

## “La violencia se combate con inteligencia”



3

Colom y la UNE un año después

23

Una política de seguridad díscola

69

La crisis recurrente de las finanzas públicas

Esta publicación forma parte del proyecto: "Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática", con el cual se pretende contribuir en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de fortalecer la capacidad para el debate y discusión, el planteamiento, la propuesta y la incidencia política de actores del movimiento social, organizaciones de la sociedad civil, medios comunicación alternativos y todas aquellas personas que actúan en diferentes niveles (local, regional y nacional).

Paralelamente se realizan otras actividades coordinadas con organizaciones de sociedad civil, que permiten ampliar la información en otros espacios, tales como: foros públicos, mesas de discusión y análisis, talleres y charlas. Se cuenta con la colaboración de COINDE.

#### Consejo Editorial

Fernando Solís, Luis Solano,  
Carmen Reina, Marco Fonseca.

Coordinación de  
información, análisis y edición:

Fernando Solís.

Diagramación:

Comunicación Ilimitada



Asociación  
El Observador

Estudios Estratégicos por la Democracia

3ra. avenida 0-80, Colonia Bran, zona 3.

Teléfono: 55 54 37 57

Telefax: 22 53 27 22

[www.aselobs.org](http://www.aselobs.org)

[publicaciones@aselobs.org](mailto:publicaciones@aselobs.org)

[coordinacion@aselobs.org](mailto:coordinacion@aselobs.org)

Con el apoyo financiero de:



FONDO DE GOBERNABILIDAD

IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos

y



TRÓCAIRE  
Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo

*Las opiniones contenidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores, no necesariamente reflejan las del Fondo de Gobernabilidad, IBIS o de la Real Embajada de los Países Bajos.*



Este glifo representa a Kej, que tiene un significado de Liderazgo, fuerza, inteligencia

# Editorial

## A las puertas de un vacío institucional

El asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg el pasado 10 de mayo, ha destapado una complicada y oscura trama política de intereses y poderes que amenaza con desembocar y definirse con el relevo de Álvaro Colom y su equipo más cercano de la conducción central del Ejecutivo. Un video pre grabado por el mismo abogado días antes del atentado que le costó la vida, fue hecho circular de manera subrepticia en la opinión pública un día después de su muerte por el periodista Mario David García –en cuya casa habría sido grabado el video-; y por el abogado Luis Mendizábal, a quien Rosenberg se lo habría entregado personalmente por ser amigos íntimos. Ambos personajes son dos viejos políticos anticomunistas con un pasado conspirativo y golpista, y a quienes se les ha vinculado con militares de la contrainsurgencia y con sectores de la inteligencia militar escuadroneira. En el caso del reaparecido Mario David García, vale recordar su participación política como candidato presidencial del desaparecido Movimiento de Liberación Nacional (MLN), en tanto que Luis Mendizábal contradictoriamente ha sido el asesor principal de Colom en materia de seguridad.

En la grabación gráfica, Rosenberg profiere graves denuncias contra Colom y su esposa, algunos de los funcionarios públicos más cercanos al mandatario como su Secretario Privado, Gustavo Alejos, así como financistas del proyecto político de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) tales como el empresario Gregorio Valdés O'Connell, cuya familia es una de las accionistas principales del tercer banco más grande del país: el Agromercantil, responsabilizándolos no sólo de su asesinato sino también de dirigir y participar en una red de corrupción y lavado de dinero que alcanza al Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y a los programas sociales que coordina Sandra Torres.

Conforme pasan los días, la demanda de que se aclare la participación y la responsabilidad de Colom y el resto de señalados en las sindicaciones del abogado, ha trasmutado desde ser una solicitud al mandatario de que se separe del cargo mientras se aclaran las investigaciones hasta llamar a su derrocamiento, develando un oscuro y conspirativo entramado de acciones y mecanismos que incluyen movilizaciones y protestas dirigidas desde influyentes cámaras empresariales y protagonizadas por supuestos amigos y familiares del asesinado abogado; el juego mediático e ideológico a través de los diarios escritos de circulación masiva; y la articulación de negociaciones y alianzas políticas proclives a un relevo gubernamental.

La coyuntura actual constituye la derivación más acabada de una ofensiva política que ha tenido lugar desde el año pasado y que se ha concretado a través de diversas acciones violentas como el asesinato de pilotos, de jóvenes que estarían vinculados a bandas, y mujeres en serie, y con signos de ser parte de una dinámica de limpieza social o de ajuste de cuentas; la presión para impedir la depuración y reforma profunda de los aparatos de seguridad y de inteligencia del Estado así como el relevo en los mandos del Ministerio de Gobernación. El antecedente más inmediato de esta ofensiva conspirativa lo constituye el asesinato del textilero Kalil Mussa y su hija Marjorie, en el contexto de una pugna no pública dentro del sector privado. Esta política conspirativa se ha activado y ejecutado tanto desde aparatos de inteligencia y estructuras paramilitares vinculadas o incrustadas desde adentro de los cuerpos de seguridad y de inteligencia del Estado, así como desde afuera de éste que confluyen con intereses de crimen organizado y narcotráfico.

Enfrente está un gobierno como el de Álvaro Colom que incorpora a su gestión a influyentes y poderosos empresarios como forma de pagarles el financiamiento que le han otorgado a su proyecto político - que no están vinculados directamente a lo más granado de sector empresarial del país que se aglutina en el autollamado G-8; a un sector de militares y empresarios comprometidos con la contrainsurgencia a los que se les cede la implementación de la política de seguridad; así como a un grupo de ex militantes de la izquierda revolucionaria y legal y activistas de derechos humanos que se encargan de ejecutar la especie de política social que se implementa a través del Programa de Cohesión Social. Un gobierno por lo tanto, con débiles alianzas, vínculos y acuerdos con el sector empresarial oligarca y también con las distintas expresiones del movimiento social organizado, y poco preocupado con la implementación de un enfoque de inteligencia y seguridad democráticas.

Es sintomático que la coyuntura política de un posible relevo gubernamental cuyo efecto sería un grave vacío institucional en el país, confluya con el principal planteamiento de grupos como ProReforma y la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), y en el fondo resulte en un cuadro recompuesto de fuerzas y poderes políticos para generar un nuevo acuerdo político entre las elites económicas y políticas del país, sin la participación de la población guatemalteca de a pie.

# *Los actores y los factores de poder en el gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)*

## Después de un año de gestión

**Por Fernando Solís**

*Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), con estudios de Doctorado en Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca-Guatemala, y de Filosofía por la Universidad Rafael Landívar.*

### **A manera de introducción: la UNE, el bloque en el poder y el bloque histórico**

En Guatemala, los equipos de gobierno y la incorporación de los funcionarios públicos que los integran, históricamente se han conformado sobre la base de las siguientes tres premisas:

- 1.** El pago de facturas políticas a los financistas del proyecto partidario y de la campaña electoral;
- 2.** La filiación política o la trama partidaria;
- 3.** Los invitados por el Presidente de la República a integrarlo que, por lo regular, son técnicos o especialistas en alguna rama de la gestión pública, o bien son amigos personales del mandatario o están muy cercanos a él y a su gobierno.

Un efecto que se deriva de estas premisas es que los equipos gubernamentales se articulan y se constituyen sobre la base de la prebenda y el pago de facturas políticas, la concesión de espacios para influencia política, inversiones y negocios, así como acceso a la determinación de políticas públicas y la implementación de medidas que favorecen a sectores interesados y vinculados a la gestión gubernamental.

El equipo gubernamental que terminó de conformar Álvaro Colom en enero de 2008 a distintos niveles, no estuvo exento de estos factores políticos, orientando su integración. Así, tanto el Gabinete de Gobierno como el resto de equipos dentro del Ejecutivo, y sus relaciones hacía afuera se han venido articulando sobre la base de la primera y tercera premisa, pues hay muy pocos miembros e integrantes de la UNE en el equipo gubernamental.

Luego de 15 meses de gobierno, la presencia e influencia de actores y poderes tanto al interior del Ejecutivo como circundante, básicamente continúa igual, y se ha modificado muy poco respecto a su conformación inicial, siendo pocas las carteras o dependencias en donde se observan cambios sustanciales.

Un elemento importante a considerar es que este gobierno no tiene en su interior una presencia marcada del poder económico tradicional que representan las familias y los

grupos corporativos oligárquicos clásicos –del bloque histórico-, sino más bien continúa siendo evidente la estancia en cargos clave y en espacios de poder importantes, representantes y empresarios vinculados a otros grupos de capital que, solo para diferenciarlos de los primeros, han sido denominados emergentes, a manera de lo que se puede definir como un bloque en el poder.

Sin embargo, el Ejecutivo se ha adelantado a decir –para no provocar resquemores en los grupos de capital oligárquico tradicional- que aquí no sucedería que haya una recomposición de nuevos ricos al estilo de lo que se dijo cuando el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) llegó al gobierno (2000-2003).

Colom estaría muy claro de que si bien hay una disputa de poder y divergencias dentro del autollamado G-8 –el principal aglutinamiento empresarial oligárquico del país- su gestión no va a desarrollar una relación tensa con este conglomerado ni tampoco se va a pelear con él. Por el contrario, el gobierno de la UNE ha dado continuidad a las políticas económicas fundamentales ejecutadas por el gobierno anterior que satisfacen los intereses de los grupos corporativos oligárquicos tradicionales, cuya orientación se centra en las grandes inversiones a través de los megaproyectos, la explotación de recursos naturales en territorios y tierras indígenas, y el libre comercio, entre otros.

Por otra parte, toda aquella gama de ex militantes de la izquierda revolucionaria y legal, así como de activistas de derechos humanos que se vincularon al gobierno de la UNE en 2008, continúan estando en las dependencias y entes que ejecutan la política social de Colom y de su esposa, Sandra Torres, siendo los que fundamentalmente son, hoy por hoy, los principales operadores políticos en las relaciones del Ejecutivo con las distintas expresiones sociales.

### Los financistas que son funcionarios públicos

En el caso de los financistas del proyecto partidario de Álvaro Colom y de la campaña electoral que desarrolló la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) en 2008, y partiendo de la conformación inicial del Gabinete que analizamos en El Observador en su oportunidad<sup>1</sup>, básicamente se mantienen los mismos funcionarios públicos que son representantes o empresarios vinculados a más de algún conglomerado empresarial importante.

En primer lugar están los hermanos Alejos Cámbara: Roberto y Gustavo, que mantienen cargos de poder importante y circundante al mandatario; y el primo de ambos, Luis Alejos Olivero, quien todavía es el actual Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

El primero de los hermanos pasó de ser Secretario de la Junta Directiva del Congreso de la República durante 2008, a ser el actual Presidente del máximo órgano legislativo para 2009. Es éste hoy por hoy, uno de los principales operadores políticos de Colom en este poder del Estado, atribuyéndosele estar muy cercano a Sandra Torres, y su estancia aquí obedecería a que mantiene una vinculación con el grupo económico de J.I. Cohen, que es el principal proveedor de medicinas al Estado.

En el caso de Gustavo, hermano de aquel, continúa siendo el Secretario Privado de Colom, y a decir de fuentes gubernamentales:

*Es el que más influye en el tema de los negocios, aunque es un mal operador político. Alejos se caracteriza por ser un “bussines man”. Todo lo resuelve con dinero, con bussines de marca.*

1. Una amplia caracterización de la integración inicial del Gabinete de Gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) al momento de la toma de posesión, fue desarrollada por Luis Solano en: “Los círculos de poder en el gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, año 32, febrero-abril de 2008, páginas 28-57.

La influencia de los Alejos y del conglomerado J.I. Cohen al cual se les vincula, dejó entreverse en las siguientes interpretaciones del sociólogo Gustavo Berganza en su columna del diario elPeriódico, a propósito de la discusión sobre la estructura tributaria del país y la coyuntura generada por la aprobación de las medidas de la propuesta de Modernización Fiscal que el gobierno de la UNE lanzó en 2008.

Dice Berganza:

*Al Estado le cuesta imponer nuevas cargas tributarias para financiar la obra pública porque Guatemala es un país en el que pagar impuestos no reditúa nada en términos de servicios por parte del Gobierno, y porque los grandes empresarios son muy efectivos para bloquearlos, desprestigiarlos y evadirlos. Pero en este Gobierno (el de la UNE), el propio círculo cercano al Presidente Colom sabotea el impuesto a la primera matrícula de automotores, porque alguien es accionista de una distribuidora automotriz. Y mientras se impide que el gobierno recaude más, se le obliga a pagar más por medicamentos, porque alguien de los protegidos es codueño de la principal importadora de fármacos...<sup>2</sup>.*

Aunque el periodista no menciona nombres, sus alusiones hacen referencia, en primer lugar, al Ministro de Comunicaciones, Luis Alejos Olivero, pues se le vincula a Continental Motores de Guatemala, empresa de la que fue Gerente General desde 1993, antes de ser nombrado en el cargo que ostenta actualmente<sup>3</sup>. En el segundo de los casos se está refiriendo evidentemente a Gustavo Alejos a partir de su vinculación con la empresa Conjunto Magno, S.A., de la que ha sido Gerente General y representante legal, y en la cual J.I. Cohen es socio fundador. Según datos del IGSS, del Ministerio de Salud y del Hospital Militar, la empresa les provee de más o menos Q. 600 millones de los Q. 1,200 millones que compran en medicinas<sup>4</sup>.

Ligado al grupo Cohen se encuentra todavía, aunque no en el Gabinete de Gobierno pero sí muy cercano a Colom, Alberto Cohen, actual Presidente del Consejo del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), además de que es hijo del jerarca del grupo.

En este grupo puede ubicarse y citarse a Carlos Meany, quien continúa al frente del Ministerio de Energía y Minas (MEM), luego de que se especulara de su salida al finalizar el primer año de gobierno, lo que obedecería a que habría perdido la influencia con la que entró al Gabinete, y por ello es que mantendría un bajo perfil.

En todo caso, Meany habría cumplido en el primer año de la UNE con dos de sus principales objetivos, entre otros: la aprobación del Fondo de Petróleo (FONPETROL) para poder allanar el camino a la renovación de nuevos contratos petroleros para favorecer fundamentalmente a la transnacional francesa Perenco; y promocionar de manera directa con la anterior Comisión de Energía del Congreso de la República<sup>5</sup>, una serie de reformas a la actual Ley de Minera.

Otro de los financistas con cargos en el gobierno es Obdulio Solórzano, quien está al frente del Fondo de Inversión Social (FONAPAZ). Solórzano está con la UNE desde su fundación, y fue diputado por este partido por el departamento de Escuintla en la legislatura pasada. Su familia ha sido dueña de la empresa Proyectos, Inversiones y Servicios del Sur, S.A., cuyo nombre comercial más común es el "Turicentro Martita", ubicado en el Puerto San José.

2. Berganza, Gustavo. "Aristas del saqueo", elPeriódico, 10 de marzo de 2009, página 13.

3. Solano, Luis. "Los círculos de poder en el gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, febrero-abril de 2008, página 57.

4. Prensa Libre. "El poder de los Cohen en el gobierno de Colom". 19 de enero de 2008, versión electrónica; y, Gereda Valenzuela, Silvia. "El hígado de Colom". Diario elPeriódico, 10 de mayo de 2007, versión electrónica.

5. La anterior Comisión de Energía en el Congreso de la República estuvo encabezada por el diputado del Partido Patriota (PP), Alejandro Sinibaldi. En el actual período legislativo el Presidente de dicha comisión es el diputado de la UNE, Christian Boussinott.



