión, conformada por personas honorables de la comunidad, con la participación de las comunidades indígenas, sería la de controlar la misma conformación y funcionamiento del COMUDE, esto para evitar que, por una parte, sean las autoridades municipales las que nombren a dedo a sus integrantes, o que la oposición política la coopte. Es decir, se engranarían los pesos y contrapesos a nivel municipal.

Otra reforma necesaria es la facultad que tiene hasta ahora el COCODE de ejecutar proyectos de desarrollo, este ha sido el medio de engranaje del sistema de prebendas para la corrupción y que ha integrado a autoridades municipales, empresas constructoras, ONG y a diputados. Al tener esta facultad, el COCODE se desvirtúa como instancia de participación ciudadana a nivel comunal y ocasiona desestructuraciones del tejido social, que se venía fortaleciendo con una gran diversidad de organizaciones y grupos, de mujeres, jóvenes, comités pro-mejoramientos, comités de agua, etc., y que han tendido a desaparecer por efectos de la instauración del COCODE y sus funciones.

A nivel de estas organizaciones distribuidas territorialmente en el municipio, podrían ejecutar distintos proyectos con sus propias capacidades y/o en cooperación con las municipalidades. Se estaría desconcentrando y descentralizando la ejecución de la inversión municipal de las municipalidades y del propio COCODE para empoderar y renovar la experiencia de estas organizaciones.

Por otra parte, el crecimiento cuantitativo y cualitativo diverso de este tipo de organizaciones contribuye a la recomposición del tejido social comunitario y, por ende, municipal, y de este ámbito a otros: intermunicipal, departamental y regional, conformando una densa red de relaciones entre organizaciones. Ello generará sinergias y resultados de cooperación e intercambio que fortalecerán los procesos participativos y la democracia participativa en sí.

Reflexión final

Ante el secuestro y captura de la democracia guatemalteca por las élites políticas y empresariales y el modelo desarrollo económico fallido, disputar la democracia y la lucha política en función de ella (Iglesias, 2014), y radicalizar la democracia y construir pueblo (Mouffe y Errejón, 2015) es un imperativo de primer orden para las actuales y futuras generaciones de la población. El reto es participar efectivamente en la toma de decisiones políticas y económicas que determinan el porvenir de la sociedad guatemalteca. La tarea es enorme por la acumulación y sistémica complejidad de las relaciones políticas, sociales, culturas e institucionales de la actual crisis.

Para esta tarea de reconstrucción, empezar desde y por el ámbito territorial ofrece muchas bondades vinculadas a los avances en el marco legal devenido de los compromisos de los acuerdos de paz. Sin embargo, se necesitan visiones novedosas (innovación social) para abrir nuevas posibilidades al contenido del desarrollo mismo. Esto pasa fundamentalmente por renovar, reajustar y fortalecer los principales mecanismos e instancias de participación ciudadana con miras a la construcción social de la democracia participativa. Se propone para ello instituir nuevas relaciones a nivel municipal para establecer un sistema de pesos y contrapesos, donde juegan un rol central el gobierno municipal, los COMUDE, los COCODE, las organizaciones locales, la Comisión de Auditoría Social, formas organizativas de los pueblos indígenas, entre otras.

Estas nuevas y novedosas visiones del desarrollo implican construir una nueva nación y un Estado pluricultural basado en la cultura y riqueza de los pueblos originarios. Lo anterior significa abrir nuevas alternativas democráticas. Como sostiene De Sousa Santos, “no hay democracia: hay procesos de democratización y hay principios alternativos, culturales, que permiten a los campesinos, a las comunidades negras, a las comunidades indígenas, tener la autoestima de ser los productores de modelos democráticos incluyentes.” (2004: 59)

Referencias

- Alonzo, Rolando (2008). “El presupuesto participativo en Guatemala. Marco conceptual”. Guatemala: Proyecto Tinamit.
- CICIG (2015). Informe: El financiamiento de la política en Guatemala. Guatemala.
- De Sousa, Boaventura (2004). *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Bolivia: CNE.
- Errejón, Iñigo (2011). “El 15-M como discurso contrahegemónico.” España: articulado publicado en: www.enrucijadas.org
- Fuentes, Alberto (2016). “Así se captura el Estado en el capitalismo jerárquico.” Guatemala: Plaza Pública.
- Fundación Mirna Mack (2004). *Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública*. Guatemala: Fundación Mirna Mack.
- Iglesias, Pablo (2014). *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*. España: Ediciones AKAL.
- Illmer, Patrick (2016). “Democratización y cambio social: una revisión de las relaciones entre élites, cooptación del Estado y democratización desde abajo.” En *Revista Eutopía*, Año 1, No. 2, julio-diciembre. Guatemala: Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar.
- Latouche, Serge (2013). *Salir de la sociedad de consumo. Voces y vías del decrecimiento*. España: Octaedro Ediciones.
- Morin, Edgar (2014). *La vía. Para el futuro de la humanidad*. España: PAIDÓS.
- Mouffe, Chantal y Iñigo Errejón (2015). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. España: Icaria.
- Poitevin, René (1992). “Los problemas de la democracia.” En Aguilera, Gabriel *et al.* *Los problemas de la democracia*. Guatemala: FLACSO.
- PROPAZ (2017). *Resignificando los acuerdos de paz*. Guatemala: Editorial Serviprensa.
- Quemé, Rigoberto (2017). *Sociedad militarizada: violencia y colonialidad*. Guatemala: Plaza Pública.

Rodas, Isabel (2016). “Las transformaciones en la cultura política de Guatemala: Una perspectiva después de la crisis política del 2015.” En *Transformaciones en la cultura política de Guatemala. Lecturas sobre la crisis del 2015*. Guatemala: Editorial Serviprensa.

CAPÍTULO IX

La violencia: un límite a la paz y a la democracia

MARCELO COLUSSI*

*Marcelo Colussi, psicólogo, docente universitario,y columnista en diversos medios latinoamericanos.

“No soy sociólogo ni politólogo, pero me doy cuenta que hay una relación entre un chavo marero al que le dan la orden de cobrarle extorsión a todas las tiendas de una comunidad y el diputado que tiene una agencia de seguridad.”

Testimonio de un expandillero

Introducción

La violencia no es un “cuerpo extraño” que nos ataca; es algo común, presente siempre en la dinámica humana. Más allá de nuestro declarado deseo de construir un mundo sin violencia, la experiencia nos enseña que ella está instalada en las relaciones humanas. “La violencia es la partera de la historia”, dijo acertadamente Marx. Para entender exactamente qué significa la violencia, hay que articularla con otros dos conceptos: conflicto y poder. El conflicto es el motor de lo humano. Desde una visión dialéctica de la realidad, nos encontramos con que el mundo, lo humano, todo lo que abordemos, no es quietud y tranquilidad sino perpetuo movimiento. Las relaciones entre seres humanos son eso: movimiento, choque entre disparidades. La simple observación del mundo social nos enseña que hay diferencias: hombres y mujeres, viejos y jóvenes, ricos y pobres, poderosos y desposeídos. Eso no es natural, no viene en la biología ni es un mandato de los dioses: es producto de la forma en que los humanos nos humanizamos. La violencia es la expresión de esas disparidades, dada en la forma de una relación asimétrica de poderes, donde una parte se impone sobre la otra, muchas veces con el uso de la fuerza.

