

Informe Guatemala

Revista de la Fundación DESC
Número 83 - Noviembre de 2009

Guatemala

Menos autoridad
legítima, Menos Estado
democrático
Menos territorio
gobernable



O la necesidad de que el Estado democrático gobierne su territorio

Bajo control del narco	EDGAR GUTIÉRREZ	2-4
El mapa de criminalidad y violencia	IVÁN BRISCOE	5-8
De espaldas a los pueblos indígenas	SANTIAGO BASTOS	9-12
Fiscalmente ausente	FERNANDO CARRERA	13-14
Por una política territorial	KARIN SLOWING	15-16



Informe
Guatemala

Director
Edgar Gutiérrez

Editor
Marcel Arévalo

Administración
María Elena Aiza
Miguel Ángel Monroy

Escriben
Alfredo Forti
Anita Isaacs
César Verduga
Edelberto Torres-Rivas
Eduardo Núñez
Elisabeth Ávalos
Fabrizio Feliciani
Fernando Carrera
Francisco Goldman
Gabriel Aguilera
Iván Briscoe
Jesús García-Ruiz
Jorge Nieto
José Narciso
Louisa Reynolds
Ninna Sorensen
Richard Nuccio
Roberto Codas
Víctor Flores
Victor Hugo Godoy

Diseño, diagramación
e ilustración
Sissel Gomez

La Fundación Derechos Económicos, Sociales y Culturales para América Latina (Fundación DESC) es una entidad no lucrativa de servicio público constituida legalmente en 2004, con la misión de promover análisis, estudios, herramientas metodológicas, acciones educativas y de difusión encaminadas a fortalecer la gobernanza democrática a fin de procurar la cohesión social.

fundadesc@yahoo.com.mx
www.fundaciondesc.org
www.informeguatemala.com

AP 308, 1754 Puerta Parada
Guatemala Centroamérica

Bajo control del narco



EDGAR GUTIÉRREZ

Porciones enteras de territorio están bajo poder del narco, y porciones del poder institucional del Estado han escapado del control de las autoridades democráticas. Esto es lo que califica la feudalización de Guatemala y superarla es el gran desafío del Estado democrático en la próxima década.

Es un viernes de fiesta nocturna en una ciudad del Oriente, y los comensales del bar-discoteca se inquietan al notar el ingreso del comisario y un puñado de agentes de la policía. Los agentes del orden inspeccionan cada rincón y registran al público. Ya asegurado el lugar dan el aviso: ingresa seguro al lugar el capo del narco con sus escoltas. Nadie se atreve a levantar la vista, apenas susurran.

En ciertas regiones del Oriente y Norte del país –y de manera creciente en pueblos y ciudades del Noroccidente y del Suroccidente es un hecho que las autoridades locales, sobre todo de la Policía, están cooptados por los barones del narcotráfico. Trabajan para ellos. Protegen sus rutas e informan de la presencia de extraños.

Más allá de eso, los capos son la autoridad real. Los símbolos de su poder resultan inequívocos. Lujosas mansiones que sobresalen

a la distancia. Autos último modelo de un lujo exorbitante. Ferias ganaderas en las que ellos mismos desfilan ante el público montando su colección de caballos pura sangre, y donde exhiben armas automáticas con las que soñarían las fuerzas de elite de cualquier Estado. Conciertos de los cantantes norteños más famosos, auspiciados de su generoso bolsillo.

Y más. Juancho (Juan José León, el narco asesinado a fines de marzo 2008 en Río Hondo, Zacapa) era un auténtico keynesiano. Creía en el pleno empleo. Cualquier desocupado sabía que tenía un jornal asegurado colocando piedrín en pistas de varias fincas. Las señoras accedían a un financiamiento para montar una champita donde venden refrescos y comida chatarra; el aporte incluía celular con el cual reportar cualquier movimiento sospechoso.

"Si el hombre se porta mal. Bebe mucho o tiene otras mujeres, maltrata a la esposa y no aporta al presupuesto... ella (la esposa) sabe con quien quejarse. Solo la amenaza: 'le diré a Don...' funciona."



Estado Territorio

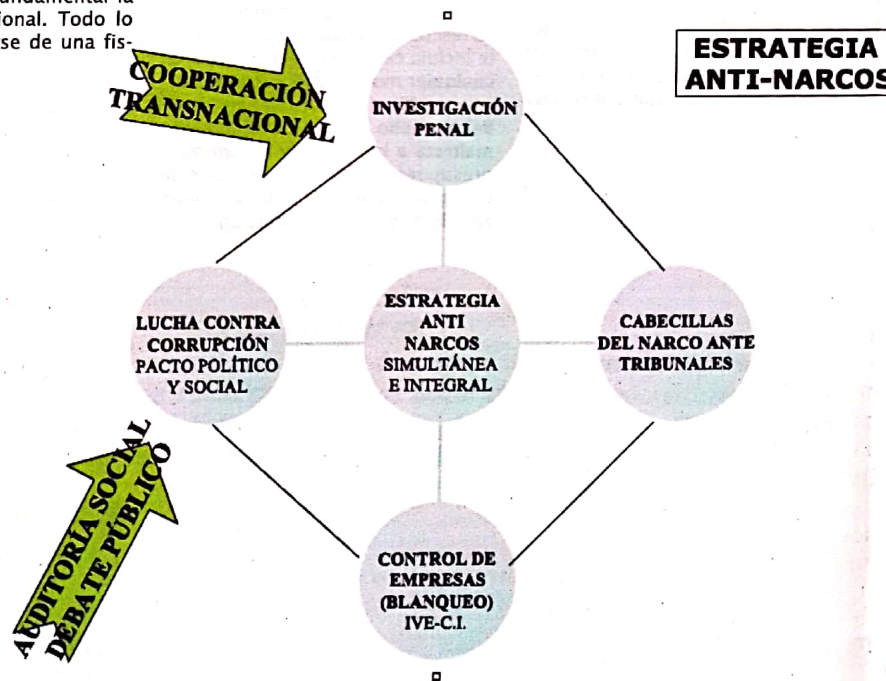
Así me narraron unos vecinos de municipios de Jalapa la imposición del orden ahí. Resuelven conflictos familiares y comunales. Son capaces de barrer con la delincuencia. Todo con el ánimo de ganarse a la población, que constituye su cordón de seguridad más importante.