Gustavo Alejos.  
Imagen: Internet

Presidencia (SCEP). También es uno de los coordinadores de la organización metropolitana de la UNE.

Según fuentes gubernamentales, el nombramiento de Jairo Flores en este cargo es parte de la retribución a su padre por los aportes al proyecto político de la UNE.

El otro hermano es el coronel Anibal Flores España, quien tiene varios años de estar activo en el Ejército de Guatemala. Fue nombrado Inspector General del Ejército en diciembre de 2008 hasta marzo del presente año cuando fue nombrado por Colom como Subjefe del Estado Mayor de la Defensa (EMDN), cargo que ocupa actualmente. Al mismo tiempo, en marzo pasado fue nombrado por el mandatario como el Coordinador de la Comisión de Clasificación de los Archivos Militares desde 1954 a 1996<sup>8</sup>.

Otro financista importante es Roberto Dalton Aceituno, quien continúa siendo el Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural (PRORURAL). Este empresario es el Presidente del Grupo DISAGRO, el principal proveedor de fertilizantes, insumos y maquinaria agrícola del Estado. Se estima que DISAGRO controla el 85% del negocio de los fertilizantes en el país.

PRORURAL ha pasado a asumir, en la práctica, algunas de las funciones que anteriormente realizaba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)<sup>9</sup> como por ejemplo, desde marzo pasado coordina el Programa Nacional de Fertilizantes que antes estaba bajo la jurisdicción de MAGA, y su distribución ahora se hace a través de un mecanismo propuesto por Dalton que lógicamente lo favorece a él y al grupo DISAGRO.

6. Joaquín Flores España fue el Subcontralor General durante la gestión de Óscar Dubón Palma, quien lo destituyó. Regresó a la CGC como Contralor General cuando a Dubón Palma se le abrió juicio por triangulación de fondos. Su nombramiento fue cuestionado por varias razones. En primer lugar, porque es abogado y notario de profesión, y el cargo exigía ser contador público y auditor. De esa cuenta, tampoco llenaba el requisito de haber ejercido la profesión de auditor por lo menos diez años, según la Constitución Política de la República. En segundo lugar, se le endilgaba haber aprobado el manejo de la compra de terrenos sobrevaluados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), caso por el cual fue enjuiciado el diputado eferregista Carlos Wholers, ex Presidente de la Junta Directiva del IGSS. En este caso, cuando Flores España fue Subcontralor, envió a la Fiscalía General y a la directiva del IGSS, un informe que consideraba aceptables los negocios efectuados con recursos del Seguro Social, los cuales luego fueron considerados ilícitos. En tercer lugar están sus vínculos con el FRG, ya sea porque fue recomendado para el cargo de Subcontralor por el líder del FRG, Efraín Ríos Montt, por estar vinculado con el diputado Aristides Crespo, así como porque se le atribuía ser fundador y coordinador del Consejo Jurídico Nacional de dicho partido.
7. Dubón Palma no terminó su período porque en marzo de 2004 se descubrió que desde su cargo había triangulado y desviado fondos de la Contraloría General de Cuentas (CGC) a financiamiento de las campañas electorales de 2007 de los partidos UNE y de Avanzada Nacional (PAN), siendo finalmente condenado, en octubre de 2005, a 17 años de prisión bajo los cargos de peculado y lavado de dinero. El desvío de fondos de la CGC estuvo así:
  - Entre octubre y diciembre de 2003, la CGC contrató a la ONG Amigos en Acción por Q3.6 millones para elaborar un estudio de reestructuración de puestos y salarios;
  - El 27 de octubre de 2003, la Contraloría trasladó Q1.8 millones a Amigos en Acción;
  - El 30 de octubre de 2003, Amigos en Acción giró dos cheques a los partidos UNE y PAN, cada uno por Q500 mil;
  - El 4 de diciembre de 2003, la CGC emitió tres cheques por más de Q1.8 millones a favor de Amigos en Acción, y en ese mismo mes la organización emitió cheques por Q1.5 millones a personas vinculadas a los dos partidos políticos;
  - El 3 de marzo de 2004, tras haber huido del país, Dubón Palma fue capturado en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica.
8. Ver el ensayo de Idivina Hernández en la presente edición de El Observador.
9. Esta empresa está ligada al actual Presidente del Banco Inmobiliario, Adel Abed Anton Turjuman, de origen árabe y quien estuvo ligado al gobierno de Alfonso Portillo.

## I. PRORURAL<sup>10</sup>

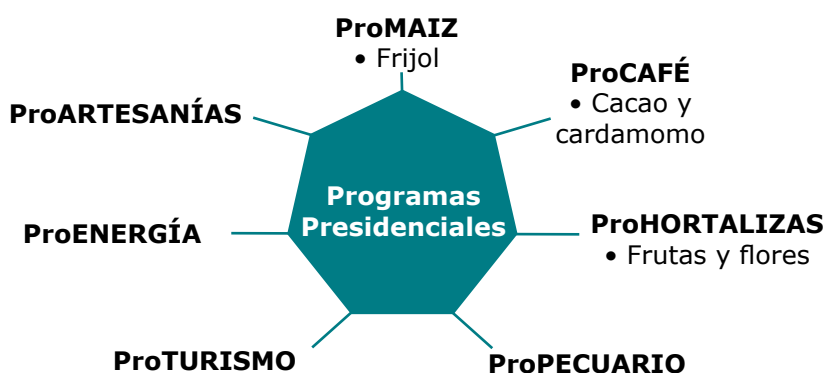
El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL) forma parte del Eje de Solidaridad, definido como fundamental en el Plan de Gobierno de Álvaro Colom.

PRORURAL es definido como el brazo productivo del Consejo de Cohesión Social, el cual es coordinado por Sandra Torres, y es el responsable de la preparación, evaluación, monitoreo y ejecución de diferentes pro-

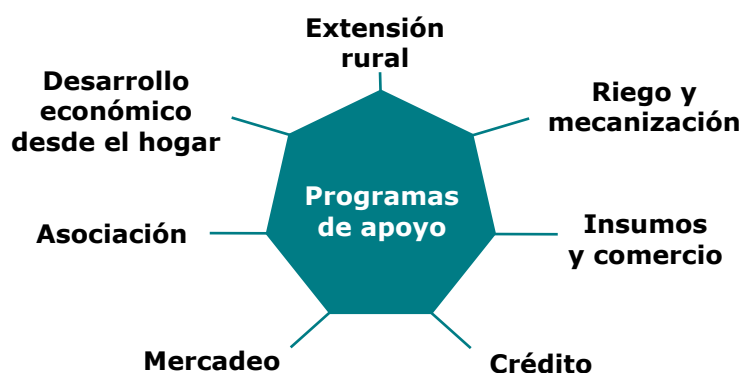
gramas y proyectos relacionados con la producción y productividad agrícola y no agrícola, la capacitación para el trabajo, y otras áreas de desarrollo y asistencia social, con el objetivo de mejorar el nivel de vida y las condiciones económicas y sociales de la población del país.

Se integra por los siete programas presidenciales y por los ocho programas de apoyo siguientes:

**Gráfica 1**  
**Guatemala: Programas de PRORURAL**



**Gráfica 2**  
**Guatemala: Programas de apoyo de PRORURAL**



10. Con base en: "Primer año de Gobierno: Primero la Gente", Presidente Álvaro Colom Caballeros, Guatemala, 14 de enero de 2009. 257 páginas.

**Tabla 1**  
**Guatemala: Consolidado de los programas de PRORURAL**

<b>Programa</b>	<b>Inversión (Q.)</b>	<b>Familias Beneficiadas</b>	<b>% Inversión/ Programa</b>
ProMAIZ	Δ 169,305,800	130,000	21%
ProCAFE	Δ 119,790,000	30,175	15%
ProHORTALIZAS	Δ 58,964,000	11,244	7%
ProPECUARIO	Δ 84,768,000	13,000	11%
ProTURISMO	Δ 134,000,000	120,000	17%
ProENERGIA(Rehabilitacion)	Δ 3,400,000	2,980	0%
ProENERGIA(nuevos)	Δ 147,200,000	40,350	18%
ProARTESANIAS	Δ 83,000,000	25,000	10%
<b>Total de inversión</b>	<b>800,337,800</b>	<b>372,749</b>	<b>100</b>

**Tabla 2**  
**Guatemala: Consolidado de los programas de apoyo**

<b>Programa</b>	<b>Inversión (Q.)</b>	<b>Familias beneficiadas</b>	<b>Inversión por familia (Q.)</b>
Desarrollo Económico desde el Hogar	75,000,000	34,000	2,206
Riego y Mecanización	73,300,000	32,331	2,267
Insumos y comercio	145,950,000	126,375	1,155
Extensión rural	34,734,000	250,000	139
<b>Total inversión</b>	<b>328,984,000</b>	<b>442,706</b>	



Para la ejecución de este conjunto de programas –presidenciales y de apoyo-, PRORURAL ha establecido y realizado alianzas con las siguientes instituciones:

1. AGEXPORT	=	Hortalizas y Artesanías;
2. FUNCAFE	=	Café;
3. KIEJ de los Bosques	=	Encadenamientos Productivos
4. HELPS	=	Maíz y Desarrollo Económico desde el Hogar
5. CIG	=	Emprendimiento Empresarial
6. PAF Maya	=	Extensionismo y Organización social.
7. CONFECOOP	=	Organización Social.
8. USAID	=	Extensión, Investigación y asesoría
9. INTECAP	=	Capacitación
10. INTERVIDA	=	Coinversión proyectos productivos
11. FUNDACION SOLAR	=	Proyectos Energéticos.

Fuente: Elaboración con base en “Primer año de Gobierno: Primero la Gente”, Presidente Álvaro Colom Caballeros, Guatemala, 14 de enero de 2009. 257 páginas.

### Otros financistas que no son funcionarios públicos pero están cercanos al gobierno

Entre otros financistas que están alrededor del gobierno se puede citar a Alfredo Mirón, quien al inicio de la gestión de la UNE se le mencionó como un fuerte aspirante al cargo de Ministro de Agricultura así como Coordinador del Consejo de Desarrollo Rural –el que prácticamente fue sustituido por el Programa Rural (PRORURAL)-, no ocupando ninguno de los dos cargos al final. Mirón ocupó finalmente por un corto tiempo, un cargo de menor rango como Gerente de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC). Mirón ya no está visible en el gobierno, aunque continuaría cercano al mandatario.

Otro empresario que no tiene cargo público pero continúa estando cercano al gobierno de la UNE y que se le otorgan varios negocios, es Gregorio Valdés O’Connell, cuya familia es accionista importante del Banco Agromercantil<sup>11</sup>. Es cabeza del grupo Valdés y cuenta entre sus haberes con empresas de transporte aéreo, servicios de repuestos y de suministros militares y policiales, entre ellas: Servicios Aéreos y Valores, S.A.; Autoservicios AVE, S.A.; y Distribuidora Piper, S.A., cuya sede se encuentra en el Hangar 7 del Aeropuerto Internacional “La Aurora”. Esta última empresa es una importante proveedora de instituciones del gobierno y del Ejército de Guatemala.

A través de sus compañías, Valdés O’Connell ha proporcionado transporte aéreo gratuito a varios candidatos presidenciales desde hace por lo menos 20 años, y Álvaro Colom no ha escapado a estos privilegios, inclusive, se sabe que ya siendo Presidente de la República ha viajado varias veces en helicópteros propiedad de este empresario.

A Valdés O’Connell también se le ha identificado como uno de los concesionarios del actual aeropuerto internacional “La Aurora” y proveedor de la Fuerza Aérea Guatemalteca (FAG), así como también tiene intereses en empresas y servicios relacionados con la telefonía al ser el propietario de la empresa Teléfonos del Norte, S.A. (TELNORSA), que invierte en servicios de telefonía en el área rural. Esta empresa es la adjudicataria exclusiva de los contratos del Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), que opera con financiamiento del Estado para subsidiar proyectos de telefonía en el área rural<sup>12</sup>.

11. Solano, Luis, y Solís, Fernando. “Más allá de la consolidación bancaria: Las luchas por el control bancario y el poder económico”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 4, año 2, febrero 2007, páginas 3-37.

12. Una amplia descripción de las actividades, los vínculos y relaciones de Gregorio Valdés O’Connell puede consultarse en Solano, Luis. “Los financistas del PP y la UNE, los dos partidos que van a la segunda vuelta electoral: ¿Quién gobernará?”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 9, año 2, octubre de 2007, páginas 31-48.

Otro financista es Ricardo Cortés Hidalgo, quien ha sido miembro del Comité Político de la UNE y es propietario de la compañía petrolera US Oil Guatemala que es subsidiaria de US Oil Recovery, y la cual administra el contrato petrolero en Paso Caballos, departamento de Petén<sup>13</sup>.

## Los invitados/amigos del mandatario

### **El grupo de los socialdemócratas**

Tras un año de gobierno, los miembros del equipo gubernamental a quienes se identificó con la corriente socialdemócrata y a los cuales se creía serían muy influyentes y cercanos al mandatario tales como Luis Zurita Tablada, Fernando Fuentes Mohr, Óscar Figueroa, Edgar Rodríguez, Haroldo Rodas, entre otros, la mayoría mantiene un bajo perfil y no se les menciona con una influencia fuerte.

La lectura después de un año es que este agrupamiento no es tal y tampoco actúa como tal, cohesionado. Más bien son figuras en lo particular que no lograron posiblemente imprimir ese estilo socialdemócrata que el mismo Colom trato de utilizar como una identificación para su gobierno.

En el caso de Zurita, ya no aparece públicamente como Secretario de Relaciones Interinstitucionales –el rimbombante cargo con el cual se anunció que se integraba como funcionario al gobierno de la UNE-, ni tampoco es ya el Coordinador del Sistema de Diálogo Permanente, un proceso que más bien se ha expresado en este tiempo, en la convocatoria nuevamente a mesas de diálogo con sectores campesinos para discutir la inveterada conflictividad agraria y propuestas de desarrollo rural; otra que discute con las víctimas el tema del resarcimiento; así como también a nivel del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sin que con claridad y efectivamente se sepa qué es o cómo se práctica.

Zurita pasó a ser parte del equipo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que dirige Luis Ferraté, y sustituyó en uno de los Viceministerios de esa cartera a Romel García Prado, y a partir de ahí, su actividad es poco conocida o difundida.

Ahora, los operadores políticos de este ejercicio de lo que se llamó Diálogos Democráticos, en representación del gobierno en la actualidad son: Catalina Soberanis, ex Ministra de Trabajo y Presidenta del Congreso de la República durante el gobierno de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), así como Arnoldo Noriega.

Respecto a Óscar Figueroa, igualmente salió de la dirección de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), y ya no se le vio en ningún otro cargo público. En 2008 se supo que Figueroa, junto a Zurita y otros estaban involucrados en la fundación de un instituto de formación política de cuadros socialdemócratas, aunque no se aclaró si para la UNE o algún otro proyecto político.

De este grupo es Haroldo Rodas el que mantiene un perfil alto, ya que continúa al frente de una de las carteras más importantes del Gabinete como lo es Relaciones Exteriores.

### **El Staff Político y económico**

La influencia sobre Colom realmente la tendría y la habría adquirido un grupo al que se le ha denominado el Staff Político, que es consultado por el mandatario para el análisis de la realidad. Ahí están fundamentalmente: Jorge Pérez, Arnoldo Noriega, Hugo Rodas y Fernando Fuentes Mohr. Este Staff es un círculo de influencia cercano al Presidente y es el que estaría planteando rutas políticas. Sin embargo, no constituyen figuras públicas.