Lo humano no se explica por un instinto animal: es producto de una historia, de un complejo proceso social. Nadie nace naturalmente violento. La violencia no se puede explicar por la biología; es un fenómeno multicausal donde la dimensión sociohistórica prevalece ante la genética. Dicho esto, puede entenderse que el conflicto y las relaciones de poder son lo que verdaderamente mueve nuestro mundo humano. Podemos declarar amor entre todos los seres humanos, pero la realidad es otra: choques, enfrentamientos, guerras, odio. Eso no es instintivo, sino que es producto de la forma en que nos “hacemos” seres humanos. Hoy día estamos formados en la matriz de la propiedad privada y del ejercicio del poder de unos sobre otros (ricos sobre pobres, varones sobre mujeres, ladinos sobre indígenas, viejos sobre jóvenes), aunque eso es un producto histórico. Por lo tanto, puede cambiar.

Entendiendo lo anterior, podemos concluir que la violencia es una forma que asume esa compleja dialéctica de lo humano, donde el conflicto y el poder son parte vital de nuestras relaciones. Por tanto, hay que desechar la idea de la violencia: 1) como algo natural, innato, y 2) como una enfermedad. Todas y todos, sin saberlo quizá, ejercemos violencia.

La violencia no es solo el golpe físico. Esa es la visión estereotipada, tradicional. Debemos ir más allá: hay numerosas formas de violencia. También lo son el machismo patriarcal, el racismo, el adultocentrismo, cualquier forma de autoritarismo, la impunidad, el desprecio del otro diferente (la “hora chapina” ¿no es una forma de violencia?). En otros términos: violencia es la manifestación de una asimetría basada en una diferencia injustificable, la expresión de las injusticias en juego en las relaciones humanas.

Siguiendo esa línea de pensamiento, hay que desconectar la asimilación de violencia con delincuencia. La violencia no es solo la delincuencia. Ese es el repetido discurso de los medios de comunicación que tienen una agenda interesada; pero así se excluyen otras formas de violencia, tanto o más dañinas que la delincuencia. Habría que ampliar esa visión y preguntarse: ¿por qué hay delincuencia? Eso no lo explica ningún instinto innato: es una problemática social. En síntesis, entender la violencia implica hacer entrar muchos factores en juego: sociales, psicológicos, históricos, culturales.

No debe identificarse violencia con pobreza. La forma extrema de la violencia, la guerra, no la declaran los pobres; ellos, en todo caso, son los que ponen sus vidas, pero la manejan (aprovechándola) los poderosos, que no son pobres precisamente. La violencia está en todos lados, no solo en la pobreza.

Guatemala está atravesada por un sinnúmero de expresiones violentas. La repetida idea actual de “violencia” como sinónimo de “delincuencia” debe cuestionarse. Tal identificación es, cuanto menos, errónea, si no producto de una interesada manipulación. Los poderes fácticos, los poderes ocultos, aquellos que cobraron una especial relevancia a partir de la guerra contrainsurgente de las últimas décadas del siglo XX, en mayor o menor medida se siguen beneficiando de ese clima generalizado de violencia. Combatir las violencias implica desmontar esos poderes; es decir: una tarea tanto política como sociocultural. Para ello el fortalecimiento del Estado juega un papel crucial e imprescindible.

El 29 de diciembre de 1996 se firmó la Paz Firme y Duradera. Ello significó el cese de hostilidades entre el movimiento revolucionario alzado en armas y el ejército nacional. Pero esa firma no significó, en absoluto, el fin de la violencia en el país. Por distintos factores, el clima de violencia persiste. La firma de la paz no acabó con las causas que pusieron en marcha la guerra en la década de los años 60 del pasado siglo. La explotación inmisericorde de la clase trabajadora (rural y urbana), la pobreza crónica, la desnutrición, el analfabetismo, el racismo, el machismo patriarcal, todo ello siguió siendo el caldo de cultivo de los distintos malestares que atraviesan la sociedad. En ese marco, y más aún, con mensajes que refuerzan la histórica impunidad y corrupción que recorren la historia del país,²³³ el

233 Por ejemplo, el general José Efraín Ríos Montt, principal cabeza visible de la represión habida durante la guerra, nunca cumplió la condena que se le dictó. Y los casos de corrupción recientemente denunciados por el Ministerio Público tienden a empantanarse. Por otro lado, los empresarios evaden impuestos, y la clase política continuamente elabora leyes a su conveniencia para

fin del conflicto armado no significó ninguna pacificación. La violencia que sigue campeando por todos los rincones es un límite infranqueable a la paz y a la consolidación de una genuina democracia.

Al decir “democracia” se hace alusión a un dificultoso concepto. ¿De qué se habla exactamente cuando se apela a esta palabra comodín, indispensable en el discurso actual de las ciencias políticas? Esto abre un complejo debate, que no será precisamente el objetivo central del presente trabajo. Es preciso decir que por “democracia” se entiende el sistema de convivencia que debería asegurar derechos mínimos a la población, derechos de todas las generaciones (civiles, socioeconómicos, culturales, de inclusión), con la perspectiva de partidos políticos vivos que representan la voluntad popular, y con administraciones del Estado que se alternan cada cierto tiempo a partir del voto ciudadano. Sin embargo, esta democracia – pensada siempre desde los límites del mercado capitalista– no tiene por objetivo real solucionar los problemas estructurales de la población, sino que, en realidad, es una forma de encubrir el núcleo de la sociedad capitalista: la lucha de clases, la explotación de la clase trabajadora (proletariado industrial urbano, obreros agrícolas, trabajadores varios) por los dueños de los medios de producción (industriales, terratenientes, banqueros).

Las distintas modalidades de violencia que cruzan el tejido social funcionan articuladamente con esa lucha de clases. La actual entronización de la delincuencia como forma arquetípica de la violencia funciona así como despolitización de las amplias mayorías populares. La población termina –engañosamente– más preocupada por la violencia cotidiana que por los factores estructurales causantes de la pobreza y la exclusión. Se habla de la violencia del asalto callejero –obviamente muy preocupante– pero se olvidan las causas profundas que permiten esa delincuencia, que parece ser la nueva plaga bíblica que golpea a Guatemala. La cita del epígrafe (declaración espontánea de un joven pandillero) permite ver que hay agenda oculta en esta “epidemia” de violencia que se desató.

Situación actual: la violencia como desmovilizadora de la organización popular

La violencia constituye un problema de salud pública. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que existe una epidemia en términos sanitarios cuando se da una tasa superior a los diez homicidios por cada 100 mil habitantes en un período de un año (OMS, 2002). En Guatemala esa tasa se encuentra hoy en el orden de los 35 homicidios, con un índice de catorce muertes violentas diarias promedio (PNUD, 2018). Aunque ahora, formalmente, no se vive un conflicto bélico, la situación general de inseguridad continúa siendo alarmante.

Si no se está “peor” que durante la guerra, al menos la actual explosión de violencia abre inquietantes interrogantes sobre la sociedad postconflicto que se

zafar de cualquier señalamiento.

está construyendo y las perspectivas futuras. La tranquilidad de lo que se esperaría como convivencia democrática, no existe.

En tal sentido, preocupan altamente dos cuestiones: las causas estructurales que pusieron en marcha ese enfrentamiento interno no han cambiado, a lo que se suma la pesada carga dejada por el sangriento conflicto armado interno con características de “guerra sucia” que vivió Guatemala en el marco de la Guerra Fría, secuelas que han sido muy poco abordadas, lo que refuerza una cultura de impunidad ya histórica en el país. En ese escenario, la debilidad estructural del Estado obra como un elemento que, en vez de facilitar procesos, los complica especialmente.