¿Qué hace un Estado frente a ese descaro? Sería como abrir los dormitorios de nuestra vivienda y ver, impotentes, que los ratones hacen su fiesta a plena luz del día. El poder corruptor del narcotráfico es inmenso. Háganse las cuentas: estamos en el corredor del 90 por ciento de la cocaína que se consume en el mercado más grande del mundo, EEUU. Desde Colombia, donde se produce la mayor parte de esa droga, hasta EEUU, su valor se multiplica por diez. De 2 mil a 20 mil dólares. Hablamos entonces de varios cientos de millones de ganancias netas al año.

El gobierno de México les ha declarado abiertamente la guerra a los cárteles. Las autoridades dicen tener en pie de guerra a 40 mil efectivos militares, aunque los periodistas de terreno afirman que son quizá el 20 por ciento. Pero ahí están. Colombia ha logrado avances, aunque los críticos señalan que la aparente paz no es más que fruto de un avance de los narcos en su viejo afán de cooptar el Estado.

Pero en Guatemala ningún gobierno en los últimos quince años se ha atrevido a retarlos. "Sería un suicidio", dice, para no ser citado, un oficial de las fuerzas de seguridad.

¿Cómo se haría esa recuperación del territorio y de las instituciones? Primero, sin duda, mediante un pacto político explícito. Luego, a través de investigaciones mediante las cuales se puede procesar a los cabecillas (y en tal sentido la actual Ley de colaboración eficaz, no es eficaz para lograr esa colaboración, considerando que en la práctica excluye de beneficios a mandos bajos oficiales), es decir, el empleo máximo de la capacidad represiva legítima del Estado. En tercer lugar, operaciones contra el blanqueo de dinero (tocar los bolsillos del narco), para lo cual es fundamental la cooperación internacional. Todo lo cual debe acompañarse de una fiscalización social.



El mapa de criminalidad

IVÁN BRISCOE

Para empezar, resulta útil dividir la criminalidad y la violencia en una serie de fenómenos diferentes pero relacionados entre sí, en donde cada nivel muestra mayor complejidad y mayores niveles de poder coercitivo.

El crimen común

Resulta obvio que Guatemala está siendo azotada por una ola de criminalidad: en un estudio reciente, el 47.5% de los encuestados dijeron que ellos o uno de sus familiares habían sido víctimas de un crimen violento en el último año, mientras que el 77.9% dijo que temían salir de sus hogares.

Con un promedio de 17 asesinatos diarios, algunos de los cuales con la mutilación y tortura de las víctimas, muchos guatemaltecos urbanos han conocido a víctimas de un crimen violento y las circunstancias de su muerte. Inicialmente confinados a las áreas más pobres de la capital, estos crímenes se han expandido. A los funcionarios de la Unión Europea se les advierte que no deben ir a ningún lugar a pie, que no deben manejar de noche, que no deben pararse ante un semáforo en rojo o si atropellan a un peatón. Mientras, los activistas sociales de la región han denunciado un fuerte aumento de crímenes, extorsiones, asaltos y asesinatos, incluso en los departamentos predominantemente mayas como Chichicastenango y Chimaltenango.

Detrás de esta explosión de crimen violento se encuentra una serie de factores de riesgo. El contexto histórico de violencia y destrucción del tejido social ha hecho, sin

duda, que los veteranos del conflicto armado y sus hijos sean inmunes a la brutalidad extrema. El fácil acceso a las armas y la limitada capacidad de la policía y el Organismo Judicial crean la oportunidad perfecta para la comisión de actos delictivos, mientras que los altos niveles de desigualdad y subempleo juvenil proveen el caldo de cultivo idóneo para quebrantar la ley.

Según un activista de Escuintla, departamento predominantemente agrícola que se encuentra en la costa del Pacífico, "hay trabajo, pero muy mal pagado", lo cual es uno de los motivos de insatisfacción más grandes entre los jóvenes. Una encuesta realizada por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) sobre la criminalidad en Centroamérica, reveló que aunque la tasa de desempleo en Guatemala es muy baja (3%), solo el 34% de los niños en edad escolar llegan a la secundaria. La falta de oportunidades para el desarrollo económico, especialmente en contextos urbanos segregados y polarizados puede llevar a la búsqueda de formas alternativas de generar riqueza. Según un oficial del servicio de persecución penal con amplia experiencia en casos de maltrato infantil y homicidio, "la pobreza es



un estigma que tiene que ser tratado como la lepra y tienes que hacer todo lo puedas para dejar de ser pobre."