13. Este contrato está vigente y todavía está en fase de exploración. El 51% de las acciones pertenece a City Petén S. de RL., y el 49% a US Oil Guatemala que es la empresa de Cortés.

*Sin embargo, también hay un grupo que se reúne periódicamente, hace análisis de la realidad y mide contrapesos dentro del gobierno y hacia afuera de éste, particularmente sus relaciones con la bancada en el Congreso de la República, el contacto con actores externos y alianzas. Este grupo tiene la particularidad que influye al mandatario a través de su esposa.*

En el caso de Pérez, es odontólogo de profesión y como se recordará es amigo personal del ex Presidente de la República, Alfonso Portillo, y ocupó por lo menos cinco cargos en el gobierno de éste y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), a saber: Subsecretario Privado de la Presidencia; vocero presidencial; después fue nombrado titular de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); y Tercer Viceministro de Relaciones Exteriores. El último cargo que desempeñó durante esta gestión fue el de Presidente de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en sustitución del diputado del FRG, Carlos Wholers, quien fue enjuiciado por la malversación y desaparición de Q. 239 millones de las arcas de esta institución.

Por su parte, Noriega fue uno de los Directores del Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IPES) y miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) hasta 1992, cuando fue enjuiciado acusado por su ex esposa, Norma Cruz, de haber abusado de su hija. Estuvo preso cuatro años únicamente por rebaja de la pena, y en 2008 se integró al equipo que coordinaba Zurita en el proceso de Diálogos Democráticos.

Respecto a Hugo Rodas, fue nombrado en 2008, al inicio de este gobierno, como el titular de la Secretaría del Gabinete de Gobierno después de que fuera uno de los principales estrategas de la campaña electoral de la UNE. Con anterioridad, Rodas ya se había desempeñado como Director de Comunicación Estratégica de la Cervecería Centroamericana.

El otro miembro del staff político que no mantiene un perfil público, es Fernando Fuentes Mohr, quien al principio del gobierno de Colom, había sido nombrado por éste como Gerente de la Presidencia pero su parentesco con el Ministro de Finanzas lo impedía constitucionalmente. Quedó como asesor político dentro del gobierno y se sabe que específicamente apoya todo estos procesos de diálogo.

Sin embargo, también hay un grupo que se reúne periódicamente, hace análisis de la realidad y mide contrapesos dentro del gobierno y hacia afuera de éste, particularmente sus relaciones con la bancada en el Congreso de la República, el contacto con actores externos y alianzas. Este grupo tiene la particularidad que influye al mandatario a través de su esposa y ahí estarían la propia Sandra Torres, el actual Presidente del Congreso, Roberto Alejos; el Secretario de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), Orlando Blanco; la hermana de Torres, Gloria, quien fundamentalmente tiene bajo su responsabilidad la articulación del trabajo con los alcaldes y ve los espacios políticos de la gestión alrededor del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) así como la dinámica en la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).

En el tema económico, el principal asesor es el Ministro de Finanzas, Alberto Fuentes Knight, y en la práctica el equipo que está instalado en esta cartera ha pasado a constituir uno de los principales operadores políticos para el gobierno de Colom en el área económica y fiscal, y sobre todo la operatividad que desarrolla Carlos Barreda en el Viceministerio de Transparencia. Es ahí donde se ha venido negociando el paquete de modernización tributaria en todo este tiempo<sup>14</sup>.

Fue a través de esta cartera que Vinicio Cerezo Blandón fue incorporado como Coordinador del Programa de Emergencia y Recuperación Económica el 17 de febrero del presente año.

14. Ver en la presente edición, la entrevista de El Observador con Carlos Barreda, Viceministro de Finanzas Públicas.

## II. El equipo de gobierno

Ministerio o Secretaría	2008	2009
Finanzas	Juan Alberto Fuentes K.	Juan Alberto Fuentes Knight
Economía	Rómulo Caballeros	Rómulo Caballeros Rubén Morales Monroy
Gobernación	Vinicio Gómez Francisco Jiménez	Salvador Gándara
Agricultura	Raúl Robles Ávila Julio Recinos	Julio Recinos Mario Aldana
Trabajo	Edgar Rodríguez	Edgar Rodríguez
Educación	Ana Ordoñez de Molina	Ana Ordoñez de Molina
Salud	Eusebio del Cid Celso Cerezo	Celso Cerezo
Relaciones Exteriores	Haroldo Rodas	Haroldo Rodas
Ambiente y R. Naturales	Luis Ferraté	Luis Ferraté
Energía y Minas	Carlos Meany	Carlos Meany
Agricultura	Raúl Robles Julio Recinos	Julio Recinos Mario Aldana
Defensa	Marco Tulio García Franco	Abraham Valenzuela
SEPAZ	Orlando Blanco	Orlando Blanco
SCEP	Salvador Gándara Jairo Flores	Jairo Flores
SAA	Alfonso de León	Alfonso de León
FONAPAZ	Jairo Flores	Obdulio Solórzano
SEGEPLAN	César Figueroa	Karin Slowing
SEPREM	Sonia Escobedo	Sonia Escobedo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones oficial y medios de comunicación escrita.

### El ámbito de la Cohesión Social

Una evidente área de influencia y de poder hacia el interior del equipo gubernamental y del gobierno en general –inclusive, en su relación con la bancada y los diputados en el Congreso-, es la que se encuentra bajo la decisión y jerarquía de la esposa del Presidente, Sandra Torres.

Es la coordinación interinstitucional y los programas que articula el Consejo de Social

el espacio que expresa un polo clave –sino el más importante- de decisión en el gobierno de la UNE, pues tiene bajo su dirección, en una dirección “colegiada”, a los Ministerios de Salud y Educación como carteras clave en la concepción del proceso.. Bajo este paraguas, el gobierno de Colom ha venido operativizando el enfoque y los proyectos de lo que constituye su política social.

Como brazos operativos de la Cohesión Social se encuentran el Fondo de Inversión Social (FONAPAZ) y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), desde donde se activa la relación con las comunidades y las poblaciones rurales a través de proyectos enmarcados en diferentes áreas y programas, a saber: Bolsas Educativas, Escuelas Abiertas, Transferencias Educativas, Comedores Solidarios, Transferencias Condicionadas, PRORURAL.

El papel de FONAPAZ y la SCEP es que están para resolver la inmediatez, lo operativo e inmediato.

Otros dos soportes de este esquema de la Cohesión Social son la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y la Secretaría de Bienestar Social.

Pero Cohesión Social no solo es el eslabón que articula y operativiza la política social del gobierno, sino que es el principal polo político hasta ahora en la UNE, y en donde, a la postre la única candidatura que se perfilaría con peso de cara al próximo proceso político electoral de 2011, es la de Sandra Torres.

### El área de seguridad y el Ministerio de Gobernación

Uno de los eslabones más débiles de la gestión de Colom y la UNE, hasta ahora ha sido la seguridad. Como en otros gobiernos, ahí siempre hay un pulso político por ser una cartera sensible, y el Presidente debe estar generando contrapesos para que no se le adelanten en las decisiones, en un contexto en el que todo el proceso para renovar y modificar efectivamente toda la estructura y el concepto de los cuerpos de seguridad ha tenido poco avance, y cuando, en el caso del actual gobierno, no se ve un norte que apunte a la consolidación de una política con enfoque de seguridad democrática.

El mayor problema de la UNE es que no tiene cuadros políticos propios para enfrentar esta agenda, en un contexto en el que, por un lado, fue una de las principales promesas de campaña del Ejecutivo, cuando hay un déficit marcado de medidas estructurales de fondo que se ha acumulado por procesos abortados. Por otra parte, es una cartera muy sensible y a la vez estratégica que ha estado expuesta al mantenimiento de estructuras y prácticas militarizadas y contrainsurgentes así como a la penetración de crimen organizado, narcotráfico y corrupción.

Con procesos abortados con anterioridad se ha avanzado muy poco en la depuración y en la profesionalización de la Policía Nacional Civil (PNC), a la vez que se trastocó el tema de la Academia de Seguridad Pública (ASP). En un año ya han sido nombrados tres Ministros en la cartera, y han sido nombrados por lo menos, cuatro jefes en los mandos directivos de la PNC.

La muerte de Vinicio Gómez a mediados de 2008, generó una situación imprevista y un marcado déficit en la continuidad de los procesos iniciados. Sin embargo, la llegada de Francisco Jiménez como parte de esta coyuntura, le imprimió un proceso más claro y de continuidad a la seguridad, no sólo en el marco de la agenda de Seguridad Democrática sino en el impulso de procesos estructurales dentro de los cuerpos de seguridad. Además, le quitó el estigma de que esta área estaba siendo dirigida desde la Secretaría de Asuntos Administrativos (SAA), fundamentalmente por la influencia de su ex Director, Carlos Quintanilla.

*Si bien Jiménez no obstante logró avanzar en estos procesos estructurales, no logró hacerlo en el campo de lo operativo y la resolución de problemas de seguridad del día a día, lo que generó una percepción de inseguridad, de ingobernabilidad y la existencia de intereses, un flanco que influyó en el Presidente y su esposa para cambiarlo.*

Si bien Jiménez no obstante logró avanzar en estos procesos estructurales, no logró hacerlo en el campo de lo operativo y la resolución de problemas de seguridad del día a día, lo que generó una percepción de inseguridad, de ingobernabilidad y la existencia de intereses, un flanco que influyó en el Presidente y su esposa para cambiarlo.

La salida de Jiménez habría obedecido a tres puntos:

a) Una campaña de desestabilización y cuestionamiento a su gestión, lanzada y divulgada por medios de comunicación, teniendo como pivote fundamental al Partido Patriota (PP).

El plan se centró en cambiar a Jiménez –lo que finalmente sucedió–; a Marlen Blanco como Directora de la PNC, y al Fiscal General. La interpretación aquí es que el plan ha obedecido a las expectativas de estos grupos con respecto a la depuración que se impulsó en la PNC con la llegada de Blanco, a la par de la salida Florido como Fiscal General, y la coordinación que logró la cartera de Gobernación con la Comisión Internacional de Investigación de Cuerpos Ilegales de Guatemala (CI-CIG).

Hay que señalar que la depuración en la policía ha sido la mayor que se ha registrado: 35 jefes policiacos a nivel de mandos, incluyendo a Henry López, que era el capo de la policía.

Ahí se insertan las declaraciones del Jefe de la CICIG, Carlos Castresana, en el mes de febrero del presente año respecto del Fiscal Especial del Ministerio Público (MP), Álvaro Matus, de estar vinculado a redes de crimen organizado, además de que su cuestionamiento salpicaría al empresario y ex Ministro de Gobernación, Carlos Vielmann, así como al ex Director de la Policía Nacional Civil (PNC), Erwin Sperissen. Ambos fueron funcionarios durante el gobierno de Óscar Berger.

b) Hay un segundo factor que es el determinante que ya mencionamos que es el clima de ingobernabilidad que se tiró por los medios de comunicación. Hay que advertir como se desplaza esta percepción de inseguridad de los medios de comunicación, y desaparece como por arte de magia, la ola de asaltos a buses y la muerte de pilotos.

c) Un tercer tema es la poca operatividad que efectivamente logró generar Jiménez para la resolución de problemas de corto plazo y del día a día.

Así es como llega Salvador Gándara en enero del presente año, y a quien se le considera un “gatillero” por su pasado como Viceministro en esta misma cartera durante el gobierno de Álvaro Arzú. Según fuentes del Ejecutivo, Gándara no tendría planes nuevos y concretos, y más bien su propuesta sería más de lo mismo de lo que se ha estado practicando en esta área.

## Los cambios en las carteras de Economía y Agricultura

Desde el inicio del actual gobierno, las carteras de Economía y Agricultura han sido, junto con la de Gobernación, de las más inestables del presente gobierno, en cuanto a la conformación de sus equipos conductores y titulares.

En el caso de Economía, inicialmente había sido nombrado como Ministro, el abogado José Carlos García Macal, quien renunció más o menos al mes argumentando motivos de

*El MAGA ha mantenido un bajo perfil y ha visto reducida su operatividad a lo largo del actual gobierno, sino también su configuración inicial ya se modificó sustancialmente para el presente año.*

salud. Luego, el nombramiento de Rómulo Caballeros finalmente llevó varios meses –hasta abril- después de esta renuncia, estando esta cartera sin cabeza visible durante ese lapso.

Caballeros estuvo 11 meses como titular del Ministerio pues el 16 de marzo pasado renunció aduciendo que tenía descuidada a su empresa de consultorías. Lo sustituyó Rubén Estuardo Morales Monroy, quien hasta ese momento era el Viceministro de Integración y Comercio Exterior. Monroy es un abogado de carrera dentro del MINECO y, por tanto, ya ha estado en varios gobiernos. Fue Director Ejecutivo del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) con el gobierno de Óscar Berger y la GANA, y también había sido Director de Negociaciones Comerciales en el gobierno de Portillo y del FRG.

En lugar de Morales de Monroy fue nombrado el economista David Cristiani, quien llega de la oficina Invest in Guatemala, que es el ente dentro del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) que promueve la instalación de megaproyectos y publicita a Guatemala como un país apto para la inversión extranjera. Cristiani estuvo ligado y ha sido consultor de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Lo hecho por Caballeros, en palabras de él, es: unos reglamentos mejorados para habilitar los fideicomisos de apoyo a las MIPYMES; avance en los trabajos necesarios para registrar las firmas electrónicas; y, además, avance en las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con Europa, y la firma de la Unión Aduanera con El Salvador, incluido dentro del Programa de Emergencia y Recuperación Económica.

¿Hasta dónde la influencia de los funcionarios de PRONACOM y las orientaciones que emanan de esta instancia fueron determinantes en la salida de Caballeros?

El resto de la cartera se mantiene prácticamente igual, pues en el Viceministerio de Inversión y Competencia todavía continúa el economista Erasmo Velásquez, uno de los fundadores de la UNE y antiguo asesor de la bancada en el Congreso de la República.

El caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es muy similar, pues el primer titular de la cartera en este gobierno, Raúl Robles, un hombre de partido y ex diputado en el período anterior, dejó tras su salida del ministerio en julio de 2008, un halo de duras críticas por el funcionamiento de la cartera, y cuestionado particularmente en torno al programa de fertilizantes. A su sustituto, Julio Recinos, al parecer le sucedió lo mismo.

Con un bajo perfil desde que asumió el cargo hasta que lo dejó el 16 de marzo del presente año, Recinos fue cuestionado por el funcionamiento de dicho programa, aunque argumentó a su salida que el permiso que le habían otorgado en su trabajo –la Federación de Cooperativas Asociadas de Guatemala (FEDECOCAGUA) de donde ha sido Gerente- había vencido y debía regresar.

En ese contexto, desde marzo pasado, no sólo se modificó el mecanismo de distribución de los fertilizantes sino que también su administración pasó a manos del PRORURAL.

De ahí que el MAGA ha mantenido un bajo perfil y ha visto reducida su operatividad a lo largo del actual gobierno, sino también su configuración inicial ya se modificó sustancialmente para el presente año. Ahora el cargo de Ministro lo desempeña, Mario Aldana, quien hasta marzo pasado era el Viceministro del ramo, y en su lugar fue nombrado el ingeniero Pietro Miguel Díaz Marroquín. En lugar del ex Rector de Universidad de San Carlos, Luis Leal, quien asumió como Viceministro de Ganadería al principio de este gobierno, recién asumió el pasado 24 de abril, Rómulo Dimas Gramajo, en tanto que en lugar de Edgar Grisola Solano, que fue nombrado Viceministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional al inicio de este gobierno, se encuentra el ingeniero Jorge Estuardo Girón.