A lo anterior se suma que luego de la firma de la paz y lo que parecía un cambio en el campo de los derechos humanos, hoy se asiste a una preocupante regresión en el campo de la convivencia democrática. De hecho, con la actual administración se registró un desmantelamiento de cuadros debidamente profesionalizados en el seno de la Policía Nacional Civil, así como el empantanamiento de la lucha contra la corrupción que venían desarrollando el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala (CICIG). Por lo pronto, en ese marco de derechización creciente, todo indica que se han reactivado grupos paraestatales y aparatos clandestinos de seguridad, remanentes de la pasada guerra interna. Poderes ocultos²³⁴ que, valga decir, nunca se desmantelaron efectivamente pese a la firma de los acuerdos de paz. Esos grupos serían los responsables de, al menos, 30 muertes de líderes comunitarios en estos últimos meses (PDH, 2019), asesinatos que han quedado en absoluta impunidad. Muertes que, aunque se disfracen de violencia delincuencia o crímenes pasionales/personales, tienen un claro sesgo político.

Hoy, repitiendo y superando los índices de violencia que se podían encontrar durante la guerra, la situación cotidiana nos confronta con nuevas formas de violencia. No hay enfrentamientos armados entre ejército o fuerzas estatales y movimiento guerrillero insurgente, pero la situación de inseguridad que se vive a diario, en zonas urbanas y rurales, comparativamente es más preocupante. Han aparecido nuevas expresiones de violencia en estos últimos años: además de la tasa extremadamente alta de homicidios, asistimos a un aumento del crimen organizado manejando crecientes cuotas de poder económico y, por tanto, político (hasta un 10 por ciento del Producto Bruto Interno en manos de “negocios calientes” –*hot money*–) (PNUD, 2014). Se ve el acrecentamiento de modalidades surgidas durante la guerra (década de los 80),

234 “La expresión poderes ocultos hace referencia a una red informal y amorfa de individuos poderosos de Guatemala que se sirven de sus posiciones y contactos en los sectores público y privado para enriquecerse a través de actividades ilegales y protegerse ante la persecución de los delitos que cometen. Esto representa una situación no ortodoxa en la que las autoridades legales del Estado tienen todavía formalmente el poder pero, de hecho, son los miembros de la red informal quienes controlan el poder real en el país. Aunque su poder esté oculto, la influencia de la red es suficiente como para maniatar a los que amenazan sus intereses, incluidos los agentes del Estado.” (Peacock, S. y Beltrán, A., 2006) O igualmente: “Fuerzas ilegales que han existido por décadas enteras y siempre, a veces más a veces menos, han ejercido el poder real en forma paralela, a la sombra del poder formal del Estado.” (Robles Montoya, J., 2002)

como el aumento de las pandillas juveniles –las “maras”– vinculadas a los poderes ocultos (Colussi, 2014), el auge de los cárteles del narcotráfico con su aureola de violencia y corrupción, el feminicidio que no cesa (quince muertes semanales de mujeres, INACIF, 2017) campañas de la mal llamada “limpieza social”, los linchamientos (justicia por mano propia).

Ante esta situación, la percepción generalizada de la sociedad raya en la desesperación (USAC, 2018). La violencia cotidiana ha pasado a ser el tema dominante, desplazando otras preocupaciones de la población. Contribuye a agigantar esta percepción el continuo bombardeo de los medios de comunicación, que hacen de la violencia mostrada en términos sensacionalistas el pan nuestro de cada día. Ya pasó a ser frecuente la expresión “la delincuencia que nos tiene de rodillas”, con lo que se logra un efecto de consternación en la población sin proponer ninguna salida, asimilando así violencia con delincuencia pero sin tocar las causas estructurales de este fenómeno. En la conciencia colectiva actual el fenómeno de las “maras”, por ejemplo, tiene más importancia que la pobreza estructural crónica o que la guerra vivida hace unos años y su reforzamiento de la impunidad como conducta que marca toda la historia del país. Sin negar los índices alarmantes de violencia delictual que existen, es preocupante que la prensa aborde la violencia sólo en relación con la comisión de delitos, dejando por fuera otras expresiones, tanto o más nocivas, como la exclusión económico-social, el racismo, el machismo. El autoritarismo y la impunidad como constantes que recorren todos los ámbitos de la sociedad y toda la historia del país no se mencionan, o se mencionan muy poco y tendenciosamente. El fantasma azuzado de esta forma no hace sino reforzar un clima de militarización donde la única respuesta posible ante la epidemia de violencia en marcha es más violencia, más control, más militarización (ya se han declarado varios Estados de excepción y de sitio en algunos municipios en el interior del país luego de la firma de la paz en 1996 para, supuestamente, “combatir” la violencia, y el anterior presidente, Otto Pérez Molina, llegó a su cargo con la promesa de “mano dura” para combatir esas “anomalías”). En la campaña política recientemente abierta para las elecciones 2019, muchos candidatos no dejan de ofrecer estas opciones punitivas como solución a lo que se percibe como violencia. Así, la violencia se combate con violencia.

Todo este sombrío panorama, más la poca respuesta que el retorno de la democracia formal trajo desde 1986 para los grandes problemas nacionales, hace que la población se enfrasque en estos asuntos cotidianos, en la inseguridad del diario vivir, dejando a un lado la participación política, el disenso, el pensamiento crítico. Todo está dispuesto para vivir en un cierto estado de “sonambulismo”. La tónica dominante, tal como dijo un líder comunitario de una mal llamada “zona roja” de la capital:

Todo el tema de la mara se ha inflado mucho por los medios de comunicación; ellos tienen mucho que ver en este asunto, porque lo sobredimensionan. En realidad, la situación no es tan absolutamente caótica como se dice. Se puede caminar por la calle, pero el mensaje es que si caminás, fijo te asaltan. Por tanto: mejor quedarse quietecito en la casa. (Colussi, 2014).²³⁵

235 Colussi, M. (2014) *Maras y poderes ocultos*.

Se pueden anotar como causas de la situación actual, de esta “epidemia” de violencias que se sufre a diario –y que no es solo delincuencia–, un entrecruzamiento de factores:

- La pobreza generalizada (60 por ciento de la población en pobreza; 23 por ciento en pobreza extrema) que cruza toda la sociedad (PNUD, 2018).
- El legado histórico de violencia y su consecuente aceptación en la dinámica cotidiana normal (además de la prolongada guerra interna de casi cuatro décadas, también puede mencionarse como una constante normalizada: corrupción, dictaduras, elecciones fraudulentas, violación sistemática de los derechos humanos, marcado racismo, masculinidad patriarcal ligada al uso del poder y de la violencia y feminidad ligada a debilidad e incapacidad).
- Una cultura de violencia²³⁶ que se manifiesta desde el mismo Estado y la forma en la que éste se relaciona con la población: abuso de poder, y al mismo tiempo, ausencia o debilidad extrema en su función específica.
- El autoritarismo como constante en las formas de relacionamiento social.
- La impunidad generalizada, con un sistema de justicia oficial débil o inexistente, ineficiente en el cumplimiento de su función específica, y una justicia maya consuetudinaria deslegitimada por el discurso oficial (en general, según diversas encuestas, la población no confía en la Policía Nacional Civil ni en el Poder Judicial, y de hecho el mismo Ministerio Público reconoce que la gran mayoría de ilícitos denunciados nunca llega a sentencia). (MP, 2018)
- Una incontenible proliferación de armas de fuego (estudios recientes indican que existen en la actualidad más personas armadas que durante los años del conflicto armado interno). (DIGECAM, 2017)
- Una marcada militarización de la cultura ciudadana (con una cantidad desconocida de empresas de seguridad privada, muchas de ellas trabajando sin las correspondientes autorizaciones de ley, la mayoría de las cuales exige a sus empleados haber prestado servicio militar, quintuplicándose así la cantidad de agentes de la fuerza policial pública), a lo que se suma una generalizada paranoia social con respuestas reactivas: medidas de seguridad por todas partes, población civil armada, desconfianza, casas amuralladas, barrotes y alambradas, puestos de control. (PDH, 2018)
- Silencio y falta de información sobre los efectos de la violencia, y en particular, desconocimiento de la historia y de las raíces violentas que marcan la sociedad (el Informe “Guatemala: memoria del silencio”,