Los crímenes de alto impacto, notablemente el asesinato de pilotos urbanos y prominentes activistas políticos y sociales acentúan la sensación de indefensión de las víctimas. El miedo y la histeria han provocado llamados a la implementación de políticas de "mano dura" hacia los criminales, imitando las políticas que ya se han implementado sin mucho éxito en Honduras y El Salvador. Las políticas de "limpieza social" tienen bastante apoyo por parte del gobierno y del aparato de seguridad. La incapacidad de contener la ola de criminalidad ha llevado al alcalde de Mixco a pedir la "militarización" del municipio, lo cual significaría la extensión de la actual política de operaciones conjuntas policíacas y militares en zonas rojas.

La violencia pandillera

y la violencia



Uno de los aspectos más visibles de la criminalidad en Centroamérica ha sido el surgimiento de las Maras, las cuales se concentran principalmente en ghettos urbanos marginales. Las Maras se originaron en las comunidades urbanas latinas que vivían en California durante los años 80, de donde los pandilleros regresaron o fueron deportados a Centroamérica desde la década de los 90 en adelante. Existe una extensa y creciente literatura sobre el tema, analizando el origen de las dos principales Maras: La Mara Salvatrucha (MS-13) y Pandilla Barrio 18 (M-18), y la formación de sus identidades colectivas, su involucramiento en actividades delictivas y el efecto de las acciones policiales represivas en su comportamiento. Las cifras disponibles sobre el tamaño exacto de estas pandillas varía bastante, desde el cálculo conservador de las Naciones Unidas de 70 mil en toda la región (14 mil en Guatemala) al medio millón que contabilizan las entidades gubernamentales (de los cuales se supone que

170 mil son guatemaltecos).

Estas discrepancias ilustran lo difícil que resulta establecer quién es pandillero y qué lo distingue del integrante de una pandilla urbana callejera. Los miedos viscerales de la población sobre el peligro que representan estos jóvenes tatuados y fuertemente armados, agravados por la histeria mediática y las operaciones realizadas por las autoridades como el "Plan Escoba" en Guatemala o el "Plan Super Mano Dura" en El Salvador también impiden un claro entendimiento del papel que juegan las maras en esta ola criminal. Para algunos, las maras son un cartel regional coordinado que constituye "una de las más serias amenazas a la paz regional desde que acabaron las guerras civiles centroamericanas".

Otros estudios se enfocan en la clara ausencia de vínculos transnacionales entre las Maras, la ausencia de una cadena de mando vertical y su involucramiento ocasional en el narcomenudeo, los carteles de protección y asesinatos. Como señala un analista, "las Maras operan más como una red de crimen desorganizado". Un análisis de las principales rutas utilizadas para el tráfico de cocaína de Centroamérica hacia los Estados Unidos muestra que el papel de las Maras es

marginal.

Aunque abundan los estereotipos erróneos, sí existe evidencia en Guatemala de los crecientes vínculos entre las Maras y el crimen organizado. Un aspecto de esto es el control que ejercen los policías corruptos sobre las pandillas, exigiéndoles una cuota del dinero obtenido a través de sus actividades delictivas a cambio de impunidad. Un estudio detallado del comportamiento de las Maras en años recientes reveló que el 88 por ciento de los ex mareros en Guatemala tenían conocimiento de estas prácticas y un encuestado describió a los policías como "mareros uniformados". En este contexto, un programa de USAID para rehabilitar a los mareros activos en Villanueva fue suspendido en 2002 tras el asesinato de 19 pandilleros por policías agraviados.

Los vínculos con organizaciones criminales de mayor envergadura parecen estarse fortaleciendo. En toda Centroamérica, las Maras parecen haberse transformado de vigilantes comunitarios unidos por lazos de sangre y territorio en brazos estructurados de las redes criminales. Esta transición no es definitiva ni universal pero el patrón ha sido detectado en Nicaragua y El Salvador, donde la llegada del narcotráfico inter-

nacional y los efectos estigmatizantes de la represión violenta han generado estructuras mafiosas más organizadas y verticales. De manera similar, en Guatemala, el uso de los mareros como los "soldados perfectos" para la venta de drogas en el mercado local y la extorsión es un hecho que ha sido corroborado por muchos ex mareros. En este sentido, su papel en la ola de asaltos y asesinatos de pilotos urbanos en la Ciudad de Guatemala – se calcula que se producen unos 200 asaltos diarios, aparentemente cuidadosamente planificados en términos de frecuencia, ubicación e impacto – lo cual demuestra su inserción en organizaciones criminales jerárquicas que manejan grandes redes de extorsión.

Crimen organizado

Gupos altamente estructurados y resistentes que manejan y buscan negocios ilícitos altamente lucrativos parecen ser el elemento dominante del entramado criminal en Guatemala. Al igual que en México, donde el Directorio Federal de Seguridad (DFS) fungió como el coordinador central de la actividad criminal hasta su disolución en 1985, muchos de estos grupos han surgido por iniciativa de actores estatales y militares que establecieron un "estado mafioso corporativo" a partir de la década de los 70.

Estos orígenes bajo el manto del Estado contra-insurgente con poderes excepcionales han sido transformados por una especie de metástasis criminal. A juzgar por recientes casos de alto impacto, los carteles criminales han comenzado a actuar como federaciones eficientes y enormemente poderosas que controlan operaciones en múltiples sectores –alterando profundamente su relación con el Estado.