## Pocos partidarios en el Gabinete

Los funcionarios y funcionarias en el Gabinete de Gobierno que provienen de las filas de la UNE realmente son pocos y pocas, y su presencia, sin lugar a equivocarse, puede decirse que después de un año de gestión, es marginal. Aquí se mantienen como Ministros: Jerónimo Lancerio, en Cultura y Deportes; y Edgar Rodríguez en Trabajo y Previsión Social. Y, a nivel de Secretarías está el de la de Asuntos Agrarios (SAA), Alfonso de León.

La estancia de Raúl Robles, otro partidario de la UNE, en el Gabinete de Gobierno al frente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), fue muy corta como ya vimos, a la par de que no salió muy bien de la cartera y totalmente desapareció de la arena pública. No se sabe si mantiene una actividad dentro del partido.

Varias razones explican que muy pocos miembros de la UNE ocupen cargos en el equipo gubernamental.

En primer lugar, la UNE, al igual que el resto de agrupamientos políticos que han gobernado o que aspiran a gobernar el país, carece de cuadros técnicos y políticos propios para hacerse cargo de las diferentes carteras, lo que en segundo lugar va paralelo a que los cuadros del partido serían muy malos y muchos tienen problemas de credibilidad y probidad.

Un ejemplo de esta última consideración es el caso de uno de los fundadores de la UNE, ex Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y ex Presidente del Congreso de la República durante 2008, Eduardo Meyer Maldonado, quien estaría implicado en el caso de la inversión y el desvío fraudulento de Q. 82 millones pertenecientes a fondos del Legislativo en la financiera MDF.

Hay que traer a colación que la UNE –al igual que el resto de partidos políticos– constituye un agrupamiento de personas de distinto origen e intereses que se aglutinaron alrededor del proyecto político de Colom y su esposa, así como de la alta potencialidad que tenía éste de ganar la Presidencia de la República, lo que al final sucedió. No constituye la UNE, por tanto, un partido como tal sino una confluencia electoral de políticos que provenían de distintos partidos. Es común oír decir que la UNE se conformó al principio con el rescoldo de partidos como el Patriota (PP), de Avanzada Nacional (PAN), de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), luego de que Colom se distanciara de la Alianza Nueva Nación (ANN) que lo postuló como candidato presidencial en las elecciones generales de 1999.

En tercer término está el estilo intempestivo de gobernar de Colom y de Sandra Torres, el cual se traduce en que, si bien hay un norte de trabajo que en lo abstracto orientaría la gestión gubernamental, más bien se opta por ir resolviendo en la práctica, los asuntos del día a día generando desgaste y volatilidad.

Parte de este estilo se traduce en la decisión de Colom –correcta por cierto– de no mezclar los ámbitos del Congreso y del Ejecutivo y, en este caso, no permitir que diputados electos asumieran cargos dentro del Gabinete y Secretarías de gobierno.

Este estilo también está relacionado con los repentinos cambios que se han dado de manera reiterada desde el 14 de enero de 2008 a la fecha, en carteras como las de Agricultura, Economía, Salud, Gobernación y en la SOSEP, entre otras.

Estas situaciones han originado que el Gabinete de Gobierno no tenga mucha relación con el partido, existiendo también una relación tensa entre los funcionarios y la bancada de diputados en el Congreso de la República. Ha sido evidente en varias ocasiones en lo que va de estos 15 meses de gestión de la UNE, la falta de una línea de conducción y conexión entre la UNE en el Ejecutivo y la UNE en el Legislativo, y particularmente la falta de apoyo de la bancada oficialista de diputados a las iniciativas del gobierno. Aquí hay que señalar



que el trabajo o la relación política del Ejecutivo con los diputados en el Congreso la lleva Colom. Esto es así porque desde un principio hasta hoy –aunque con menos intensidad- los diputados han continuado presionando por plazas o por espacios, en tanto que el Gabinete es muy reacio a estas relaciones, en un contexto en el que el estilo de trabajo marcado por Colom no permitió mayor relación. Esto se mantiene.

En ese contexto, el mandatario preferiría mantener a los diputados “parqueados” en el Congreso para que no molesten ni interfieran con el trabajo del Ejecutivo, lo que no ha dejado de generar enfrentamientos y tensiones, y es través de varios diputados como Roberto Alejos, Presidente del Congreso; Mario Taracena Díaz-Sol, Presidente de la Comisión de Finanzas; Nery Samayoa, Subjefe de bancada, que el gobernante mantiene contacto con la bancada.

Al estar conformado el Gabinete en su mayoría por invitados/amigos de Colom, éste puede calificarse como más tecnocrático que político.

## Los aliados de la UNE y sus relaciones hacia afuera

### ***El partido y la bancada en el Congreso de la República***

Como ya se apuntó, la UNE no constituye un partido político en el sentido pleno de la palabra, sino fue más bien un agrupamiento que se aglutinó y amalgamó coyunturalmente al calor o por la campaña electoral.

El partido estaría muy descuidado, con poco trabajo de seguimiento y formación política. Un ejemplo de ello es el mantenimiento o la estancia de Roberto Alfaro como Secretario General, y a quien fuentes gubernamentales no lo califican como un político de altura sino más bien como un comerciante burdo.

En el ámbito del Congreso de la República, la bancada de diputados no tiene operadores políticos más allá Mario Taracena Díaz Sol y Roberto Alejos, que son los más conocidos, aunque hay que advertir que ambos no son gente de partido pero están ahora al frente de importantes cargos dentro del Congreso. En el caso del primero, es el Presidente de una importante comisión legislativa como lo es la de Finanzas, responsable del presupuesto y del listado geográfico de obras, además de que constituye el principal operador político de Colom en el Legislativo y el que maniobra con las alianzas. Sustituyó en este cargo al diputado Manuel Baldizón, quien salió en enero del presente año del partido para fundar la bancada Libertad Democrática Renovadora (LIDER). Respecto al segundo, es el actual Presidente del Congreso de la República y un hombre de influencia en la pareja presidencial.

Hay otros diputados que son de la UNE pero que sin embargo mantienen un bajo perfil tales como Christian Boussinot, actual Presidente de la Comisión de Energía; Ovidio Monzón o el actual Subjefe de Bancada, Nery Samayoa. Figuras como la del diputado Rodolfo Klestler, mandamás del partido en el departamento de Chimaltenango, más bien son visibles en su localidad.

Ni siquiera el actual Jefe de la Bancada, César del Águila, que sustituyó a Mario Taracena, es un hombre de partido.

Desde esa perspectiva, la bancada de la UNE no está unificada alrededor de una línea política sino más bien alrededor de iniciativas e intereses personales. Es muy porosa.

Hay que tomar en cuenta que en la bancada, con la salida de Eduardo Meyer del partido como producto del escándalo relacionado con los Q. 82 millones, a la UNE se le abrió un flanco de descrédito y con un balance muy frágil, además de que hacía su interior se replie-

ga este grupo de diputados, una de cuyas figuras después de Meyer es César Fajardo, ahora con un perfil muy bajo.

Aunque ya se sabía anticipadamente la situación del empresario Manuel Baldizón dentro de la UNE y que su estancia sería volátil en función de sus intereses por alzarse con la candidatura presidencial de una organización conformada y financiada por él mismo, la salida de por lo menos 10 diputados de las filas de la UNE, encabezados por este comerciante petenero, sacudió al partido y los apoyos o la oposición que desarrolle lo que ahora se llama la bancada LIDER, serán a futuro un indicador de la habilidad de la bancada de la UNE para lograr alianzas.

Con la salida de Baldizón de la bancada y de la UNE como tal, se queda en el partido una especie de línea institucional fiel a la pareja presidencial, y que está consolidada en el CEN, además de algunos liderazgos locales como los secretarios departamentales, etc.

El interés en el partido podría aumentar a partir de mediados de año, cuando la Asamblea General del partido sea convocada para escoger nuevas autoridades partidarias, lo que seguramente provoque un recambio en el CEN y las direcciones partidarias, a la vez que otra estructura y posiblemente reacomodos con el surgimiento de nuevos actores en su interior, lo que podría generar un recambio y una nueva estructura.

## **La UNE y el resto de fuerzas políticas**

Prácticamente, la oposición a la UNE se encuentra en el Congreso de la República personificada en el Partido Patriota (PP) y la cúpula partidaria simbolizada en diputados como Roxanna Baldetti, Alejandro Sinibaldi, Gudy Rivera, Anabella de León, y el Secretario General de esta organización, Otto Pérez Molina, quienes expresarían los intereses de un importante conglomerado económico-corporativo como lo es Multi Inversiones, por lo menos en la parte de este conglomerado que influencia Dionisio Gutiérrez.

Con 39 diputados ahora en el Congreso de la República -12 menos con los que inició el actual período gubernamental-, la UNE mantiene una alianza fundamental y obligada alrededor de iniciativas estratégicas, con los siguientes partidos políticos:

- Unión del Cambio Nacional (UCN), 5 diputados;
- Partido de Avanzada Nacional (PAN), 2 diputados;
- Frente Republicano Guatemalteco (FRG), 14 diputados;
- Gran Alianza Nacional (GAN), 23 diputados.

En menor medida y dependiendo de las iniciativas, con los siguientes partidos:

- Bancada Guatemala (BG), 15 diputados
- Partido Unionista (PU), 6 diputados.

En la dinámica y configuración de las alianzas políticas en el Congreso de la República no sólo hay que tomar en cuenta y analizar las iniciativas y los intereses que subyacen a éstas, sino también la coyuntura que puede ir generando la especie de pre campaña electoral que se ha ido evidenciando en el tinglado político desde 2008, de cara a las elecciones generales de 2011.

No hay que perder de vista en ese sentido, el polo o los polos políticos –que se puedan ir configurando alrededor de la UCN, el PAN, el FRG y la GANA, ya que por un lado, en junio de 2008, tras haberle comprado la ficha del partido a Rubén Darío Morales, asumió como Secretario General del PAN el empresario Juan Guillermo Gutiérrez, cuyo padre, Arturo Gutiérrez<sup>15</sup>, mantiene una fuerte disputa de poder con sus sobrinos Dionisio Gutiérrez y Juan

15. La pugna entre el “tío” Arturo como se le conoce y sus sobrinos se remonta ya a varios años atrás, y se habría originado porque los jefes actuales de Multiinversiones desplazaron a su tío del poder de este conglomerado empresarial que hoy aglutina a más de 300 empresas. Alega Arturo Gutiérrez que Dionisio Gutiérrez y Juan Luis Bosch le quitaron sus acciones y los recursos que tenía dentro del consorcio. Por ello, la disputa ha pasado por litigios en Estados Unidos, donde los primos Gutiérrez-Bosch habrían invertido los recursos de su tío en varios proyectos millonarios, así como por competencias por negocios y alianzas, y estaría por ventilarse de manera más clara a través del sistema de partidos políticos y la próxima coyuntura electoral. Se ha oído decir a Arturo Gutiérrez en espacios privados que está dispuesto a gastarse hasta el último centavo con tal de que sus primos se la paguen.

*Hay que sumar en este grupo que se ha acercado al gobierno, a Rodrigo Tejada Castillo, quien ha estado ligado a la Universidad del Istmo, así como a altos funcionarios del Banco G y T Continental tales como Flavio Montenegro Castillo y Federico Linares, Presidente y Director Financiero, respectivamente. Como se recordará, Montenegro Castillo fue mencionado durante la campaña electoral de 2007 como compañero de fórmula de Colom, en tanto que Linares también ostenta un alto cargo en la Asociación Bancaria Guatemalteca (ABG), que reúne a lo más granado del sector financiero guatemalteco.*

Luis Bosch, actuales jefes del consorcio Multiinversiones. Por otra parte está la presencia en Guatemala del ex Presidente de la República, Alfonso Portillo, quien no sólo llegó para quedarse sino también para conformar un agrupamiento político a partir de la beligerancia del FRG, la UCN y otros espacios civiles con los que se le asocia.

A estas nuevas expresiones oligarcas los puede aliar su sentimiento anti oligarquía tradicional y anti Multiinversiones, además de los cuantiosos recursos que se pueden movilizar ¿Qué papel y dónde se ubicará la UNE?

## **Colom y el G-8**

En este primer año de gobierno de la UNE, Colom ha tendido comunicación y relaciones, alcanzando acuerdos políticos con ciertos aliados y actores clave, en la línea de no abrirse flancos que le generen inestabilidad y estancamiento a su gestión.

Uno de estos segmentos es el llamado G-8<sup>16</sup>, uno de los más importantes –sino el principal– grupo económico corporativo con el cual Colom mantiene un acercamiento de doble vía alrededor de la discusión y negociación de iniciativas y procesos clave, fundamentalmente económicos. Varios operadores políticos que expresan intereses del G-8 tienen presencia clave en el gobierno de Colom, o se encuentran muy cercanos a su gestión.

Carlos Mata Castillo es el Comisionado Presidencial de Modernización y Competitividad y Presidente de embotelladora La Mariposa que ostenta la membresía en el país de la Pepsi-Cola, en tanto que Hugo Rodas forma parte del *staff* principal de asesoría al mandatario. Ambos están ligados íntimamente a dos de las ramas la tradicional familia Castillo Córdoba: la que está aglutinada en CABCORP y la Embotelladora La Mariposa; y la de la Cervecería Centroamericana.

Hay que sumar en este grupo que se ha acercado al gobierno, a Rodrigo Tejada Castillo, quien ha estado ligado a la Universidad del Istmo, así como a altos funcionarios del Banco G y T Continental tales como Flavio Montenegro Castillo y Federico Linares, Presidente y Director Financiero, respectivamente. Como se recordará, Montenegro Castillo fue mencionado durante la campaña electoral de 2007 como compañero de fórmula de Colom, en tanto que Linares también ostenta un alto cargo en la Asociación Bancaria Guatemalteca (ABG), que reúne a lo más granado del sector financiero guatemalteco.

16. El G-8 es la autodenominación de un grupo que se ha venido reuniendo con regularidad y de manera extraordinaria desde hace años para hablar de política y negocios, el cual está conformado por las cabezas de las familias y los ocho grupos corporativos más grandes y establecidos del país, a saber: Castillo Monge y Castillo Mata, de CABCORP y de la Cervecería Centroamericana; Herrera Ibarra y Zabala, del Ingenio Pantaleón; los Novella y los Torrebiarte Lantzerdorff de Cementos Progreso; Bosch-Gutiérrez, de Multiinversiones; los Campollo Codina, azucareros del ingenio Madre Tierra e inversionistas en petróleo e hidroeléctricas; Botrán, bebidas alcohólicas y azúcar; la Paiz, de la cadena de tiendas del mismo nombre. Aunque posiblemente no están todos los que son, los que se reúnen expresan y aglutinan poderosos intereses. En las reuniones que celebran, en las que hablan de política y negocios, tratan de acordar posiciones que luego cada cual, a través de sus medios, respalda o concreta en un objetivo específico. Una amplia disgregación sobre estas familias y grupos corporativos, sus relaciones, áreas de acción y su mutación actual de familias oligarcas a grupos corporativos, ha sido ampliamente descrita, analizada y abordada en varias entregas de El Observador, y más específicamente en: Solano, Luis, y Solís, Fernando. “El bloque histórico y el bloque hegemónico en Guatemala. Primera y segunda parte”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 2 y 3, año 1, septiembre y noviembre de 2006, respectivamente, páginas 2-11 y 3-14; Solano, Luis, y Solís, Fernando. “Más allá de la consolidación bancaria: Las luchas por el control bancario y el poder económico”, así como El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos 4, 7, 9, año 2, febrero, julio y octubre 2007; 11 y 12, 14, y 16, año 3, febrero-abril, y diciembre 2008-enero 2009, respectivamente.