236 Entiéndase por tal la forma asumida como normal y naturalizada de todo tipo de hecho violento incorporado en la cotidianidad.

de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, fue muy poco apropiado por el colectivo social dado que no hubo una política pública de reconocimiento de las atrocidades de la guerra ni una recuperación de esa memoria histórica con el consecuente afrontamiento de sus secuelas a través de estrategias orgánicas de Estado).

- Una acentuada cultura de silencio,²³⁷ producto de la ineficiencia del sistema de justicia y también herencia del conflicto armado recientemente vivido, todo lo cual predispone para no presentar denuncias, no decir nada, dejar pasar, aguantar. Y en el peor de los casos, tomar “justicia” por mano propia (de ahí, junto a otros determinantes, la proliferación de los linchamientos que se viene dando desde la firma de la paz). (PDH, 2018)

La impunidad se reafirma día a día, desde todos los ámbitos. Para una muestra elocuente, lo que sucedió con el juicio realizado contra el principal militar comprometido con la guerra vivida: el general José Efraín Ríos Montt, un ícono por antonomasia del genocidio habido. Después de innumerables pruebas presentadas en su contra, un tribunal lo sentenció como culpable por delitos de lesa humanidad a 80 años inmutables de prisión, pero los factores de poder (léase: el pleno del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF–) respondieron inmediatamente cerrando filas y, tras presiones políticas, el anciano militar quedó libre, pasando detenido solo una noche. Esa impunidad es ya una constante asimilada como normal en todo tipo de relaciones. De ahí que, como lastimosos ejemplos que marcan el clima dominante, la mayoría de los hombres separados no pasa la cuota de mantenimiento para sus hijos, o nadie desea poner una denuncia tras el robo de un teléfono celular, lo cual evidencia que la ley pareciera hecha para ser violada.

Las causas arriba mencionadas interactúan entre sí. Las condiciones cotidianas de vida son angustiantes; si bien la democracia política reinante permite una mayor cuota de libertad en relación con lo vivido durante la pasada guerra, la población vive cautiva de este clima de inseguridad, atemorizada, “de rodillas”, tal como lo repite machaconamente la prensa. A lo que se suma el costo económico que todo ello trae aparejado.

Para el año 2005 ese costo económico ascendió a un 7,3% del PBI. Tal cifra es altamente significativa, en tanto corresponde a más del doble del valor de los daños que causó al país la Tormenta Stan en octubre del año 2005. [...] “Cada año la violencia cobra a la sociedad altas cantidades de recursos en servicios de salud, pérdida de capital social, costos legales, ausentismo laboral, inversión en seguridad privada, así como productividad perdida”, nos hace saber un informe del PNUD del 2006.²³⁸

237 Entiéndase por tal la actitud de no exteriorizar ningún punto de vista comprometedor por miedo a la posibilidad de ser detectado por organismos de seguridad. En otros términos: “mirar para otro lado”, desentenderse de la problemática político-social.

238 PNUD (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*.

Una historia de violencia

“Naturalmente vagos y viciosos, melancólicos, cobardes, y en general gentes embusteras y holgazanas. Sus matrimonios no son sacramento, sino un sacrilegio. Son idólatras, libidinosos y sodomitas. Su principal deseo es comer, beber, adorar ídolos paganos y cometer obscenidades bestiales. ¿Qué puede esperarse de una gente cuyos cráneos son tan gruesos y duros que los españoles tienen que tener cuidado en la lucha de no golpearlos en la cabeza para que sus espadas no se emboten?” decía Fernández de Oviedo,²³⁹ cronista de la colonia española en su “Historia general y natural de Las Indias”, refiriéndose a la población maya originaria de estas tierras. El racismo ha signado la historia de Guatemala desde la misma llegada de los conquistadores europeos, y hoy es la matriz que sigue enmarcando las relaciones sociales. Se dispone de avanzada tecnología del siglo XXI, pero se piensa con cabeza de siglos pasados.

Con perfecto derecho los españoles imperan sobre estos bárbaros del Nuevo Mundo e islas adyacentes, los cuales en prudencia, ingenio, virtud y humanidad son tan inferiores a los españoles como niños a los adultos y las mujeres a los varones, habiendo entre ellos tanta diferencia como la que va de gentes fieras y crueles a gentes clementísimas. *¿Qué cosa pudo suceder a estos bárbaros más conveniente ni más saludable que el quedar sometidos al imperio de aquellos cuya prudencia, virtud y religión los han de convertir de bárbaros, tales que apenas merecían el nombre de seres humanos, en hombres civilizados en cuanto pueden serlo.* Por muchas causas, pues y muy graves, están obligados estos bárbaros a recibir el imperio de los españoles [...] y a ellos ha de serles todavía más provechoso que a los españoles [...] y si rehúsan nuestro imperio podrán ser compelidos por las armas a aceptarle, y será esta guerra, como antes hemos declarado con autoridad de grandes filósofos y teólogos, justa por ley natural. La primera [razón de la justicia de esta guerra de conquista] es que siendo por naturaleza bárbaros, incultos e inhumanos, se niegan a admitir el imperio de los que son más prudentes, poderosos y perfectos que ellos; imperio que les traería grandísimas utilidades, magnas comodidades, siendo además cosa justa por derecho natural que la materia obedezca a la forma,

pudo decir en el siglo XVI Juan Ginés de Sepúlveda²⁴⁰ sin el menor remordimiento. Esa matriz secular de discriminación y violencia recorre toda la historia del país y marca a fuego las relaciones sociales. El Estado no ha hecho sino ratificar esa situación, con un silencio cómplice muchas veces, o con políticas públicas concretas que refuerzan las exclusiones y la violencia. O, durante la guerra, aplicando un terrorismo de Estado.

Hasta 1944, año en que comienza la primera y única experiencia de modificación de la situación socioeconómica de Guatemala con la “Primavera Democrática” que por entonces se vivió por espacio de apenas una década, las fincas se vendían con “indios incluidos”. (Ríos, 2009)

239 Fernández de Oviedo, G. *Historia general y natural de Las Indias*, en Garavito, M. (2004). *Violencia política e inhibición social*.

240 Ginés de Sepúlveda, J. *De la justa causa de la guerra contra los indios*, citado por Dussel E. (1993) 1942, *el encubrimiento del otro*.