Al mismo tiempo, la base de su impunidad legal y sistemas de alerta temprana siguen presentes en instancias clave del Estado y de los cuerpos de seguridad. Pese a la rotación de directores y las repetidas depuraciones, incluyendo el despido de 932 agentes policiales en agosto de 2007, persisten las dudas sobre la probidad de las fuerzas policiales. El Departamento de Operaciones Antinarcóticos (DOAN) fue desmantelado tras ser sindicada del robo de 600 kilos de cocaína en 2002, mientras que el capo de la droga Adán Casti-

llo fue arrestado tres años después en Virginia, acusado de involucramiento en el narcotráfico. Los agentes policiales entrevistados para la elaboración de este informe afirmaron que la mitad de la Policía Nacional Civil tenía vínculos con redes criminales. Según un testigo, el jefe de la Oficina de Responsabilidad Policial (ORP) no había pasado una prueba de polígrafo.

Un agente de medio rango en el Ministerio Público dijo en una entrevista que el entorpecimiento de investigaciones sensibles era una práctica común bajo la gestión de Juan Luis Florido, quien fungió como Fiscal General entre 2004 y 2008: "Las órdenes llegaban por teléfono. Aquéllos que no obedecían tenían que renunciar a sus cargos. Sabías que te estabas enfrentando a un cuerpo paralelo". Los allanamientos importantes, añadió la fuente, tenían que llevarse a cabo con agentes "ciegos". De lo contrario, era imposible evitar las fugas de información.

La red para-estatal de oficiales corruptos se extiende hacia otros cuerpos de vital importancia, incluyendo el Organismo Judicial, la Dirección General de Migración, el Ejército y la red de 18 mil Consejos Comunitarios de Desarrollo. Esta infiltración también se observa en el sistema político, donde un sistema de financiamiento de partidos con débiles mecanismos de regulación y la falta de control sobre las listas de candidatos locales ha permitido la infiltración de partidos políticos, incluyendo la UNE, por supuestos narcotraficantes.

La flexibilidad operativa que permite esta gama de contactos estatales, políticos y empresariales, sin olvidar los vínculos con los "soldados" mareros – crea múltiples posibilidades para permitir el florecimiento de la actividad criminal. En 2006 se produjo el robo de US\$8.6 millones en efectivo en el Aeropuerto La Aurora, lo cual apunta a una alianza criminal entre la policía, agentes de seguridad aeroportuaria y pilotos aéreos, en la cual ex miembros de la inteligencia militar tienen un papel preponderante.

Aún más revelador del poder y alcance del crimen organizado fue el asesinato de tres diputados salvadoreños y su chofer en febrero de 2007. Tras esos asesinatos, supuestamente vinculados con el robo frustrado de un cargamento de droga, el jefe de la unidad policial de combate al crimen organizado y otros tres agentes sindicados del crimen fueron asesinados en una cárcel de alta seguridad, aparente-

Estado Territorio

mente en connivencia con las autoridades penitenciarias.

Desde entonces, la cadena de crímenes no ha tenido fin: el agente policial que ayudó a detener a los sindicatos del crimen, el fiscal auxiliar que realizaba la investigación, los mareros involucrados en el asesinato de los policías en El Boquerón, una mujer sindicada de ser su cómplice, el director del penal donde esta mujer se encontraba recluida, todos han sido acribillados, decapitados o degollados. El ex diputado de la UNE, Manuel Castillo, sindicado como el autor intelectual de la conspiración inicial, junto con ocho cómplices más, actualmente guarda prisión.

Quien resulte ser el verdadero responsable de estos asesinatos coordinados, su habilidad para operar grupos de sicarios en diversos contextos y hacer uso de vínculos con actores políticos, policiales y judiciales y actuar con impunidad, es muy reveladora. Estos casos, por supuesto, ocupan un lugar central en las investigaciones de la CICIG y las reformas legislativas que impulsa.

Es lógico asumir que la cadena de asesinatos refleja la existencia de una estructura subyacente y una serie de rivalidades, las cuales en circunstancias normales no serían visibles. En este caso, la organización en cuestión representaría la evolución de los poderes paraestatales contransurgentes y clandestinos, similar a un "estado

paralelo" con la capacidad de desactivar los procedimientos institucionales donde y cuando así lo desee.

Por último, el auge del crimen organizado debe situarse en el contexto del creciente crimen transnacional. Guatemala se ha convertido en un punto clave en la ruta utilizada para el trasiego de cocaína desde los Andes hasta los Estados Unidos: se estima que el 88% de la droga pasa por Centroamérica luego de que la ruta centroamericana reemplazara a la caribeña a finales de la década de los 90. Se calcula que el 75% de la droga pasa por Guatemala. El comercio se ha confinado a la costa del Atlántico y a la frontera con México, especialmente los departamentos de Izabal y Petén, una vasta jungla donde se reporta la existencia de unas 31 pistas de aterrizaje clandestinas. Pero la campaña antidrogas librada por el presidente mexicano Felipe Calderón y las ventajas de utilizar a Guatemala con su falta de presencia policial, como una bodega del almacenamiento y una especie de "chorro que puede utilizarse para controlar el flujo de la droga", parecen haber fomentado la incursión de los carteles mexicanos en territorio guatemalteco y la extensión de la narcoactividad a nuevas regiones como el altiplano occidental, la costa del Pacífico y Alta Verapaz. Se estima que hay unos 800 narcotraficantes mexicanos en Guate-

mala y que estos se han visto involucrados en una serie de balaceras con los carteles guatemaltecos tradicionales, notablemente en Zacapa en marzo de 2008 y en Huehuetenango en noviembre del mismo año.