Otra figura que aparece en ese círculo empresarial es Armando Boesch, Gerente de la Asociación de Azucareros de Guatemala (Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZ-GUA) y directivo del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

Este grupo mantiene un acercamiento de doble vía con el gobierno de Colom, inclusive desde antes que éste tomara posesión de la Presidencia de la República, en el contexto de una disputa económica y política que tiene lugar al interior del sector privado guatemalteco, a distintos niveles, espacios y fracciones empresariales. Hay un descontento en varias fracciones empresariales ligadas al G-8 por la beligerancia y del emporio Multiinversiones encabezado por los Bosch-Gutiérrez (Multiinversiones). Éste es considerado el grupo que despliega una hegemonía al interior del sector privado, que inclusive trasciende las fronteras guatemaltecas porque ha alcanzado alianzas clave en Centroamérica, México y Estados Unidos.

Desde este punto de vista, Multiinversiones le llevaría la delantera a este grupo empresarial ligado coyunturalmente al gobierno en donde se aglutinan las familias de la vieja oligarquía, que se autoconsidera más nacionalista y que se caracteriza por dominar algunos de los principales monopolios nacionales como azúcar, cerveza, ron, etc., que señala que sus intereses están más afincados en Guatemala y en donde existiría el convencimiento de que hay que disputarle la hegemonía a los Bosch-Gutiérrez y su emporio, pues su "beligerancia es grande y tiene más intereses transnacionales".

Dentro de la UNE se estaría haciendo este análisis, aunque no se puede saber con certeza y a ciencia cierta, si existe en la UNE una intencionalidad de apoyar a este bloque de empresarios cercanos con el objetivo de disputarle espacios de influencia y poder a Multiinversiones, o este discurso se utiliza más como un ropaje y una justificación para otorgarles negocios e influencias como pago de facturas políticas. Lo cierto del caso es que este acercamiento con algunas de las expresiones empresariales del G-8 ya ha tomado cuerpo en algunas medidas ejecutadas por el gobierno a lo largo de estos 15 meses de gestión: las 10 Medidas Solidarias de 2008 que implicó acuerdos, entre otros aspectos, en la congelación y rebaja de precios de mercancías de consumo básico como el pollo, el gas propano, el aceite, azúcar, trigo, etc.; en la discusión del Presupuesto de Ingresos y Gastos para 2009, en la disposición gubernamental de aumentar en 7% el salario mínimo para el presente año, sin que hubiera por parte del sector privado un aspaviento y una reacción en contrario; y "congelar" una nueva ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) dentro del paquete de modernización fiscal que está en el Congreso de la República.

En todo caso, el gobierno de Colom tendría claro que no se puede inmiscuir en esta pugna y ha decidido no entrar en disputas ni pelearse con estos grupos económicos.

## ***Las relaciones del gobierno con expresiones sociales***

Hay una lectura y una percepción a lo interno del gobierno respecto de los relaciones y las alianzas hacia afuera, que valora que no hay oposición real hacia el gobierno ya que ésta, como ya se dijo anteriormente, está en el Congreso de la República representada fundamentalmente en el PP.

Respecto a expresiones del movimiento social, la lectura es que no existe un movimiento social realmente conformado y organizado como tal, sin capacidad real de movilizar y de articular alianzas importantes, además de que está corrompido y deslegitimado. De ahí que la estrategia ha sido mantener un relacionamiento con los sectores civiles que se consideran más fuertes y con los que hay posibilidades de alcanzar acuerdos y alianzas.

Por ejemplo, el gobierno ha ido generando una base social en los niveles local y rural a partir de los programas de la Cohesión Social y de la entrega de transferencias condicionadas.

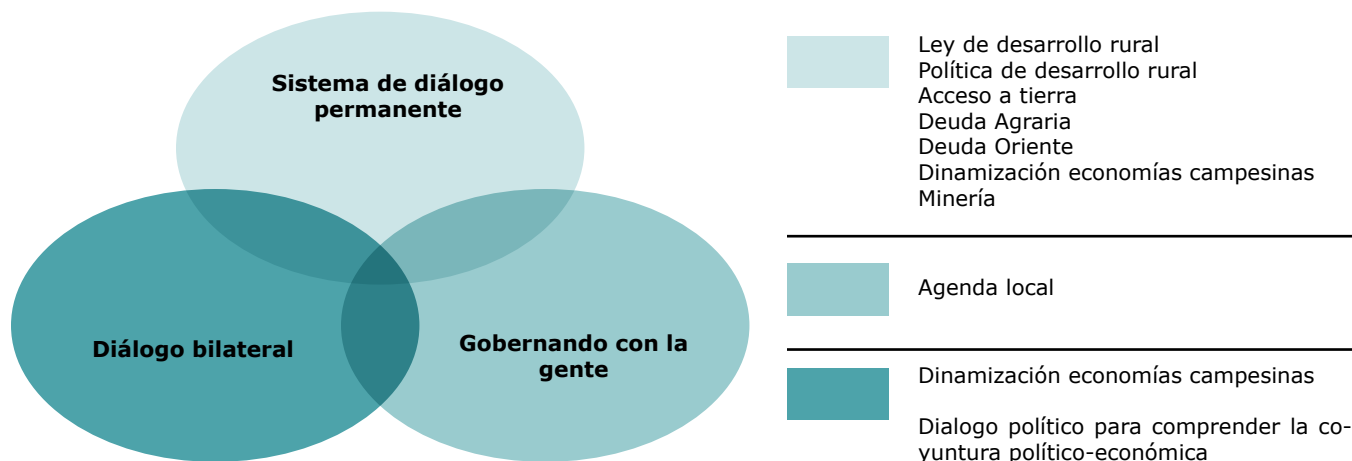
Por otra parte, ha logrado importantes acercamientos con las cooperativas, especialmente con la Confederación de Cooperativas (CONFECOOP), en donde la figura más visible es Rodolfo Orozco.

El aliado fundamental para el gobierno de Colom en este período ha sido el magisterio, en tanto que otro aliado importante se encuentra aglutinado en el Movimiento Nacional de Víctimas, y la relación política se desarrolla a través de la operatividad del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR).

Con organizaciones y colectivos ligados a la lucha campesina, particularmente con la Alianza por el Desarrollo Rural Integral (ADRI) y el Movimiento de Organizaciones Sociales de Guatemala (MOSGUA), y en el marco del Sistema de Diálogo Permanente, el gobierno abrió desde 2008 nuevamente dos mesas de negociación alrededor de los temas de la inveterada conflictividad agraria y el desarrollo rural integral. En este último punto, ya existen dos productos concretos consensuados: una iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral que se encuentra en el Congreso de la República, con el compromiso del gobierno desde enero a impulsarla; y, una propuesta de Política de Desarrollo Rural. Ambas fueron producidas y presentadas por las organizaciones campesinas y se estaría a la espera de acciones concretas por parte del gobierno.

Existe una lectura en la UNE de que no puede negociar con todas las expresiones campesinas, ya sea porque estos colectivos están divididos, son muy radicales algunos y con distintas correlaciones de fuerzas y capacidades de movilizar. En ese contexto, mantiene paralelamente un diálogo bilateral con algunos de estos colectivos alrededor de demandas más específicas. Sin embargo, es en el área del desarrollo rural donde mayor déficit ha tenido la política gubernamental hasta ahora, y la UNE pareciera tener su propia agenda en este campo que pasa por todo el esquema de PRORURAL, la Cohesión Social y el MAGA, ajeno a la negociación con las organizaciones campesinas en los espacios ya descritos.

**Gráfica 3**  
**Guatemala: Esquema y temas del Diálogo Democrático de la UNE**



Con el movimiento de derechos humanos, igualmente las relaciones son muy dispersas, ya que existe también una lectura en el gobierno de que estas organizaciones no tienen un norte definido, y estos colectivos están en algunas cosas y en otras no. Del lado de estos colectivos sin embargo, existe una lectura diferente porque es el gobierno el que no tiene un norte definido, particularmente la insolvencia y la agenda pendiente en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad sobre un enfoque de seguridad democrática; a la vez que criminaliza la lucha del movimiento social guatemalteco, todo lo cual representa un valladar.

# Caso Rosenberg: ¿Quién urdió el crimen?

**Por Luis Solano**

*Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Investigador y periodista en temas políticos, económicos y sociales.*

Al cierre de esta edición se dio a conocer la denuncia del abogado Rodrigo Rosenberg Marzano –asesinado el 10 de mayo-, mediante un video pre grabado en donde revela que sería asesinado y lanza graves acusaciones contra la pareja presidencial y el Secretario Privado del mandatario, Gustavo Alejos, así como contra empresarios y amigos del gobernante, varios de ellos financistas de la campaña electoral de 2007. Lo más delicado de sus señalamientos se dirige hacia el Presidente de la República, Alvaro Colom, a quien acusa de ser el responsable no sólo de su muerte sino también de la del empresario textilero Khalil Musa, y la de su hija Marjorie Musa, asesinados un mes atrás. Las denuncias también se refieren a corrupción en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), e involucra fideicomisos y fondos dirigidos a los programas sociales que maneja la esposa del mandatario, Sandra Torres.

Este caso ha invitado a cerrar filas en sectores opositores al gobierno, quienes han impulsado una campaña que va desde decirle al gobernante que se aparte del cargo mientras se realiza la investigación para esclarecer esta trama, hasta instar a su derrocamiento. De por sí paradigmático, dado los personajes centrales de la trama, el caso ha puesto al gobierno de Colom contra la pared, y le exige una tarea nada fácil: demostrar que no tuvo nada que ver en esos crímenes, y comprobar lo que ha dicho en su defensa y como respuesta: que los asesinatos son parte de una conspiración contra su gobierno. Una conjura política, según distintos sectores del gobierno, que habría sido urdida desde la derecha tradicional, conservadora y promotora de los golpes de Estado del pasado, que desde que la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) asumió la conducción del Ejecutivo, habría gestado varias acciones que han creado un clima de inestabilidad y una ola de criminalidad multidimensional.

La tarea, en realidad una brasa candente, la tendrá la CICIG como única institución garante para una investigación independiente. El resto de instituciones encargadas de la administración de justicia, sobre todo el Ministerio Público (MP), gozan de bajísimos niveles de credibilidad, y desde ya le ponen cuesta arriba a esta instancia cuyo Director, Carlos Castresana, ha mostrado toda su disposición para resolver el caso. La CICIG tendrá al menos que analizar, si es que existen y los obtiene, los documentos que dijo Rosenberg tener, pues podrían ser la prueba necesaria, a la vez que deberá investigar, como pieza clave del proceso, qué pasó en el ínterin del 6 de mayo -cuando se filmó el video- y el 10 de mayo, día del asesinato. Fue un período de tiempo crucial para que muchas cosas sucedieran, tanto urdir el asesinato como la trama política.

Pero la forma en que se produjo el video y su posterior distribución, y los personajes que participaron en ello, el periodista Mario David García y el abogado Luis Mendizábal<sup>1</sup>, ha despertado un sinfín de preguntas. La trayectoria conspirativa y desestabilizadora que ambos ostentan desde los años más cruentos de la guerra, y sus nexos con militares de la contrainsurgencia y con sectores de la inteligencia militar, le abren las puertas a las preguntas: ¿Quién realmente urdió el plan de esos asesinatos? y ¿Quién está detrás del clima de polarización e inestabilidad política que se ha derivado?

Un video que no presenta pruebas mas sí denuncias, aunque habla de una documentación que comprobaría los señalamientos de Rosenberg, se ha convertido en la pieza clave de crecientes manifestaciones y movilizaciones de sectores opuestos a la gestión de Colom. Al mismo tiempo, permitió a dirigentes políticos opositores como Otto Pérez Molina, Alejandro Giammattei y Eduardo Suger -incluyendo al propio Mario David García-, a manifestar un oportunismo político que ha creado mayores niveles de inestabilidad.

El empresariado organizado reunido en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas (CA-CIF), en el marco de las presiones para que se garantice una investigación independiente, está frente a una línea muy tenue, que de pasarla y llamar a un paro nacional daría la pauta de que el Caso Rosenberg abrió las puertas para que todos aquellos que el gobierno ha denunciado de estar fraguando una constante desestabilización, se entronicen en un gobierno del que se vieron desplazados con las elecciones de 2007. Y el papel del Ejército, apoyando al gobernante y manifestando su apoyo a la institucionalidad, puede en el corto plazo dar un giro a la derecha.

El escenario de la conspiración política y de un potencial golpe de Estado ronda en el ambiente.

1. Ver el ensayo de Iduvina Hernández en la presente edición.

# *“Se ven con mucho escepticismo los movimientos del gobierno en materia de seguridad... No se ve a Colom moviéndose con claridad en el tema de la seguridad democrática”*

**Entrevista con Claudia Samayoa  
Coordinadora de la Unidad de Protección a Defensoras y  
Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEQUA).**

## **¿Cuál es el balance en el área de seguridad en 2008 y en el tema de los derechos humanos?**

El año 2008 demostró lo complejo que es en la institucionalidad, en este Estado guatemalteco, trabajar el tema de seguridad y definitivamente tratar de avanzar en la materia de seguridad democrática, cuando el Estado está conformado como un Estado contrainsurgente, y ahí tendríamos que pensar que no solamente es que es una institucionalidad contrainsurgente sino una mentalidad contrainsurgente. Y ¿A qué me refiero ahí? Es cuando todavía hay partidos políticos que tienen esquemas de seguridad contrainsurgentes, y cuando hay factores de poder que tienen a la seguridad como el mantenimiento del Estado, o sea que tienen una visión de seguridad estatocéntrica en lugar de antropocéntrica.

El año pasado lo que se buscó fue mantener una línea en materia de seguridad que permitiera seguir caminando sobre una visión antropocéntrica de la seguridad, que significaba toda una reforma del sistema de seguridad, cambios institucionales que, por supuesto, no pasan de la noche a la mañana, que significan una serie de procesos iniciados que obviamente caminan a la par de prácticas institucionales contrainsurgentes, de prácticas institucionales violatorias de derechos humanos, y que lo que fue más complicado durante el período de Francisco Jiménez, es que son momentos en que se empiezan a institucionalizar procesos de reforma institucional hacia la seguridad democrática, pero que se abandona la necesidad de dar resultados del corto plazo.

Y ese es un balance muy complicado, un asunto en donde uno miraba una Adela de Torrebiarte, que tuvo una inteligencia operativa que le decía hay que ahondarle a los procesos, pero también hay que tener resultados, entonces lo que hizo fue combinar ambas cosas.