El fenómeno de la violencia actual tiene causas múltiples e históricas; lo que estalló con la guerra que comienza en 1960 no es sino la expresión de algo que hoy sigue presente, y que viene desde siglos atrás. Pero la situación de Guatemala en la actualidad, inicios del 2019, con su epidemia de violencia y esa historia de casi 250 mil muertos en la guerra interna en estos últimos años, más todo el dolor que eso trae como secuela, va más allá de ese conflicto puntual. “La historia inmediata no es suficiente para explicar el enfrentamiento armado”, concluye la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999).

La concentración del poder económico y político, el carácter racista y discriminatorio de la sociedad frente a la mayoría de la población que es indígena, y la exclusión económica y social de grandes sectores empobrecidos –mayas y ladinos– se han expresado en el analfabetismo y la consolidación de comunidades locales aisladas y excluidas de la nación.²⁴¹

La violencia tiene innumerables caras. Junto al racismo histórico del que hablamos, valga decir que recién en el año 2005, cerca de una década después de firmada la Paz Firme y Duradera, fue derogada la normativa legal que exoneraba de responsabilidad penal a los violadores que se casaran con su víctima, siempre y cuando ésta fuera mayor de 12 años. Y un virtual “derecho de pernada” (*ius primae noctis*) aún persiste en el actuar de más de un finquero en las zonas rurales alejadas de los centros urbanos, mientras que no es infrecuente que la empleada doméstica en zonas urbanas (en general muchachas indígenas) resulten embarazadas de los hombres de la casa, obviamente sin consentimiento. El machismo como constante atraviesa la historia de la sociedad. El feminicidio al que se asiste hoy no es sino un recordatorio de esta cultura patriarcal. Se asiste a un clima general en el sistema de justicia penal de falta de respeto por la dignidad de los sobrevivientes de violencia y de sus familiares que buscan justicia. El prejuicio dominante que asienta en buena parte de la sociedad, en varones y también en mujeres, es que esas mujeres asesinadas “se lo buscaron”.

Todo coincide para que la violencia, en vez de ir desapareciendo finalizada la guerra, se perpetúe. Se ha perdido la capacidad de indignación. La calamidad que trae consigo la violencia ha pasado a ser natural, normal, asimilada como cotidiana. Ello contribuye a esta desmovilización general que puede apreciarse respecto de la protesta. La “pedagogía del terror” (REMHI, 1998) que impuso la guerra, potenciando exponencialmente patrones violentos ya existentes, contribuye a un cierto clima de paranoia y resignación, lo cual dificulta el afianzamiento de una genuina cultura de convivencia democrática.

El autoritarismo, otra forma de violencia, es una constante cultural; cuando un subordinado, o simplemente una persona, es interpelado/a por otra, es frecuente que responda “mande” por querer decir: “lo escucho”. La idea de disciplina se valora especialmente, incluso más que otra virtud. Un colegio es “bueno” si tiene “disciplina férrea” (no importa tanto la excelencia académica). Así, la época de la

241 Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999) *Guatemala: Memoria del Silencio*. Conclusiones y recomendaciones.

dictadura de Jorge Ubico, en las décadas del 30 y del 40 del siglo XX, es presentada en cierto imaginario social como edad dorada, porque “ahí no había delincuencia” (se fusilaba a los delincuentes). Autoritarismo que va de la mano, siempre, de impunidad. El que manda tiene el derecho inapelable de mandar. Un niño debe callarse ante un mayor y una mujer ante un hombre. Y hasta no hace muchos años, un indígena ante un no indígena. No está de más recordar que Guatemala es uno de los dos únicos países de América Latina (junto con Cuba, y en este país, por otros motivos) que tiene normada la pena de muerte (momentáneamente en suspenso). Es importante destacar que mayoritariamente la población reclama y justifica su aplicación, y más de algún político en campaña juega a promoverla.

La impunidad marca todas las relaciones sociales. Un conductor de un vehículo puede atravesar un semáforo en rojo y sabe que muy probablemente no tendrá sanción, lo mismo que un chofer de transporte público que atropella a un peatón y escapa del lugar del accidente sin ninguna consecuencia. Del mismo modo, se puede evadir el pago de impuestos al fisco, y muy probablemente no habrá sanción (la recaudación fiscal representa apenas el 10 por ciento del Producto Bruto Interno, lo cual nos da una idea de por qué el Estado es un aparato tan débil e ineficiente, pues la media latinoamericana ronda el 25 por ciento) (CEPAL, 2013). Hasta la cruzada anticorrupción que comenzara a partir del 2015,²⁴² llevada adelante por el Ministerio Público (MP) y la CICIG, ningún funcionario y/o empresario podía sentirse temeroso del alcance de la justicia, porque se sabía de su inoperancia. Cuando asumió el cargo, la anterior fiscal general, Claudia Paz y Paz, manifestó que “solo 2% de los ilícitos eran castigados. El 98% restante queda impune” (González, 2012).

Eso es la impunidad: hacer lo que se plazca saltándose toda normativa. Es cierto que existen las leyes, pero al mismo tiempo es proverbial la forma en que las mismas son escamoteadas. Los jueces no siempre se apegan a ley por la razón de a) recibir sobornos, o b) recibir amenazas. Si el mismo Estado que debe castigar los ilícitos no lo hace, la población se siente desprotegida, porque realmente lo está. Y en numerosas ocasiones repite el mismo comportamiento impune.

Se podría pensar, incluso, que la guerra contrainsurgente que vivió la nación en décadas pasadas, enmarcada en la doctrina de Seguridad Nacional en plena Guerra Fría y combate al “comunismo internacional”, alcanzó este nivel de ferocidad –por lejos el más encarnizado de todo el continente que también atravesó “guerras sucias”– por una historia previa de exclusión, autoritarismo y verticalidad con características únicas en toda la región que pudieron permitir esa crueldad. Los profundos niveles de explotación económica históricos son producto de los abusos –de los que también hacen parte el racismo, la cultura machista, el autoritarismo y la impunidad– hondamente enraizados en la sociedad. Si la marginación económico-social y la represión que se vivieron en Guatemala desde siempre, reforzada

242 Elemento sobre el cual no nos extenderemos aquí, pero que abre interrogantes respecto a la “agenda oculta” que pueda tener, impulsada por el gobierno de Estados Unidos como maniobra de control sobre los países de su área de influencia: *cambiar algo para que no cambie nada*.

aún más en estos años de guerra, no están tan visibilizados en el mundo como otros procesos políticos recientes (las dictaduras del Cono Sur del continente, por ejemplo, donde la lucha contra la impunidad dio mayores resultados), ello se debe al peso específico del país en el concierto internacional.

Los 3 mil muertos en las Torres Gemelas de Nueva York producto de los avio-nazos *hollywoodenses*, o la dictadura de Pinochet en Chile, por mencionar solo algunos ejemplos, son ya íconos de la barbarie de nuestro mundo; la explotación histórica en condiciones de semiesclavitud de las fincas guatemaltecas, el patriar-cado ancestral o el cuarto de millón de muertos, la gran mayoría producto de las campañas de tierra arrasada con 667 comunidades rurales masacradas y la siste-mática desaparición de personas recientemente sufridos, dado que suceden en un “país bananero”, casi no cuentan.

Fuera de Guatemala, todo esto es casi desconocido. Lo que finalmente se re-pite sobre esta sociedad, a modo de síntesis, es que “es muy violenta” y que “la delincuencia es dueña y señora”. Pero eso es demasiado poco para avanzar en la solución. Si efectivamente se vive una “cultura de violencia generalizada”, esta tiene raíces históricas y culturales que, así como se formaron, también se pueden erradicar. El clima reinante es de impunidad, y consecuentemente, retroalimenta la impunidad. Todo eso conspira contra la sana convivencia, eso que, en términos generales, podría llamarse –con los recaudos del caso– “democracia”.