No cabe duda que los pueblos fronterizos, áreas rurales remotas y regiones donde no tienen presencia las fuerzas del orden público o donde proliferan las armas – la llamada tierra caliente de Zacapa, Chiquimula y Morales en el centro-sur de Guatemala, así como en Petén e Izabal – el narcotráfico se ha convertido en una fuente importante de dinero y poder local y cada vez más sustituye al Estado. En algunas áreas, ha comenzado a jugar el papel de benefactor local para escuelas y hospitales e incluso se le atribuye la eliminación de las Maras locales. Al mismo tiempo, las regiones penetradas por la droga, evidencian tasas de homicidio extremadamente altas, aunque podría afirmarse que esto se debe a las luchas internas entre facciones rivales.

Iván Briscoe. Sociólogo especialista en Estados frágiles y violencia criminal.

Traducción de Louisa Reynolds.

Pueblos indígenas y reapropiación del espacio en la Guatemala del cambio de milenio

La conformación histórica de la diferencia étnica en Guatemala ha tenido siempre su correlato en la organización económica, administrativa e ideológica del espacio. Dados los procesos sociales, económicos y políticos en que están inmersos los indígenas en la actualidad, esa relación está cambiando. Podemos hablar de tendencias contrapuestas o complementarias, que se pueden resumir en tres procesos.
SANTIAGO BASTOS

El peso de la historia

La llegada de los españoles a estas tierras supuso la desaparición de una serie de unidades políticas que, en diferentes grados venían desarrollándose al menos desde 150 años antes, y la entrada de todos ellos en la categoría genérica de "indios" dependientes de unidades administrativas de lógica colonial. Se reorganizó el patrón de asentamiento con la concentración en unos "pueblos de indios". Estos se convirtieron en la unidad de pertenencia de una manera tal que ha condicionado la identidad y la acción política y social desde entonces. De ahí surge la idea de "comunidad", reivindicada como unidad de comportamiento de los actuales indígenas.

A lo largo de la época republicana fue madurando una imagen bipolar de la sociedad que fraguó después de la implantación del café y quedó reflejada en la idea generalizada de un "oriente ladino" y un "occidente indígena", que dejaban ocultos a chorti's y poqomames en el primero y los corredores mestizos de Huehuetenango, Quetzaltenango y San Marcos en el segundo.



Esta es la imagen que hemos heredado de la historia y que ha guiado y guía mucha de la acción política y cotidiana.

La ideología de la latinización, con su poderosa imagen de la aculturación por vías del "progreso" que se dio tras los años 50 del siglo XX, también tuvo su correlato espacial, con la idea de que el espacio indígena se iría reduciendo con el "desarrollo" que se daba en las ciudades y en los espacios de colonización, pues ambos eran espacios "modernos" étnicos, en que no cabía el indígena ni lo que fuera "atrasado".

Sin embargo, como ahora sabemos, las cosas no fueron así; la promesa de modernidad acabó bañada en sangre, y después de más de 20 años de ajuste, neoliberalismo, globalización y políticas multiculturales en un contexto de postconflicto, Guatemala se halla en una encrucijada respecto al futuro de esa dimensión tan importante como es la étnica.

La dispersión espacial

Las tendencias a la dispersión que se dieron como fruto de la movilidad espacial asociada a la modernización, cambiaron en parte la geografía étnica dentro y fuera del país. Desde los años 60 los indígenas empezaron a salir de sus comunidades de forma permanente —ya no estacional como hasta entonces— para instalarse en los nuevos espacios de colonización que se abrían en la Costa Sur y, sobre todo, la Franja Transversal Norte y Petén. Ixcán es posiblemente el caso más conocido, y también llama la atención la expansión de los q'eqchi's, pero la dinámica fue mucho más allá. Y llegó a las ciudades, de tal forma que en los años 90 del siglo pasado, el Área Metropolitana de Guatemala era el espacio que albergaba la mayor concentración de mayas en todo el país: entre 150 y 200 mil.

La campaña de tierra arrasada de inicios de los 80 no hizo más que aumentar estos movimientos de dispersión, cuando personas, familias y comunidades enteras se escondieron por todo el país, y en la vecina Chiapas. Como resultado, al cambiar el siglo

teníamos una situación en apariencia paradójica: como ha mostrado Richard Adams, el altiplano era cada vez "más indígena", pues con el conflicto se acabaron de ir muchos de los ladinos que vivían en las cabeceras. Pero los indígenas tampoco se habían quedado en el occidente: los mapas lingüísticos realizados por Michael Richards muestran una imagen de presencia por todo el país, que más parece de una regadera que de un embalse cerrado.

Este inicio de milenio ha puesto de manifiesto una tendencia que comenzó también en el conflicto y ha disparado esa dispersión: la salida a EE.UU. como forma de mantener las maltrechas economías familiares. Forma parte de la dinámica de dispersión que venimos viendo a nivel continental (sus hermanos mixtecos mexicanos hace tiempo ya pasaron a EE.UU. y los kichuas ecuatorianos se riegan por Europa); es su forma de insertarse en esta globalización.

Toda esta dispersión y todo el cambio sociocultural que conlleva deberían haber contribuido a la pérdida de identidad indígena.