Un Vinicio Gómez que mantuvo eso y un Francisco Jiménez que impulsó de fondo procesos pero que definitivamente paró respuestas inmediatas en función de poder tener la capacidad de tener respuestas más contundentes, que de hecho, si uno es objetivo, puede afirmar que las empezó a dar a finales de diciembre, que es cuando se empieza a observar la persecución penal en contra de las bandas de secuestradores y las bandas de extorsionistas, pero no solamente de los operativos sino ya de cabezas, que es el resultado de un proceso que venía del tiempo de Vinicio, que es empezar a generar procesos de inteligencia criminal. Y que son procesos lentos, que se construyen y que realmente tienen su primer paso en el tiempo de Adela, cuando se crea la DIGICI. ¿Qué pasa? El tema de seguridad en marcos de profunda violencia lleva consecuentemente mucha muerte y mucho sufrimiento porque llevan tiempo.

Por un lado tenemos esto en el marco de los procesos de seguridad, pero por el otro

*Pues si se analizan los fenómenos de violencia de fondo, se da uno cuenta que el fenómeno de pilotos de buses muriendo en hechos violentos viene desde hace tres años, y desde hace tres años las cifras de muertes de pilotos de buses van por sobre los 100, no era un fenómeno adjudicable a un Francisco Jiménez que no sabía reaccionar, ¿Por qué hacerlo el desborde institucional ahora?*

lado, el pensamiento predominante es que este tipo de procesos no deben avanzar, que no valen la pena, que no es el tipo de respuesta que se debe dar, y hay una mentalidad estatocéntrica y se puede observar que cómo desde la opinión pública y desde los factores de poder se empieza a azuzar la percepción de la violencia, y también se puede observar cómo hay un aumento desmedido de la violencia más o menos en julio-agosto, con el ingreso de Francisco Jiménez al Ministerio de Gobernación ¿Fue eso un asunto provocado?

La violencia definitivamente en Guatemala ¿tiene filiación o tiene relación con el crimen organizado? ¿Tenía como objeto desestabilizar la presencia de este tipo de políticas en el Ministerio de Gobernación? Definitivamente, si uno se fija hubo una campaña para sacar a Francisco Jiménez del Ministerio de Gobernación desde que entró así como para acusarle de ser el responsable de los altos índices de violencia.

Aquí hay un terreno muy complicado de jugar, o sea, no se debe en ningún momento de justificar las muertes, todo lo contrario, creo que efectivamente la violencia se nos está desbordando y no se puede argumentar que toda la violencia es provocada por actores externos que están desestabilizando, sin duda los hay, pero también hay actores que utilizan la violencia para desestabilizar en el sentido de que utilizan los hechos de violencia mediáticamente para generar miedo, y utilizar ese miedo y esa percepción ciudadana del miedo para elevar una agenda política y aquí está clarísimo lo que ha sido la agenda política de partidos como el Patriota ¿verdad?

Y uno observa cómo se utiliza el sufrimiento de los autobuseros y de los pilotos de buses, donde se olvida que también están muriendo pasajeros, se habla de la de los pilotos de buses ¿por qué? Porque ese es el gremio organizado, logran de esa manera una respuesta del gremio organizado y eso se levantó en noviembre en torno a la interpe-lación de Francisco Jiménez; ahora, de nuevo con el cambio hacia un nuevo Ministro de Gobernación, se vuelve a levantar el tema de los pilotos de buses.

Pues si se analizan los fenómenos de violencia de fondo, se da uno cuenta que el fenómeno de pilotos de buses muriendo en hechos violentos viene desde hace tres años, y desde hace tres años las cifras de muertes de pilotos de buses van por sobre los 100, no era un fenómeno adjudicable a un Francisco Jiménez que no sabía reaccionar, ¿Por qué hacerlo el desborde institucional ahora?

O por ejemplo: entre el año 2006 y el año 2007, el salto de cifras de muertos fue de 1,200: De 3,336 creo yo que fue la cifra de muertos en 2006 a 5,200 a inicios de 2007, y eso no ameritó sacar al Ministro de Gobernación en esa ocasión. Cuando nosotros como organizaciones de derechos humanos levantamos el tema, dijimos esto es terrible, la respuesta de Sperissen fue: "Pero de éstos, 1,927 de los muertos son delincuentes" , y los medios de comunicación se quedaron tranquilos.

¿Qué es lo que cambia? Lo que cambia es que el aumento de las muertes en el año 2006 respecto a 2005, eran muertes dentro del marco de esa política de ejecuciones extrajudiciales, entonces valían la diferencia, que ahora en el año 2008 hay ejecuciones extrajudiciales y las hemos denunciado, no es el marco general de muertes. Estamos hablando de dos fenómenos: estamos hablando del narcotráfico, es otro tipo de fenómenos, entonces ya no son "muertes válidas", y es eso lo que empieza a ahogar a la sociedad.

¿Qué es lo que realmente empieza a ahogar a la sociedad? Es el desborde institucional, es el crimen organizado, efectivamente la sociedad se empieza a dar cuenta que no hay institucionalidad a la cual recurrir y los factores de poder interesados lo que hacen es decirle a la gente que el problema es el Ministerio de Gobernación, lo que necesitan es regresar al Ministerio de la Defensa e implantan una agenda, y ¿Cuál es la agenda que implantan? : "Ustedes necesitan militares".



*Con el tiempo lo que ha quedado más claro es que el cambio en los mandos militares se da a raíz de denuncias sobre el involucramiento del narcotráfico en estos mandos militares, y el sexto escándalo en materia de corrupción y delincuencia de un Ejército que sigue siendo vanagloriado como el que puede darnos seguridad. Sin embargo, se cambia toda la cúpula militar por denuncias de narcotráfico.*

¿Qué es lo otro que pasa simultáneamente? Dicen: el Ministerio de Gobernación no sirve, que es el que está institucionalizando el poder civil, el que está depurando PNC, el que está planteando la mejora de la Academia, el que está generando procesos de investigación y de inteligencia civil, pero a la par se está institucionalizando esta mirada de lo militar (...) Que cada vez más comunidades y municipios están pidiendo la militarización del municipio: Está la solicitud de Mixco, la de Antigua Guatemala, pero también está lo que pasa en San Marcos, en donde hay municipios que estuvieron en armas, que fueron territorios liberados por la guerrilla, y que hoy piden la presencia del Ejército, y éste no pierde oportunidad para hacer campaña publicitaria, al decir: "Estos municipios que eran otrora terreno guerrillero, hoy piden mi presencia".

¿De qué Ejército estamos hablando? Estamos hablando de un ejército que, por lo menos en 2008, sobrevivió a cinco escándalos de corrupción; estamos hablando de un ejército que es incapaz de proteger las fronteras pero no en el espacio que se alega que Otto Pérez Molina dejó el corredor abierto; estamos hablando de la frontera de Huehuetenango, por ejemplo, en donde siempre ha habido una base militar y donde puede haber una pista de carreras en la Aldea Agua Zarca, funcionando por tres años. Nadie habla de la implicación y la responsabilidad que tiene el Ejército nacional en este tipo de desbordes de la presencia del narcotráfico en las fronteras guatemaltecas, que es una responsabilidad directa del Ejército.

Pero se dice: ¡El ejército es nuestra salvación! Se está hablando muy poco, por ejemplo, que el Ejército le cobra a la ciudadanía por servicios de patrullaje: tenemos una denuncia en Génova Costa Cuca, en donde para ir a cubrir la seguridad de la feria cobró Q. 5.00 por familia porque había que pagar la cena y el patrullaje. No son servicios gratuitos a pesar de que el Ejército ha ido logrando que se le vaya aumentando el presupuesto, so pretexto de que están dando seguridad. El Ejército también realizó durante 2008 una política en conjunto con los alcaldes, dado que el ministerio de Gobernación estaba ejecutando todo un proceso de democratización y de cambios de políticas de seguridad: el mismo Ministerio de Gobernación había planteado que ya no se generaran más juntas locales de seguridad, precisamente por el autoritarismo y por los peligros que hay en esas juntas.

Entonces lo que ocurrió es que el Ejército comenzó a trabajar con los Alcaldes y con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia la creación de estas Juntas Locales de Seguridad. 2008 fue marcado por la ausencia de una política de seguridad clara por parte del mismo Ejecutivo, pues si bien es cierto el Presidente nombra al Ministro de Gobernación, o, por ejemplo, elige a un CAS que es parte de una estructura de seguridad democrática, por otro lado permite que el Ejército, y no sólo permite, sino que le da financiamiento para que haga campaña publicitaria a través de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, sobre la excelencia del Ejército. Con una mano quita y con la otra pone.

Esas contradicciones apoyadas desde afuera lo que van generando es ese vacío que permite la interpelación del Ministro de Gobernación y genera los pasos para estos múltiples comunicados desde AVEMILGUA, aunque los militares de AVEMILGUA los hayan calificado de apócrifos, pues coincidentemente mantienen el discurso que AVEMILGUA siempre ha tenido. Creo que en diciembre todos sentíamos que el espacio para la seguridad democrática se reduce. En eso ocurre lo del 20 de diciembre, de los cambios en los mandos militares.

Con el tiempo lo que ha quedado más claro es que el cambio en los mandos militares se da a raíz de denuncias sobre el involucramiento del narcotráfico en estos mandos militares, y el sexto escándalo en materia de corrupción y delincuencia de un Ejército que sigue siendo vanagloriado como el que puede darnos seguridad. Sin embargo, se cambia toda la cúpula militar por denuncias de narcotráfico. Habiendo pasado eso termina el año con un planteamiento del Ejecutivo, que el tema de seguridad quedaba claro, y de repente

*Álvaro Colom no le consultó a nadie el tema de Gándara (...) Ni a los más de derecha ni a los más de izquierda (...) Sólo con su esposa (...) Entonces, el resto reaccionó en contra, por ejemplo, Madres Angustiadas; hay además un sector de la oligarquía que está preocupado por Gándara porque es pastor evangélico, levanta un montón de banderas rojas por un montón de lados (...) Lo que está claro es que si nuevamente empiezan a matar, Gándara también se va a ir.*

aparece este cambio en Gobernación, que yo creo que independientemente de lo que el Presidente quiere decir, hay otras cosas de fondo que en realidad pasaron.

### **¿Cómo se interpreta el cambio de Francisco Jiménez por Salvador Gándara?**

Hay dos cosas claras: Desde la campaña electoral de 2007 se sabía que Gándara era el Ministro de Gobernación de la UNE; de hecho fue todo un trabajo de lobby muy fuerte el que fuera Vinicio Gómez el Ministro de Gobernación. Se tuvo un trabajo por la continuidad de la política de seguridad democrática, porque la política de la seguridad democrática no era la política de la UNE, no es para nada el plan de seguridad de la UNE. El plan de seguridad de la UNE era otra cosa: Eran Juntas Locales de Seguridad, era toda una política más bien autoritaria. Eso fue analizado en su oportunidad desde El Observador<sup>1</sup>.

Lo que se ganó en 2008 fue la continuidad de una política que no era de la UNE ni era de GANA, era la política de los Acuerdos de Paz. Gándara lo que representa es lo que estaba amarrado como acuerdos políticos entre poderes que llevaron a Álvaro Colom a la Presidencia, y lo que todos vivimos en el tema de la opinión pública a finales de 2008 fue precisamente esos poderes, planteando bueno, ¿En qué quedamos? Hasta qué punto el Patriota juega ese juego? ¿Por qué le conviene al Patriota jugar ese juego? Eso es lo que hay que analizar porque obviamente el Patriota fue un alfil importante en ese juego, y claramente la reacción del Patriota es de agrado ante el cambio de Ministro.

En ese juego juegan los Unionistas también y entonces lo que está claro es que personas como Gustavo Alejos y Luis Mendizábal, que representan esa parte de la alianza de la UNE, en un momento plantean a Sandra Torres: Que no se había metido en el tema de seguridad y que se tenía que meter, y se saca del ruedo a todos aquellos que habían estado dentro del juego del poder viendo el tema de seguridad y Gándara llega.

Álvaro Colom no le consultó a nadie el tema de Gándara (...) Ni a los más de derecha ni a los más de izquierda (...) Sólo con su esposa (...) Entonces, el resto reaccionó en contra, por ejemplo, Madres Angustiadas; hay además un sector de la oligarquía que está preocupado por Gándara porque es pastor evangélico, levanta un montón de banderas rojas por un montón de lados (...) Lo que está claro es que si nuevamente empiezan a matar, Gándara también se va a ir.

Y, sin embargo, ahí se tiene que Gándara llega y propone más de lo mismo y en la línea de lo que había sido un plan: Juntas Locales de Seguridad. Por ejemplo, anunció que la situación de Coatepeque se resolvía, por ejemplo, con Juntas Locales de Seguridad. En Coatepeque está la Junta Local de Seguridad "Vecinos en Acción", con serias acusaciones de ejecuciones extrajudiciales. Así que plantear una Junta Local de Seguridad en Coatepeque, entre otras, pues sinceramente no sé qué más va a aportar a un municipio donde están matando defensores cada quince días, donde hay ejecuciones extrajudiciales y hay severas acusaciones sobre el funcionamiento del narcotráfico en el poder local.

Juntas Locales de Seguridad es la consigna más fuerte y no se ven con claridad continuidad de procesos aunque Gándara los esté anunciando. Hay obviamente todavía que esperar y ver. Uno pensaría que sería una locura por parte del gobierno de Álvaro Colom el parar lo de la Academia porque no podría subsistir si no logra tener más policías, y creo que la comunidad internacional tiene una presión muy fuerte. Entonces, por lo menos el tema de Academia y formación a la Academia es algo que se debería de mantener porque el país no da más; el país no puede sobrevivir con 16 mil policías, y aunque Gándara

1. Samayoa, Claudia Virginia. "Seguridad: tres ofertas electorales ante una necesidad sentida por la población", El Observador Electoral No. 4, segunda época, agosto 2007, páginas 9-13, inserto en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 8, año 2, agosto 2007, 12 páginas.

*Y el gran temor de todos es definitivamente el tema de ejecuciones extrajudiciales porque Gándara viene de esa escuela permisiva que ya se ha señalado. En Villa Nueva, su página web permitía que la gente planteara la limpieza social. Como autoridad uno no puede violar la ley, y si como autoridad tienes una página web de la municipalidad de Villa Nueva en donde la gente está diciendo mátenlos a todos, tienes la obligación de cerrar ese espacio. No puedes desde una página gubernamental ser incitador de la violencia y a delinquir porque es un delito.*

ofrezca sacarlos de tareas de administración, eso no resuelve el tema de seguridad, aunque fuera el tema de seguridad autoritaria.

Y el gran temor de todos es definitivamente el tema de ejecuciones extrajudiciales porque Gándara viene de esa escuela permisiva que ya se ha señalado. En Villa Nueva, su página web permitía que la gente planteara la limpieza social. Como autoridad uno no puede violar la ley, y si como autoridad tienes una página web de la municipalidad de Villa Nueva en donde la gente está diciendo mátenlos a todos, tienes la obligación de cerrar ese espacio. No puedes desde una página gubernamental ser incitador de la violencia y a delinquir porque es un delito.

Si él no tenía control sobre su gente eso es parte de lo que se llama el clima de la ejecución extrajudicial. Por no decir la práctica que tuvo como Viceministro de Gobernación hace diez años; por supuesto, hace 10 años era otro el escenario. Ha sido muy claro no sólo en expresiones de derechos humanos y desde distintas expresiones que trabajan el tema de seguridad, de distintas tendencias ideológicas, expresar su profunda preocupación por la repetición de prácticas que se aplicaban en tiempo de Sperissen y Vielman, que esperamos no se repitan, sobre todo porque se estaban aplicando ya en 2008, que estábamos viendo prácticas de ejecución extrajudicial, o sea, más permisivas prácticas de linchamiento.