La permanencia de la violencia

La violencia es un problema social generalizado que afecta al colectivo, a la tota-lidad de la población. Todas las formas de violencia son un problema de carácter público donde tanto el Estado como la sociedad civil tienen grados de responsa-bilidad para buscar salidas. Por ello, las soluciones deben darse igualmente en planteos multidimensionales donde la institucionalidad del Estado, así como la cultura del día a día del colectivo, juegan un papel clave. Entre las causas de las violencias hay un entrecruzamiento de lógicas, de ámbitos: la violencia estructural que mantiene las diferencias socioeconómicas –que es, ella misma, una matriz vio-lenta fundamental– sirve a la vez como caldo de cultivo para el mantenimiento de una población asustada, y en muchos casos, lista para “salvarse” individualmente apelando a mecanismos transgresores. De allí, por tanto, es posible que puedan salir más hechos violentos. La impunidad y el autoritarismo históricos son, a su vez, causa de una cultura de violencia que se extiende por todos los estratos y que el conflicto armado vino a entronizar. A su vez, el mantenimiento de altos niveles de violencia delincriminal es un fenómeno que tiene que ver con la pobreza y que sectores interesados pueden aprovechar. En definitiva: el clima de violencia actual es un entrecruzamiento de causas.

El ejercicio de cualquier forma de violencia es siempre la expresión de una relación de poder. (Foucault, 2002; Ríos *et al.*, 2009; González, 2012) Por ello,

al abordar la persistencia de la cultura de violencia que no cesa (y al indicar los posibles pasos para afrontarla), se estará tocando el ámbito mismo de los poderes, de su dinámica y enraizamiento, de su ejercicio efectivo. Dado que la violencia se mantiene, ello permite ver que las actitudes autoritarias heredadas persisten en la forma del comportamiento violento “normal” de la vida cotidiana del ciudadano común guatemalteco. Se deben ver en forma crítica las relaciones de poder establecidas en el seno de la sociedad, poderes entre sectores económicos, entre géneros, entre etnias, entre adultos y jóvenes. Entrecruzamientos que explican por qué se da la violencia, y fundamentalmente, indican qué hacer para buscarle caminos alternativos a la situación creada.

Además, como se dijo, existen fuerzas interesadas en mantener el clima de violencia, porque ello justifica buenos negocios: las agencias privadas de seguridad, por ejemplo. En la actualidad el número de agentes policiales privados supera holgadamente al de miembros de la Policía Nacional Civil: 150 mil en contra de alrededor de 32 mil. Esa profusión de policías privadas no contribuye, en absoluto, a un clima de pacificación. Por el contrario, fomenta la militarización, la idea de “mano dura”, la vertiente punitiva, todo lo cual —una vez más— no propicia ambientes democráticos y favorables a la vigencia de los derechos humanos.

Algunos de los encargados de hacer funcionar el Estado represivo que se generó durante las décadas de guerra han reconvertido su trabajo hoy y siguen manejando cuotas de poder, en algunos casos desde las sombras de esa estructura estatal, habiéndose hecho cargo de negocios ilegales —muy rentables, por cierto— con los mismos criterios de militarización y secretismo de años atrás. El Estado sigue siendo débil y continúa permeado por intereses sectoriales que se mueven con características mafiosas. Algunos sectores continúan gozando de un clima de impunidad generalizado, creado durante la pasada guerra y nunca desarticulado, lo cual alimenta y refuerza la cultura de violencia actual. Si los acuerdos de paz firmados en 1996 se visualizaban como una opción clave para combatir el clima de violencia e impunidad históricos, el cumplimiento lento y parcial que han tenido deriva entonces en el mantenimiento de condiciones que alimentan un negativo clima de violencia general, con mantenimiento de la impunidad, que afecta la convivencia social, haciendo que aparezcan índices similares o superiores a los vividos durante la guerra.

Los avances obtenidos por el Ministerio Público y la CICIG en años recientes, desarticulando varias estructuras mafiosas, hoy parecen olvidados, dado el reposicionamiento que están teniendo los grupos corruptos/clandestinos. La cultura corrupta e impune, más allá de primeros buenos intentos por sofrenarla, aún persiste. El llamado “Pacto de Corruptos” establecido entre empresarios, políticos acomodaticios y algunos exmilitares, es una demostración del cierre de filas por parte de los sectores que han manejado el país desde tiempos inmemoriales, y continúan haciéndolo, siempre con el criterio de un Estado-finca, ahora, aparentemente, con el silencio cómplice del proyecto de Washington. La campaña contra la corrupción bajó notablemente de intensidad, lo cual indica que hubo negociaciones de alto

nivel entre los factores de poder, siempre a espaldas de los pueblos, para permitir la tan ansiada “governabilidad” (léase: inmovilidad social) que el sistema requiere para seguir reproduciéndose.

Ahora bien, si todo lo que ocurre en la actualidad lo ligamos inmediatamente a la guerra interna reciente, depositando las dinámicas contemporáneas en el ejército como los “malos de la película”, se corre el riesgo de invisibilizar a otros actores del conflicto armado, los verdaderos beneficiados de “la lucha contra el comunismo”: los poderosos grupos tradicionales que no perdieron un ápice de poder y que hoy continúan siendo los más favorecidos de la sociedad. Los militares fueron el brazo ejecutor en esta guerra político-ideológica. En todo caso, algunos de esos sectores castrenses pasaron a conformar hoy un grupo económico ligado a nuevos negocios “pocos transparentes” (*Impunity Watch*, 2012), y que en el “Pacto de Corruptos” aparecen como actores importantes. Las diferencias socioeconómicas de la sociedad guatemalteca no se originaron con la guerra ni con la intervención del ejército. La oligarquía histórica, de corte terrateniente y hoy modernizada en algunos grupos, si bien no congenia totalmente con los “nuevos ricos”, tampoco se distancia de ellos en tanto clase social. En el “Pacto de Corruptos”, todos los sectores molestos con la presencia de la CICIG actuaron de común acuerdo para desembarazarse de ella. Queda claro, entonces, que los intereses de clase son prioritarios ante cualquier intento de cuestionamiento.

Con limitaciones presupuestarias, sin toda la voluntad política necesaria en algunos casos, con deficiencias conceptuales o técnicas en otros, lo cierto es que con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz se han venido desarrollando muchos proyectos e iniciativas que buscaban afianzar un clima de paz y de concordia luego de 36 años de sufrimiento, que apuntaban a reparar las profundas heridas psicosociales dejadas por ese cataclismo. Si ahora se hace un balance objetivo de cómo está la situación al respecto, puede apreciarse que esos nuevos valores de tolerancia y sana convivencia no han logrado consolidarse. Por el contrario, lo que tenemos es una epidemia generalizada de violencias. Formalmente se vive en democracia; o, al menos, hace años que se repiten las elecciones de autoridades a través del voto popular periódico. Se asiste, en todo caso, a una democracia formal, raquítica en buena medida. El Estado sigue estando en déficit con la sociedad civil.