Evidentemente, los costos para la sociabilidad comunitaria y para la reproducción cultural e identitaria son muy altos, pero los estudios en la capital, en Qucán, en EE.UU., en las comunidades nos dicen que no es así. La dispersión territorial supone un cambio identitario tanto entre los que se van como en los que se quedan, pero no la desaparición del papel de cada comunidad como centro de referencia de la diáspora.

Además de esta recreación de las identidades étnicas y comunitarias, la dispersión territorial, unida a las políticas económicas y sociales de corte neoliberal están creando nuevas formas de exclusión que, como

siempre en Guatemala, tienen su faceta étnica. Es lo que se aprecia en la renovación de la categoría de los "shumos" y en la choificación amestizada de las periferias urbanas y rurales. Se trata de categorías de exclusión en parte diferentes a las heredadas, en que se conjunta lo étnico y lo clasista con un desprecio de fondo. Las maras, verdaderos espacios marginales transétnicos, son la mejor muestra de esta reformulación.

El Pueblo Maya y los mapas

A la vez y frente a esta tendencia a la dispersión y transformación de los vínculos con el espacio histórico, se están dando otras dos dinámicas que van en sentido contrario, hacia una nueva fijación de "lo indígena", ahora entendido como "lo maya", en el territorio. Ambas van de la mano de las demandas por participación y reconocimiento que los mayas llevan desarrollando sobre todo desde el proceso de paz.

La primera dinámica tiene que ver con la fijación de lo maya a través de la idea del territorio que corresponde en la

calidad de pueblo maya.

Como pueblo indígena se reclama ser usuario ancestral de un territorio que fue usurpado primero por los españoles y después por la República de Guatemala, y cuyos miembros mantienen desde entonces una serie de idiomas que les diferencian y cuya distribución ha sido representada hasta la saciedad en mapas. Abonando así la identidad panmaya, desde finales de los 80, los mapas representando las áreas idiomáticas han sido una de las principales vías de consolidación de la idea de un territorio habitado por el Pueblo Maya en la República, claramente diferenciado del área "ladina".

Estos territorios lingüísticos han sido y son la base de los reclamos de una distribución autonómica del poder político, o al menos de un rediseño administrativo del país. Poco –o casi nada– se ha avanzado en esa faceta espacial-territorial del reconocimiento del carácter multicultural del país. Sin embargo, su efecto se va a notar a mediano y largo plazo. La proliferación de los mapas va ayudando a fortalecer la idea de "territorio maya" mientras

Estado Territorio

la nueva función identitaria de los idiomas está sirviendo para que entre los mayas tome forma la idea de pertenecer a esos grupos lingüísticos como referentes identitario-políticos: "soy maya-k'iche", "maya-tz'utujil", etcetera. Con ello se consolidan identidades regionales intermedias que antes apenas se daban y en algunos casos sustituyen a la identificación local como primer referente.

La renovación de la territorialidad comunitaria

Pese a estos esfuerzos unificadores, la faceta comunitaria no está desapareciendo en esta dinámica de renovación política de la identidad étnica. De forma paralela y a veces autónoma a los reclamos por reconocimiento y autonomía como pueblos, en algunos lugares están recreándose las estructuras e instituciones como las Alcaldías Indígenas y Consejos de Ancianos que por siglos fueron la base del accionar local indígena. A veces aparte, a veces en contra y otras usando las estructuras estatales de los COCODE, resurgen desde la idea de los derechos indígenas, sobre todo el de la autonomía de decisión sobre sus asuntos renovando la concepción del control de los recursos, como en Totonicapán, a veces con claras connotaciones de autogobierno, como en Sololá y otras vinculadas al ejercicio

del Derecho Maya, como en Santa Cruz del Quiché, creando así territorios jurisdiccionales de hecho.

Pero quizás es más importante el proceso que se da por la voracidad de las empresas transnacionales, lanzadas en la última década contra los recursos naturales -los minerales, el agua, el petróleo, los nuevos cultivos extensivos-. Violan de tal forma el precario equilibrio ecológico, económico y político de los espacios comunitarios, que están provocando un reforzamiento de la idea de territorio, ahora ligados al disfrute de derechos sobre esos recursos. Para ello, estas comunidades movilizadas están usando todo el bagaje y el discurso de los derechos indígenas proclamados universalmente.

Así, en el contexto de unos pueblos indígenas en lucha en el continente, los conflictos contra cementeras, hidroeléctricas, mineras y cultivadores de palma africana, están ayudando a recrear el "territorio indígena" desde las comunidades, a veces apoyándose en unas estructuras locales que habían ido perdiendo su razón de ser, que

ahora se renuevan desde una visión de lo indígena que reclama igualdad y soberanía.

Estas son las tendencias que están suponiendo el cambio en la relación entre los pueblos indígenas y el espacio en Guatemala. Como ocurre con todo lo que tiene que ver con la dimensión étnica de nuestra sociedad, no sabemos hacia dónde puede llevar, pero sí que nada será igual a como nos imaginamos que sigue siendo.

Santiago Bastos es investigador del CIESAS Occidente.



Hacia un Estado fiscalmente presente

FERNANDO CARRERA

Los padres ausentes se distinguen, entre otras cosas, por no asumir con responsabilidad sus obligaciones económicas familiares (o por hacerlo de una manera negligente). El Estado guatemalteco es una suerte de padre ausente que ante las constantes demandas de la ciudadanía por seguridad, justicia y servicios sociales, responde siempre con la misma letanía: no tengo dinero.