Por el otro lado se observa que esta dinámica de la violencia no ha parado y sigue para adelante. Ahí es donde se evidencia lo que dije anteriormente, en el sentido de que si bien es cierto puede haber manipulación de la violencia, también es cierto que el aumento de la violencia es un fenómeno que está aquí, más allá de que la violencia pueda ser utilizada por uno u otro factor de poder. Como guatemaltecos debemos ver que la violencia nos está desbordando y que sus raíces no están en un problema del Ministerio de Gobernación o en un problema de policía; son más de fondo.

Lo que tenemos es un desborde de la institucionalidad, es un problema de impunidad ¿Cuál es la dosis de responsabilidad que tiene la pobreza en esta violencia, el tema de impunidad, la CSJ y el MP, y falta de control de Aduanas? Aquí hay muchísimas más responsabilidades y mientras sigamos como analistas y como ciudadanos sólo viendo la responsabilidad de la Policía, estamos perdiendo absolutamente el norte porque por eso se nos está desbordando. No somos capaces de ver que muchos hechos de violencia son casos de parricidio o fratricidio y qué significa que estemos viviendo estos casos. No es uno cada tres años, son varios, entonces el problema es más de fondo. ¿Cuántos casos de suicidio estamos viendo también? Estamos viendo desbordes de violencia en muchas áreas que son indicativos que el país está sufriendo en multicausalidad de la violencia; entonces, hay que atender muchas cosas.

### **Ahí entra también, aparte del asesinato de pilotos, la constante de invisibilizar los asesinatos de mujeres...**

488 casos que es poco por así decirlo, pues creímos que iba a terminar siendo más alto, y al final parece que disminuyó al terminar el año, aunque hay que cruzar con las cifras de los juzgados porque a principio de año iba muy alto. Otro fenómeno que se tiende a invisibilizar es la violencia contra la mujer y esa sí se disparó mucho en 2008, y más la violencia sexual.

En el tema de la violencia se tiende a invisibilizar esos otros fenómenos de violencia, y se tiende a trivializarlos y a no ver los éxitos que se van teniendo. Es que al final del año sí se llegó a tener éxitos pero la forma en que se manejó el tema de la violencia, impide verlo. Es bien importante el arresto de violadores sexuales en serie; incluso, del arresto e inicio de debates en contra de redes de trata. Eso no hubiera podido hacerse si no hubiera

*Por ejemplo, haciendo un parangón, cuando uno trata de hacer el análisis económico pues resulta que nunca tiene la culpa la empresa, siempre es un factor externo del juego el que hace la inflación, pero nunca es un problema de acumulación, toda la vida va a ser que los impuestos son muy altos, es el juego mediático y en la seguridad pasa lo mismo.*

habido esos procesos de fortalecimiento, que es lo que con que con el cambio en el Ministerio de Gobernación se pone en riesgo y duda. Por eso es que uno piensa que el hecho de retroceder en este tema tiene como objetivo parar, porque se estaban tocando ya intereses de alto nivel de estas redes de trata, o sea, por ejemplo, un violador sexual múltiple que fue atrapado en noviembre había sido guardaespaldas del ex alcalde de Villa Nueva, de la gestión pasada; obviamente hay intereses porque en eso todo es posible, porque se ha logrado depurar la policía; es posible generar una orden de captura sin que alguien de la policía lo filtre y se pueda llegar a capturar.

En enero salió una denuncia de unos padres de familia en torno a una violación sexual de un piloto a su hija menor de edad, entonces salió algo que todos hemos sabido: que dentro del mundo este de los pilotos hay una serie de abusos sexuales contra las mujeres, violencia sexual particularmente en las rutas donde más tenemos muerte de pilotos. ¿Hasta dónde estamos teniendo este mismo fenómeno de limpieza social o de ejecuciones extrajudiciales funcionando en estas muertes de pilotos? No sólo son extorsiones.

### **Hay ajustes de cuentas que también tiende a obviarse en el análisis...**

En el análisis público...

**Lo que se entiende de esta explicación es que hay una tendencia a manipular los datos, la información, pero en un contexto en donde lo que se hace tiende a dinamizar los miedos, los terrores, de echar la culpa fundamentalmente a una parte...**

A una parte del sistema...

### **A una parte y recargar la mayor responsabilidad ahí...**

Y que la hay, yo no digo que no la haya, es difícil, es un juego y es un juego mediático -y además perverso- que sucede en otros temas. Por ejemplo, haciendo un parangón, cuando uno trata de hacer el análisis económico pues resulta que nunca tiene la culpa la empresa, siempre es un factor externo del juego el que hace la inflación, pero nunca es un problema de acumulación, toda la vida va a ser que los impuestos son muy altos, es el juego mediático y en la seguridad pasa lo mismo.

Es un aprovechamiento de la manipulación. Nadie niega los 6,800 y algo de muertes, y hay más, ¿Por qué? Porque la cifra de 12 mil 228 homicidios es la cifra de las personas que mueren efectivamente en el lugar de los hechos, pero ¿Qué pasa con los que mueren dos días después, tres días después o un mes después? Esos no son contados. En países mucho más desarrollados, una persona que muere uno o dos días después por impacto de bala en hecho violento, entra en la cifra de homicidios violentos, aquí no, aquí sólo entra si quedaste tirado y te recoge la policía, el número de muertos es más grande. Aquí no se cuentan los heridos, es mucho más grande.

### **Lo que no se toma en cuenta con la muerte de pilotos y que se toca muy poco, es la pugna entre clicas de pilotos y de los mismos empresarios...**

En los medios de comunicación se observa muy poco un análisis que tome en cuenta los factores que hemos mencionado. Por ejemplo: En enero atraparon a un piloto y su ayudante de otra ruta que estaban extorsionando a pilotos de otra ruta y eran responsables del asesinato de un piloto, esa es una realidad. El problema de fondo es que en este país nada se investiga y es tal la dimensión de la violencia que todos queremos -y eso es humano-, respuestas inmediatas y se genera angustia porque lo que la gente quiere es que los atrapen ya, y de paso que los maten. Eso es un problema, a veces lo dice la gente

a varios niveles y en varios lugares. La realidad es que el Estado tiene que investigar y atrapar al que está extorsionando y al que está detrás del que está extorsionando porque si no, no vamos a acabar con este problema.

Y un poquito siento que Francisco Jiménez, el Ministro de Gobernación anterior, estaba más en la función de:

*Lo que quiero es acabar con el fenómeno, lo que voy a hacer es investigar quién está extorsionando y ver a quién está detrás para atraparlo, atacar de raíz el problema.*

Quien está detrás es el crimen organizado, y esa es una forma de acabar con el problema. Es una investigación un poco más larga que implica que se va a dejar actuar a la banda criminal para ubicarla, para así buscar a los cabecillas.

El problema en Guatemala es que tenemos tantísimos grupos actuando en tantísimas cosas: las distintas redes de secuestradores, de roba-carros, de roba bancos, tenemos tantas redes que la sociedad se agobia. Hay que combinar ambas cosas. Hay que decir: vamos a ser inmediatistas en una cosa y vamos a ser largoplacistas en otro tema. Y nuestra insistencia de muchos de nosotros, es que lo que urge abordar y lo que urge controlar en corto plazo es la extorsión, porque hay mucho fenómeno extorsivo que para en muerte, que podría evitarse si no dejáramos que la extorsión empezara. Y mucho del fenómeno de la extorsión es que ésta se ha democratizado pues afecta desde el más pobre hasta el más rico. Es uno de los fenómenos en que el Estado debería invertir más esfuerzo y no es tan difícil, porque estas extorsiones son telefónicas y son desde la cárcel.

Si se implementan dinámicas educativas, más asertivas, se puede disminuir el índice de víctimas, y eso lo hacen en El Salvador, lo hacen en México, no estoy hablando de algo sacado de la manga, es lo que hacen en otros países. Aquí, el Estado de Guatemala está desbordado por todos estos fenómenos delictivos, pero como está desbordado también por todos los fenómenos sociales de pobreza, por todos los fenómenos sociales en donde el Estado se está quedando pobre.

### **Recapitulando algunas cuestiones que ya se dijeron: ¿Cuáles serían los puntos medulares estructurales y también coyunturales destacables de la gestión de Francisco Jiménez? ¿Cuál es el rumbo de su gestión? ¿Hacia dónde iba cuando entra?**

Él estuvo 6 meses y esa es la dificultad de evaluar la gestión de Jiménez. Fue complicado nuestro diálogo con él, establecer hacia dónde iba. En el tema de Policía, el gran aporte de Francisco fue la depuración de una de las estructuras más dormidas y enquistadas como era la de Henry López. Esto fue clave que permitió un recambio de la dirección y que ha permitido profundizar los mecanismos de depuración que venían desde la Inspección y darle canales de coordinación porque él también profundizó la coordinación entre el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación para garantizar que los policías fuesen entregados al MP inmediatamente les fueran abiertos procesos, para que no sucediera de que les sacaba pero no había procedimiento judicial inmediatamente, perdiéndose el seguimiento y la red fuera. El otro tema al cual Francisco por su experiencia en la DIGICI estaba trabajando, era los procesos de generación de inteligencia civil y el mecanismo de inteligencia policial, pues es una debilidad de la policía no contar con inteligencia propia.

De ahí diría que lo pendiente y la deficiencia de Francisco Jiménez fue la ausencia de trabajo en el sistema penitenciario, que es una de las grandes fuentes de delincuencia en el país y que es un asunto que nadie ha querido trabajar. Todos estos motines, decapitaciones y ejecuciones realizadas en las cárceles son parte de no haber atendido este tema. Tanto Jiménez como el mismo Vinicio Gómez y las mismas personas que han estado al frente de las cárceles desde el tiempo de Berger, omitieron trabajar este tema. Hay que decir que es en las manos de militares que ha estado el manejo de las cárceles, y eso es

*Lo pendiente y la deficiencia de Francisco Jiménez fue la ausencia de trabajo en el sistema penitenciario, que es una de las grandes fuentes de delincuencia en el país y que es un asunto que nadie ha querido trabajar. Todos estos motines, decapitaciones y ejecuciones realizadas en las cárceles son parte de no haber atendido este tema. Tanto Jiménez como el mismo Vinicio Gómez y las mismas personas que han estado al frente de las cárceles desde el tiempo de Berger, omitieron trabajar este tema.*

lo que provoca que ocurra lo que pasó. Por ejemplo, el asesinato en enero de este año, de los reos que sabían qué había pasado en la cárcel de El Boquerón: Los mataron porque los regresaron a esta cárcel de donde ya los habían sacado, cuando ya les habían anunciado que si regresaban los iban a matar. Que es una forma de ejecución. Ellos habían salido de esa cárcel por la advertencia de que los iban a matar, y regresarlos a esa cárcel era una muerte anunciada.

Por lo demás, Jiménez dejó diseñado todo lo de las Academias para este año, que sí estaba claro en su plan y habrá que ver si se impulsa.

Él tenía todo un plan en el tema de fortalecimiento y reorganización de la PNC que estaba dependiendo del Reglamento de la PNC, que Secretaría General de la Presidencia nunca aprobó. Yo diría que esas son las cosas clave. Si la Secretaría General cambia la reforma del Reglamento de la PNC, ya se puede hablar de todas las reformas a la PNC. La otra cosa que quedó pendiente es la reforma que hay que hacerle necesariamente al Ministerio mismo de Gobernación. Es un paquete de muchas cosas y es complicado.

Por mucho que ahora Gándara salga diciendo: "Yo sólo me encargo de lo operativo", no es cierto. Gándara tiene que encargarse desde ver si hay papel para que salga el Diario de Centroamérica -porque es el encargado del Diario de Centroamérica-, hasta ver si hay papel para los antecedentes penales y policiales, porque ese es su rol. Tiene que ver aduanas y muchas otras cosas. Pero en este momento la tendencia del Ministerio de Gobernación es enfocarse en lo que es PNC y en el tema de DIGICI.

En el plan de seguridad nacional, Jiménez tiene otro reto ahora que está en la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Seguridad que es, efectivamente, la aplicación de un marco distinto para la política desde el Ministerio de la Defensa y que ahora se percibe va a estarse aplicando desde el Ministerio de Gobernación ¿Qué va a hacer un Secretario Técnico con una mirada de política de seguridad democrática? ¿Va a ser capaz por ejemplo, de vincular una agenda nacional de seguridad y una política de seguridad democrática? ¿Va a ser capaz de llamar a la SIE, a la D-2 y a la DIGICI para que efectivamente se instaure el Sistema de Inteligencia Civil en el Estado? Definitivamente tiene la capacidad y la claridad para hacerlo. Pero no se miran a autoridades de calidad en seguridad, y no es que él pueda tener ese poder y tampoco se observa que el Presidente Colom tenga esa claridad.

El principal problema de Jiménez en el Ministerio de Gobernación fue que no se le vio cintura política.

### **En un tema que definitivamente está relacionado con todo esto que hemos platicado: ¿Cómo se interpretan los cambios que hubo en el Ejército el año pasado?**

Lo que se maneja en varios círculos, es que los cambios en el alto mando del Ejército se dieron por denuncias de participación en narcotráfico; que hubo denuncias de narcotráfico provenientes de fuentes que le dieron cierta certeza a Colom. El problema es que el nuevo mando no es más limpio. Lo que se empieza a saber de las mismas fuentes es que también este es un Ejército que tiene altos niveles de corrupción, y no hay que ser ningún genio para interpretar que no puede funcionar una pista de carreras en Agua Zarca como esa, sin que el Jefe de la Base Militar de Huehuetenango<sup>2</sup> sepa lo que está sucediendo. Primero tendríamos que pensar en todos los que han pasado por esa base en los últimos tres años y arrestarlos.

Lo que se sabe es que por ahí por donde fue la masacre de Agua Zarca, el Ejército ni se acerca y que los narcotraficantes entran y salen y deambulan por la región sin que

pase mayor cosa. Además hay que señalar que en Gracias a Dios<sup>3</sup> hay un destacamento militar.

Por el otro lado, también se están cambiando los mandos militares pero no están cambiando la doctrina: la Ley Constitutiva del Ejército. El tema de fondo es que no hay ningún trabajo hacia lo que ha sido y debe ser el fortalecimiento del poder civil y la revisión del papel del Ejército en una sociedad democrática, que, por supuesto, debe incluir el papel del Ejército en una sociedad democrática del siglo XXI, como retos y amenazas del siglo XXI. Además, incluir todo el tema del narcotráfico transnacional del siglo XXI. Por eso es tan importante el Sistema Nacional de Seguridad y una Agenda de Seguridad; sin embargo, lo que se mira en el tema del Ejército es "tontas y locas", pero no solamente es porque se cambia el mando porque si el mando es corrupto, pues hay que cambiarlo, pero el tema de fondo es que no hay construcción de institucionalidad democrática en el Ejército.

De nuevo, no hay construcción o no hay claridad en la concepción de poder civil ni de institucionalidad civil ¿Cómo vamos a construir institucionalidad civil si se han cambiado cuatro Ministros de Gobernación en un año? ¿Si se están cambiando directores de policía? ¿Cuánto va a durar Marlen Blanco y Rember Larios?, o, para poner otro ejemplo: ¿Si ya vamos por la quinta directora o Secretaria de la SOSEP. Pero es un problema de Estado que es agudo en el tema de seguridad, porque el desborde institucional es tan alto, que sólo genera mayores condiciones para que sigan aumentando los índices de violencia y de nuevo, no sólo son muertes.