Los esfuerzos destinados a la consolidación de una nueva conciencia de tolerancia y de cultura de paz realizados desde el ámbito de la educación formal incidieron relativamente poco. Vale decir que aún un 20 por ciento de la población no llega siquiera al nivel primario (PNUD, 2012). Por otro lado, los medios masivos de comunicación, cada vez más determinantes en la creación de marcos culturales en las sociedades modernas, juegan un papel fundamental en la generación de valores ideológicos. Quizá, en estas más de dos décadas transcurridas luego del fin de la guerra interna, no pusieron todo su potencial en la construcción de esa nueva actitud a la que se aspiraba; o más aún, jugaron en contra de la consolidación de una cultura de paz con mensajes que fomentan estereotipos violentos y discriminatorios,

promoviendo así –a sabiendas quizá, o incluso sin buscarlo deliberadamente– un clima de violencia.

Mientras tanto, la violencia sigue. Pero no solo la ola delincencial; continúa –y quizá ahí está el núcleo del problema– la pobreza estructural, la crónica exclusión de grandes mayorías, el autoritarismo y la impunidad. Los robos cotidianos, los asesinatos y las “maras” parecieran tener a toda la población paralizada, desarticulada, aterrorizada. Van apareciendo nuevas modalidades de violencia, que no hacen sino reforzar el clima de terror cotidiano: asesinato extorsivo de conductores de transporte urbano, balaceras continuas en sus unidades, extorsiones a pequeños negocios, secuestros *express* (de un día, instantáneos), desmembramiento con saña de las víctimas, linchamientos, aumento del crimen organizado y de la narcoactividad.

En un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de San Carlos (2005) se concluye que, a pesar de todos los problemas citados, “esta ‘ola imparable’ no es tan imparable”, ya que argumentan: “Algo es posible hacer ante la ‘epidemia’ en juego, más que seguir militarizando la cultura y la cotidianeidad, poniendo alambradas electrificadas y llenándonos de guardias armados. Como primeros pasos algunos han puesto delante la lucha contra la impunidad para enfrentar este mal.”²⁴³

Durante los largos años del conflicto armado “el terror de Estado [...] tuvo el objetivo de intimidar y callar al conjunto de la sociedad. [...] El miedo, el silencio, la apatía y la falta de interés en la esfera de participación política son algunas de las secuelas más importantes que resultaron [...] y suponen un obstáculo para la intervención activa de toda la ciudadanía en la construcción de la democracia”,²⁴⁴ concluía la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Esa misma estrategia pareciera seguir estando presente hoy. Ya no hay desapariciones forzadas de personas ni campañas de tierra arrasada, pero hay una marea delincencial que produce similar miedo y silencio. Ahí están las “maras” como nuevo demonio invadiéndolo todo, los asaltos en una unidad de transporte público, el asesinato de un transeúnte para quitarle un teléfono celular o un anillo..., situaciones que, sin dudas, “nos tienen de rodillas”.

Al adentrarse en el estudio de las actuales formas de violencia son más las dudas que se abren que las respuestas que se encuentran. Es muy significativo que, en el discurso que se ha impuesto cotidianamente, la “violencia” haya quedado ligada casi exclusivamente a “la delincuencia”. Esta existe, sin dudas, y las tasas de homicidio son un hecho. Sin embargo, eso constituye solo una parte del problema. Sin criminalizar la pobreza, es importante no olvidar que las situaciones extremas, más aún en las áreas urbanas, la desesperación a que ello conduce es un caldo de cultivo para el fomento de la marginalidad y la transgresión.

243 Zepeda, R. y otros. (2005). *Las violencias en Guatemala. Algunas perspectivas*.

244 CEH, ídem.

Las ciudades de Guatemala, en especial la capital, se expandieron con las migraciones masivas durante el conflicto armado y con el terremoto de 1976. Por otro lado, el éxodo continuo desde el área rural a la urbana de población que escapa de la miseria crónica crea masas poblacionales desesperadas y vulnerables. Sus jóvenes, casi siempre con mínimo grado de preparación académica, en algunos casos provenientes de familias desintegradas, a veces con padres alcohólicos o que viajaron como migrantes ilegales a Estados Unidos y nunca regresaron, sin mayores oportunidades a futuro, constituyen en muchas ocasiones los transgresores, focos posibles para ser atraídos, reclutados, cooptados por el crimen organizado para la comisión de actos delincuenciales. La cuestión no es reprimir al joven pandillero ni al joven transgresor sino empezar a desarticular los circuitos que posibilitan esas situaciones sociales. Si no se desarticula la pobreza de base –junto a la impunidad reinante– es imposible pensar en desarticular la “epidemia” delincencial. Es más rentable invertir en educación primaria que en cárceles.

Mientras tanto, los sectores que manejan sus cuotas de poder desde las sombras, ligados a negocios ilícitos (contrabando, narcotráfico, tráfico de personas y de armas), en muchos casos desde el mismo aparato de Estado, se benefician/necesitan este clima de zozobra. Las “maras” –población juvenil pobre que no supera los 25 años de edad– son, muchas veces, la mano de obra ejecutora de esos poderes ocultos. Una vez más: releer el epígrafe.

Decíamos que, al adentrarse en la investigación de esta compleja problemática de la violencia que asola Guatemala, surgen muchos interrogantes sin respuesta: es cierto que hay armas por todos lados, descontroladamente, pero ¿por qué?, ¿quién controla eso?, o más aún: ¿hay quien desea que eso sea así? ¿Cómo entender que un jovencito de 15 años de edad pueda cargar granadas de fragmentación, o que cualquier persona pueda comprar en el mercado negro un arma de guerra con gran facilidad? ¿Quién provee todo ese arsenal? ¿Hay alguna agenda tras eso? ¿Quién la fija, y para qué? ¿Dónde van a parar los millones de quetzales que recaudan las maras anualmente? ¿Son esos jóvenes tatuados y estigmatizados de los barrios marginales –esos mismos que, al mismo tiempo, también aparecen asesinados con tiro de gracia en la cabeza sin posterior investigación que establezca responsabilidades hacia sus victimarios– los que manejan y se benefician de esas nada despreciables sumas de dinero producto de las extorsiones? De todo lo anterior, ni el Estado ni la sociedad civil tienen respuestas concretas. Una pregunta que surge entre los ciudadanos es si el Estado será capaz de poder vencer el “flagelo” de las maras y de la explosión de violencia imparable que asola al país.

La promoción de “mano dura” no sirve para detener la violencia. Habrá que desarrollar otras estrategias: educacionales, mejoramiento de la calidad de vida, lucha real contra la corrupción y la impunidad. De lo contrario, no podrá haber cambios.