La debilidad fiscal del Estado guatemalteco es, sin duda, notoria. La bajísima tributación (menos del 10% del PIB) se traduce en insuficiencia de recursos a nivel del presupuesto. Así, al compararnos con nuestros vecinos del hemisferio, queda claro que somos el país de América Latina que, del total de la riqueza producida anualmente, destinamos la menor proporción para financiar bienes públicos esenciales (educación, salud, nutrición, seguridad y justicia). Por ejemplo, en 2008 Costa Rica destinó para financiar la justicia cerca de US\$47 por habitante, mientras Guatemala financió la justicia asignándole US\$6 por habitante (una lamentable proporción de 1 a 8 a favor de Costa Rica). Como consecuencia, en Costa Rica hay en promedio un juez por cada 5,660 habitantes, mientras en Guatemala cada juez se enfrenta a 3 veces el mismo número de habitantes (un juez por cada 16 mil 700 personas).

Un segundo factor importante que explica la débil presencia del Estado en el territorio guatemalteco es la

inequidad en la distribución geográfica de los escasos recursos presupuestarios. Así, los datos del presupuesto ejecutado en el 2008 nos muestran que la inversión social per cápita en el departamento de Guatemala fue cercana a 2,700 quetzales, mientras que en los departamentos de Quiché y Huehuetenango la inversión social per cápita fue de solamente 1,030 quetzales (casi el 30% de lo asignado a los habitantes del departamento de Guatemala). Y si se analiza la inversión en servicios económicos (mayoritariamente infraestructura) la proporción es igualmente inequitativa, pues el departamento de Guatemala recibió 748 por habitante, mientras Quiché y Huehuetenango les fueron asignados 267 por persona (nuevamente una proporción de 3 a 1).

La insuficiencia de recursos, y la inequidad en la distribución geográfica de los mismos impiden una adecuada presencia del Estado en todo el territorio nacional. Pero la corrupción también contribuye a esta ausencia de una manera perversa. En este sentido está claro que el ordenamiento (¿ordeñamiento?) del presupuesto con fines de enriquecimiento ilícito se basa en gran medida en tres factores: el sobreprecio en obras de infraestructura física, el fraude en la entrega de bienes y servicios, y las plazas fantasma. Lamentablemente estos tres factores tienden a afectar principalmente a las comunidades y territorios más alejados, donde es muy débil la fiscalización de las contrataciones de personal, la evaluación de los costos de construcción de infraestructura, y la vigilancia en cuanto a la entrega efectiva de suministros.

A pesar de las críticas por la gestión política de los programas de protección social impulsados por la Primera Dama, estos pueden ser uno de los ámbitos de acción pública que fortalezcan la presencia y la legitimidad del Estado en el territorio. Algo similar sucedería si aumenta la presencia de las fuerzas de seguridad en las comunidades más alejadas (abandonando previamente los enfoques de seguridad del pasado basados en la represión y la violación de los derechos humanos). Pero ambos procesos deberán ser coordinados con una mayor presencia de servicios de justicia, educación, salud y nutrición. Y todo junto representa claramente una demanda creciente de recursos fiscales frescos que el Estado tendrá que procurar y trasladar al presupuesto nacional.

Más recursos, mejor distribuidos geográficamente, y con mayor transparencia es, en resumen, el panorama fiscal al cual deberá hacer frente el Estado guatemalteco si es que desea disputar el territorio y la población al crimen organizado y a los aparatos paralelos de seguridad. Como hacer esto, en tiempos de crisis económica y de una caída brutal en la recaudación tributaria, es el mayor desafío estratégico al cual se enfrenta actualmente la clase política y el liderazgo económico y social del país.

Fernando Carrera es director del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).



Sobre precio en obras

Fraude

Plazas fantasmas



Un Estado presente en el territorio y que gestiona efectivamente el desarrollo

KARIN SLOWING UMAÑA

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplan- es uno de los pocos órganos de planificación del desarrollo que sobrevivió a las políticas de adelgazamiento y debilitamiento del Estado que dominaron la administración pública Latinoamericana durante los últimos 20 años. A lo largo de ese período, su capacidad de desarrollar los mandatos que le confiere la ley del Organismo Ejecutivo en materia de políticas públicas, planificación, inversión y gestión de la cooperación internacional, se vio profundamente debilitado, dependiendo de la vitalidad de su función esencialmente de la capacidad de la autoridad de turno. En algunos casos, ello generó posibilidades de fortalecer la SEGEPLAN pero en otros no fue así, dado que la visión dominante durante el período -acerca del papel del Estado como gestor del desarrollo- fue muy limitada.

Sin embargo, tanto a nivel mundial como nacional, esta visión está cambiando. Aprovechando esta coyuntura, en agosto de 2008 dimos inicio a un proceso de renovación institucional, a través de la formulación y puesta en marcha del plan estratégico denominado "Traer a la Segeplan al Siglo XXI". En esencia, se busca impulsar un cambio sustantivo en la manera de realizar el quehacer de SEGEPLAN para el cumplimiento efectivo de sus mandatos. El plan estratégico se sintetiza en 6 ejes de gestión, estrechamente articulados entre sí: Gestión de las políticas públicas; de la información y el conocimiento; de la planificación; de la inversión pública; de la cooperación internacional; y del desarrollo institucional.