Conclusiones

- La historia de Guatemala como Estado-nación moderna, desde la llegada de los conquistadores españoles a la fecha, está marcada brutalmente por distintas formas de violencia. Los casi cinco siglos transcurridos desde el contacto de los pueblos mayas con los invasores españoles terminaron generando una sociedad absolutamente asimétrica. En la misma, los descendientes de los conquistadores y las clases dominantes vernáculas que fueron desarrollándose, mantuvieron hasta la fecha enormes y desiguales beneficios sobre los pueblos originarios. Con el tiempo, esas irritantes diferencias no sólo no se achicaron sino que se mantuvieron e incluso se agrandaron, haciendo del país uno de los más desiguales en el mundo, donde la renta nacional está más inequitativamente repartida. Esas enormes asimetrías estructurales se ampararon en un despiadado racismo.
- La matriz de relación político-cultural que se fue imponiendo para todas las vinculaciones humanas –no sólo las económicas– estuvo dada por el autoritarismo (una de las tantas formas de la violencia). Así, las relaciones étnicas, las de género, las generacionales y, en general, las distintas modalidades de tratamiento entre grupos y/o individuos, están atravesadas por patrones verticalistas, autoritarias. Violentos, en definitiva. Quien manda, según esta ya asimilada cultura, tiene derecho de mandar sin atenuantes; y quien obedece, obedece sin mayores cuestionamientos.
- Esa cultura autoritaria fue dando como resultado una particular forma de apreciar la vida del otro subestimado. De esa forma, desde el ejercicio de poderes siempre marcadamente asimétricos, la integridad física y psicológica del otro subestimado, el otro “inferior”, quedó a merced del superior, lo cual estableció una matriz de impunidad generalizada: el dominador puede hacer casi lo que desea con el dominado o, al menos, puede imponerle sus criterios con total naturalidad, porque la normalidad aceptada es obedecer sin protestar.
- Estas matrices autoritarias y violentas marcaron también los rasgos distintivos con que se organizó y se desenvolvió el Estado durante varios siglos. El Estado, lejos de ser una instancia destinada a armonizar las relaciones entre los distintos grupos sociales, fue una prolongación del dominio de las clases dominantes. Durante siglos funcionó con patrones racistas, excluyentes de las grandes mayorías, capitalino y desinteresado del interior del país, y sumamente deficiente en su función de llevar servicios y satisfactores que aseguraran el bien común para la totalidad de la población. En general el Estado estuvo puesto al servicio y beneficio sólo de un determinado grupo de poder.
- Las poblaciones perciben, imaginan y procesan las violencias según circunstancias históricas concretas. Los imaginarios colectivos de violencia, por tanto, cambian en el tiempo, se reconfiguran. En la

sociedad guatemalteca ha sido una constante el autoritarismo, el verticalismo patriarcal y el desprecio del otro diferente (siempre en la óptica de que quien desprecia es el que detenta una mayor cuota de poder). A través de los años, ese cambio fue grande, rápido, pero no dejó de presentar matrices comunes: la violencia no asusta, no conmueve, sino que está enraizada como hecho cultural. El conflicto armado y la militarización que se vivieron por casi cuatro décadas potenciaron la violencia a niveles alarmantes en prácticamente todos los espacios de la vida nacional. El silencio ante todo ello es una forma de respuesta.

- La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada en muy buena medida por acontecimientos político-ideológicos que reproducían las matrices globales con que se movía la sociedad. Durante años Guatemala vivió y sufrió la Guerra Fría. La confrontación entre dos modos de vida (capitalismo y socialismo) se tradujo internamente en una lucha que no fue sólo ideológica sino que tuvo consecuencias materiales espantosas. Las secuelas de ese período de guerra interna aún se viven intensamente luego de firmada la paz en 1996, manifestándose en miedo y silencio.
- Desde ese momento, y de allí en forma creciente hasta nuestros días, el imaginario social de la violencia liga ésta en forma casi exclusiva con la delincuencia. Producto de acciones mediáticas que, deliberadamente o no, ponen la violencia delincriminal como el principal problema de la sociedad, la población, en su amplia mayoría, identifica violencia con esta nueva “plaga” que pareciera atacar todo, sin distinciones de clase, de etnias, de género, etáreas. No es exagerado decir, a modo de síntesis de este nuevo paradigma, que la percepción generalizada afirma resueltamente que “la delincuencia nos tiene de rodillas”. Esa violencia vivida como algo sin límites, omnipresente, tan dañina como la experimentada en los años de militarización y conflicto armado abierto, o más aún por la forma en que abarca toda la sociedad, tiene como actores a nuevos personajes sociales: el crimen organizado, el narcotráfico, las pandillas juveniles (maras). En alguna medida, la delincuencia se une a pobreza, con lo que ésta es fácilmente criminalizada.
- La única forma posible de enfrentar con posibilidades de éxito esa sumatoria de violencias, en otros términos: de afianzar la paz y la democracia, es mejorando sustancialmente las condiciones de vida y desplegando una lucha frontal contra la corrupción y la impunidad.

Referencias

- Bobbio, Norberto, Matteucci, N. y Pasquino, G. (2007). *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI Editores.
- Carrasco, Lourdes *et al.* (2009). *Entre pasado y olvido. Políticas de reconciliación en Guatemala. 1996-2008*, Guatemala: Secretaría de la Paz (SEPAZ).
- Colussi, Marcelo (2014). *Maras y poderes ocultos*. Disponible en <https://www.narrativayensayoguatemaltecos.com/ensayos/ensayos-sociales/maras-y-poderes-ocultos-en-guatemala-marcelo-colussi/>
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). *Guatemala: Memoria del Silencio*, Guatemala: UNOPS.
- Corte de Constitucionalidad (1999). *Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Dussel, Enrique (1993). *1942, el encubrimiento del otro*, Madrid: Editorial Nueva Utopía.
- Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial –ECAP– (2003). *Psicología Social y Violencia Política*, Guatemala: ECAP.
- Erazo, Judith (2008). *La dinámica psicosocial del autoritarismo en Guatemala*, Guatemala: ECAP.
- Fernández de Oviedo, Gonzalo (2004). “Historia general y natural de Las Indias”. En Garavito, Marco Antonio, *Violencia política e inhibición social*, Guatemala: UNESCO/FLACSO.
- Garavito, Marco A. (2004). *Violencia política e inhibición social*, Guatemala: UNESCO/FLACSO.
- Ginés de Sepúlveda, Juan (1993). “De la justa causa de la guerra contra los indios”, citado por Enrique Dussel. En *1942, el encubrimiento del otro*, Madrid: Editorial Nueva Utopía.
- González, Mariano (2012). *Violencia en Guatemala. Una interpretación sobre el aumento de la violencia delincriminal y el trauma psicosocial*. Guatemala: ODHA.

- Guzmán Böckler, Carlos. y Herbert, J. L. (2009). *Guatemala: una interpretación histórico-social*, Guatemala: Mayagráfica.
- Impunity Watch (2012). *Creando un espacio para las voces de todas las víctimas*, Países Bajos: Impunity Watch.
- Liga Guatemalteca de Higiene Mental (LGHM) (2018). *Revista de Psicología Social N° 1*, Guatemala: LGHM.
- Martín-Baró, Ignacio (1992). *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*, San Salvador: UCA.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington: OPS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala: PNUD.
- Proyecto REMHI (1998). *Guatemala: nunca más*, Guatemala: ODHAG.
- Ramírez Ambrocio, M. (2014). *La música de la resistencia: acordes de la memoria*, Guatemala: CAFCA/PNUD/Brot für die Welt.
- Ríos, E. y Colussi, M. (2009). *Imaginando la violencia. Aproximación a los imaginarios de violencia en Guatemala*, Guatemala: ECAP/USAC.
- Robinson, William (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clases y Estado en un mundo transnacional*, México: Siglo XXI Editores.
- Taracena, Arturo *et al.* (2002). *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944*, Guatemala: CIRMA/UNESCO.
- Torres-Rivas Edelberto (Comp.) (2004). *Linchamientos: ¿barbarie o “justicia popular”?*, Guatemala: UNESCO/FLACSO.
- Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (2006). *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*, Tomo IV, San Salvador: UCA.
- Zepeda, Raúl *et al.* (2005). *Las violencias en Guatemala. Algunas perspectivas*, Guatemala: UNESCO/FLACSO.

Impreso por Editorial SERVIPRENSA
2018