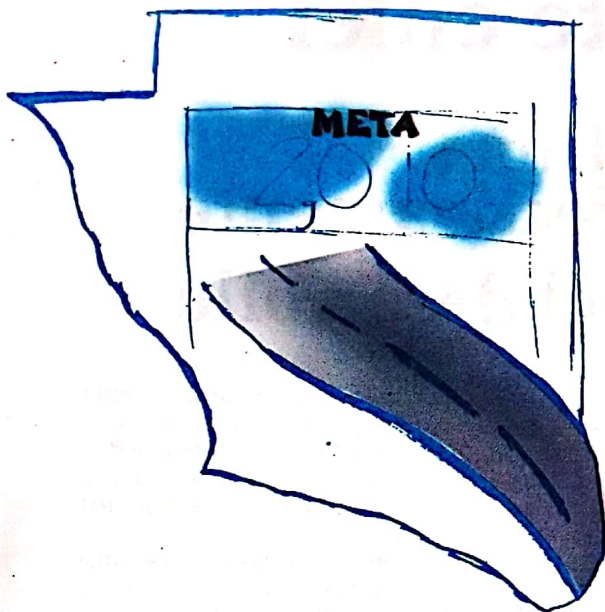
Una de las premisas fundamentales del Plan Estratégico de la SEGEPLAN es la necesidad de hacer efectivo esos mandatos en todo el territorio nacional. Es decir, el Estado no sólo necesita estar presente en el territorio, sino funcionar efectivamente como gestor e impulsor del desarrollo local y regional. Para ello, la SEGEPLAN en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, y como integrante de la Unidad Técnica Departamental que constituye la presencia del Organismo Ejecutivo en los territorios, tiene la responsabilidad de contribuir a asegurar que las políticas públicas que impulsan las distintas administraciones de

gobierno, sean coherentes con una visión de desarrollo nacional de largo plazo, pero que a la vez, reconoce la profunda heterogeneidad estructural y la desigualdad que caracteriza nuestro país, así como la enorme riqueza y diversidad social, cultural y natural de los distintos territorios que la conforman.

Para ello, la SEGEPLAN impulsa el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo que articula procesos de planificación territorial (a escala comunitaria, municipal, departamental, regional y nacional) con los procesos de planificación institucional y sectorial del nivel central del Organismo Ejecutivo; la finalidad es crear instrumentos coordinados de gestión -los planes territoriales de desarrollo y los programas únicos de inversión pública en los territorios- que sirvan de punto de partida a la programación del presupuesto público, y para orientar los recursos y acciones provenientes de la comunidad internacional y eventualmente, estimular que las inversiones privadas -nacionales y extranjeras- generen un caudal a favor del desarrollo que corra todo en la misma dirección.

En esto, la SEGEPLAN cumple un papel facilitador y articulador de procesos de planificación donde los protagonistas son los y las ciudadanas de los territorios, quienes junto a las autoridades comunitarias, municipales y departamentales, analizan sus retos particulares de desarrollo, definen sus fortalezas y potencialidades, así como sus prioridades estratégicas para inversión durante los próximos años.

La meta es llegar al inicio del ciclo presupuestario 2010 (marzo) con 333 planes municipales de desarrollo, 22 planes departamentales y 3 planes regionales (Franja Transversal del Norte, Litoral del Pacífico y Petén) estrechamente articulados entre sí, que permitan que los distintos Ministerios, Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo formulen sus programas operativos anuales -POA- y sus presupuestos institucionales a la luz del objetivo de cumplir dichos planes de desarrollo territorial.



Igualmente, la planificación busca facilitar la labor del Ministerio de Finanzas Públicas para la formulación de los presupuestos nacionales 2011 y 2012 con enfoque territorial y con una clara orientación de cuáles son los resultados esperados de las inversiones que realice el Estado de Guatemala en los distintos territorios. Además de crear sinergias entre el presupuesto municipal, el de los Consejos Departamentales de Desarrollo y el de las entidades del Organismo Ejecutivo.

Actualmente hay ya 227 planes municipales y 2 planes regionales (FTN y Litoral Pacífico) en distintas etapas de formulación. Si bien, el plan como producto o instrumento es una herramienta fundamental para formular los presupuestos públicos de manera más sensible y efectiva para las necesidades locales de desarrollo, la planificación, vista como un proceso de participación y deliberación de la ciudadanía y autoridades locales sobre el futuro de su territorio, es todavía más importante, pues contribuye a democratizar los procesos de toma de decisión sobre el desarrollo, facilita información al ciudadano para el ejercicio de la auditoría social, y transparenta la gestión pública al explicitar a la ciudadanía cuáles son los objetivos y resultados que las autoridades pretenden alcanzar. Con ello propiciará además, que las acciones de la cooperación internacional se armonicen y apunten las prioridades nacionales y locales de desarrollo, tal y como lo reclaman los compromisos internacionales existentes en esta materia.

Por ello, estamos convencidas de que "Traera la SEGEPLAN al Siglo XXI" y generar procesos como el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo y la articulación de los planes con el presupuesto, que hemos emprendido con el Ministerio de Finanzas Públicas, es fundamental para asegurar una presencia efectiva del Estado en los territorios a favor del desarrollo humano, la inclusión social y el estímulo a la productividad local que tanto necesita nuestro país para salir adelante del subdesarrollo y la crisis económica mundial.

Karin Slowing es secretaria de SEGEPLAN