Y lo que agobia más a la población no son las muertes; de hecho, es la violencia más común que nadie realmente entiende. Para nosotros la agenda son extorsiones y secuestros. Bajar los niveles de extorsiones y secuestros porque muchas de estas extorsiones están terminando en muertes, ya sea porque matan al que sigue extorsionando o por la venganza matan al extorsionador.

### **En el tema de la agenda de Seguridad Democrática: ¿Cuál es la perspectiva? ¿Hacia dónde se va a mover Colom? ¿Va a continuar con los cambios que establece la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad que ya está vigente?**

Yo veo con mucho escepticismo los movimientos del gobierno en esta materia. No veo a Colom moviéndose con claridad en el tema de seguridad. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad entró en vigencia desde agosto de 2008 pero nombra al Secretario hasta enero de este año; los tiempos están demasiado lentos. En el caso del Secretario de Inteligencia Estratégica, no tiene la calidad ni la capacidad para implementar una Secretaría de Inteligencia Estratégica, lo que implica que el Coordinador del Sistema Nacional de Inteligencia no lo va a hacer, e implica que la División de Inteligencia Militar va a seguir coordinando este tema.

Se está renunciando al rol que debe de jugar la SIE en esto. Se está renunciando a la inteligencia estratégica que no se tiene, que definitivamente fue la gran responsabilidad de Berger al destruir a la SAE. No veo una claridad en materia de seguridad por parte de Colom y por eso veo que se está trastabillando en la aplicación de un modelo que tampoco es perfecto, porque la ley tiene sus debilidades, pero por lo menos es una guía y una orientación. Claro uno piensa Francisco está ahí, sí tiene claridad, él es un técnico y profesional en la materia, pero uno tiene dudas hasta dónde va a tener capacidad de acción. ¿Hasta dónde va a poder moverse? no por su capacidad política sino: ¿Hasta dónde los poderes reales dentro del gobierno lo dejan? Y ahí va a ser todo un tema de circunstancias internas y circunstancias externas.

2. El actual Ministro de la Defensa, general Abraham Valenzuela, y el recién nombrado Subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), coronel Aníbal Flores España, fueron comandantes de la Base Militar de Huehuetenango.

3. Se refiere a la aldea del mismo nombre que pertenece al municipio de Nentón en el departamento de Huehuetenango. Está cerca de la frontera con México y es a la vez un puesto fronterizo que colinda con la comunidad Carmexan, ubicada ya del lado de México.

# Guatemala: crimen e inseguridad, *un legado de muerte y una política díscola*

**Por Idivina  
Hernández**

*Periodista y Directora de Seguridad en Democracia (SEDEM). En la elaboración de este ensayo colaboró Brenda Ampérez*

## Introducción

Guatemala es uno de los países más violentos en América Latina. Las tasas de homicidios y de impunidad en general, son ejemplo cotidiano en estudios sobre la materia. Hablar que un país convive con una historia de terror gubernamental, que ha quedado sin castigo y que se codea a diario con una ineficiencia superior al 95% en el ente responsable de impulsar la persecución penal, es poner un dedo pequeño sobre una llaga que difícilmente logre cicatrizar en el corto plazo.

¿Qué situación recibió el actual gobernante?; ¿Qué se propuso en su propuesta de gobierno?; ¿Qué ha hecho y cuánto se ha aproximado a su propuesta en los 14 meses que lleva en el cargo?, son algunas de las cuestiones a las que se pretende pincelar una respuesta.

Álvaro Colom Caballeros, quien se autodefine como un socialdemócrata, asumió la Presidencia de la República el 14 de enero de 2008. Para ese momento habían transcurrido doce años desde la firma de los Acuerdos de Paz, y habían pasado por la máxima magistratura del país, tres administraciones provenientes de diversas corrientes de la derecha política y económica en Guatemala.

Desde el inicio de la campaña, oficialmente unos meses antes de la elección pero efectivamente en marcha desde 2006, la situación de inseguridad resultaba ser para la población uno de los problemas torales en su cotidianeidad. Forzado, entre otros factores, por el empuje de su principal contrincante propuesto por la derecha empresarial, el general retirado Otto Pérez Molina, el actual gobernante viró en su esquema propagandístico hacia la seguridad como eje de disputa mediática.

Ante la oferta de mano dura de su rival, Colom pregonó que:

*La violencia se combate con inteligencia.*

Nunca aclaró si con la frase indicaba ausencia de inteligencia en sus contrincantes, o si se trataba de fortalecer estructuras y aparatos de Estado responsables de la función de inteligencia en el plano de la seguridad.

En todo caso, tal y como se expone en el apartado correspondiente, el Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), carecía de respuesta en la línea del estribillo de campaña y la política ejecutada: Poco o nada ha incidido en mejorar la situación de inseguridad prevaleciente.



La herencia violenta que le fue entregada con la banda y el botón presidenciales ha sido no sólo fortalecida sino, lamentablemente, acrecentada en los 14 meses de gobierno que lleva la actual gestión uneísta.

## La herencia de muerte

Al asumir la Presidencia de la República el 14 de enero de 2008, el gobierno encabezado por Álvaro Colom Caballeros recogía la estafeta de la impunidad, de la violencia en espiral y del abandono de la agenda de Reforma del Sector Seguridad (RSS) trasladada por sus antecesores. Los tres gobernantes a partir de la firma de los Acuerdos de Paz: Álvaro Arzú Irigoyen (1996 – 1999); Alfonso Portillo Cabrera (2000 – 2003); y Oscar Berger Perdomo (2004 – 2008), que le antecedieron, avanzaron poco o nada en algunos aspectos de la reforma en cuestión.

Durante estas administraciones, ni los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz ni las recomendaciones emanadas del informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), fueron asumidos como agenda integral de reforma y reconversión, incluso, para el sector seguridad en su conjunto: Fuerzas civiles y militares, servicios de inteligencia y sistema de seguridad presidencial.

**Tabla 1**  
**Guatemala: Acciones en materia de Reforma del Sector Seguridad (RSS)**  
**por gestión gubernamental<sup>1</sup>**  
**Período 1996-2008**

Período	Ámbito Militar	Ámbito Civil	Controles democráticos
Álvaro Arzú (PAN-Unionismo) <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin cambios estructurales ni reconversión.</li> <li>• Se inicia destituyendo a varios generales por supuestas denuncias de corrupción.</li> <li>• No modifica la estructura del Estado Mayor Presidencial (EMP).</li> <li>• Ejecuta proceso amañado de reducción del Ejército.<sup>3</sup></li> <li>• Formó un comando antisecuestros en el EMP.<sup>4</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funda la Policía Nacional Civil (PNC) reciclando a miembros provenientes de la extinta Policía Nacional (PN), y sin procesos de selección y depuración.</li> <li>• Incorpora militares a la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), militarizando el servicio de inteligencia presidencial.</li> <li>• Da inicio el proceso de patrullajes conjuntos PNC-Ejército.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún cambio o avance.</li> </ul>

1. Tomado de: "Guatemala 1996-2008, Acuerdos de Paz y Reforma del Sector Seguridad, una agenda truncada". Presentación de la Convergencia por los Derechos Humanos del 26 de septiembre 2008. La presentación incluye lo actuado por el gobierno de Álvaro Colom hasta septiembre 2008. Sin embargo, se omitió de la tabla puesto que el presente ensayo analiza en profundidad dicho proceso hasta marzo 2009.

2. Álvaro Arzú Irigoyen llegó a la Presidencia postulado por el Partido de Avanzada Nacional (PAN), del cual se separó en la siguiente administración cuando se conformó el Partido Unionista (PU). La dirección nacional del PU fue integrada mayoritariamente por la disidencia del PAN que apoyó a Arzú en la Presidencia y en la disputa por el control del partido emergente. De allí la referencia al Unionismo en la tabla, pues si bien el partido no existía como tal, la corriente que le llevó al poder dominó el PAN y luego formó el PU.

3. Este proceso consistió esencialmente en no incorporar nuevos elementos de tropa luego del licenciamiento (por lo menos tres en un año que representaron cerca de ocho mil elementos) de quienes cumplían su tiempo de servicio. Hubo reducción numérica no sistémica por lo que, el número de oficiales se mantuvo casi intacto, lo cual dio inicio al esquema anómalo de proporcionalidad entre los oficiales y la tropa, al extremo que, con métodos similares, se concluyó en que el Ejército de Guatemala tiene un promedio de cuatro elementos de tropa por cada oficial, con niveles tales como que, la Fuerza Aérea cuenta con un oficial por elemento de tropa. Para más detalles ver: Atlas Latinoamericano de Seguridad y Defensa de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

4. Este comando llegaría a evolucionar al mando del general Marco Tulio Espinosa (su creador), en una estructura casi autónoma que ha llegado a funcionar, incluso, desde la propia Municipalidad Capitalina, al igual que el equipo de la SAE durante el gobierno de Arzú.

Período	Ámbito Militar	Ámbito Civil	Controles democráticos
Alfonso Portillo (FRG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin cambios estructurales ni reconversión.</li> <li>• Pasa a retiro o disponibilidad a todos los generales.</li> <li>• Se produce desfalco en el EMP.</li> <li>• Inicia procesos de ampliación presupuestaria de Defensa.</li> <li>• Incorpora al EMP a oficiales destituidos por corrupción (Hermanos Salán Sánchez).</li> <li>• Elimina el EMP pero hasta el final del período.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica la Ley Orgánica de la PNC y vulnera sus capacidades de desarrollo institucional.</li> <li>• Proceso inicial de reforma de la SAE que se anula con reducción al final del período.</li> <li>• Crea la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS).</li> <li>• Legaliza en el Congreso de la República mediante el Decreto 40-2000, los patrullajes conjuntos iniciados por su antecesor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solamente los que incluye la Ley Orgánica de la SAAS.</li> <li>• Inicia proceso de formación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS).</li> <li>• Hace entrega a la Procuraduría de Derechos Humanos de archivo desmantelado del EMP.</li> <li>• Acciones que facilitan penetración de estructuras de cuerpos clandestinos al sistema de seguridad.</li> </ul>
Óscar Berger (GANA-PP) <sup>5</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Completa proceso de reducción numérica igualmente amañado.</li> <li>• Refuncionaliza la Guardia Presidencial (GP) como brazo militar en la Presidencia de la República.</li> <li>• Ampliación presupuestaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmantela la SAAS, lo cual refuncionaliza la GP.</li> <li>• Desmantela la SAE.</li> <li>• Asume en Gobernación Carlos Vielmann, y en la PNC, Erwin Sperinssen.</li> <li>• Militarización de la PNC.</li> <li>• Institucionalización de otro comando antisequestros al mando de Víctor Rivera.</li> <li>• Asume en Gobernación Adela Camacho de Torrebiarte, luego del asesinato de diputados salvadoreños.</li> <li>• Inicia proceso de creación de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI).</li> <li>• Creación de instancias de análisis en casos de violencia contra mujeres y de ataques a defensoras y defensores de Derechos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emite acuerdo gubernativo y da posesión al primer CAS.</li> <li>• Salvo lo anterior, el resto en el sistema sin cambios.</li> <li>• Se consolidan las estructuras ilegales en el sistema en su totalidad.</li> </ul>

Desde la perspectiva de la política en materia de seguridad, las tres administraciones obviaron dar cumplimiento a la RSS en correspondencia con la agenda de los Acuerdos de Paz y los requerimientos del quehacer del sistema en un modelo de democracia republicana. Tales acciones derivaron también en un deterioro sistemático del sistema civil de seguridad y en un paulatino y sostenido proceso de refuncionalización de las Fuerzas Armadas, incorporadas estructuralmente a tareas de seguridad ciudadana.

5. Al momento de llegar a la Presidencia de la República, Óscar Berger fue postulado por la Gran Alianza Nacional (GANA), que en sus inicios fue una coalición conformada por los partidos: Solidaridad Nacional (PSN); Movimiento Reformador (MR) y Patriota (PP). Este último se separó de la GANA en los primeros seis meses de 2004, cuando su Secretario General, Otto Pérez Molina, a la postre Comisionado Presidencial de Seguridad en el gobierno de Berger, renunció al cargo en un pulso con el entonces Ministro de Gobernación, Carlos Vielmann. Sin embargo, se incluye y destaca su presencia por cuanto el diseño del Plan de Gobierno en materia de seguridad así como acciones básicas que sustentaron políticas en la materia, provinieron de dicha propuesta política.

Período que, además, da vida a condiciones crecientes de inseguridad ciudadana, permitiendo el avance de la estructura de impunidad y abriendo el camino a los altos niveles de violencia contra la población.

**Tabla 2**  
**Guatemala: Número de homicidios y tasa de muertes violentas según población**  
**Período 1996-2007**

Año	Total homicidios violentos <sup>7</sup>	Población total del país <sup>8</sup>	Tasa de homicidios por cien mil habitantes <sup>9</sup>
1996	3619	8,839,285	41
1997	3998	9,104,464	44
1998	3310	10,802,000	31
1999	2655	11,126,060	24
2000	2904	11,225,403	26
2001	3230	11,517,263	28
2002	3631	11,237,196	32
2003	4237	11,529,363	37
2004	4507	11,829,126	38
2005	5338	12,136,684	44
2006	5885	12,452,238	47
2007	5781	12,775,996	45

A ello se añade también el fortalecimiento de estructuras criminales que paulatinamente lograron penetrar buena parte del aparato de seguridad y justicia, creando así las condiciones de un accionar sistémico de la impunidad. De tal manera que la administración Colom recibe un sistema de seguridad no transformado, un sistema de controles democráticos inexistente, un nivel de violencia creciente y un sostenido proceso de fortalecimiento del actor militar en materia de seguridad ciudadana. Tiene, por decirlo así, la mesa puesta para llevar a cabo transformaciones fundamentales y avanzar en un proceso efectivo y profundo de la RSS.

¿Qué se propuso y qué hizo durante los primeros 14 meses de gobierno?

### Los planes y la incongruencia

Como se indicó, el incumplimiento de sus predecesores con el espíritu de los acuerdos de la RSS, le dejaban a la UNE un escenario en una especie de tábula rasa para avanzar en la conformación de un Sistema de Seguridad que respondiera a los requerimientos de la consolidación democrática y a las condiciones de inseguridad e impunidad prevalecien-

6. Es necesario resaltar que los cambios referidos a la DIGICI así como las instancias en materia de Defensores y violencia contra las mujeres, responden más a una acción individual de la entonces Ministra de Gobernación, Adela Camacho de Torrebiarte, que a una decisión o política del Gobierno Central.

7. Tomado de Centro de Estudios sobre Guatemala (CEG). "Situación de Justicia, Seguridad y DDHH, enero 2009", con datos de PNC.

8. Datos con base en información del Instituto Nacional de Estadística (INE) contenidos en los Censos X y XI de Población (1994 y 2002), y población estimada con base en tasa de crecimiento, establecida en un 3% entre el Censo 1994 y 2000, y una tasa de crecimiento de 2.6% establecida a partir de 2000 por el INE/Centro Latinoamericano de Demografía y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), respectivamente.

9. Ante la ausencia de estadísticas oficiales y confiables establecidas en el manejo de información sobre violencia en Guatemala, se ha optado por elaborar esta tabla con base en las estimaciones de población que reportarían datos oficiales, y las cifras de la PNC sobre homicidios.

tes. Eso requería, entre otros elementos, un Programa de Gobierno en el campo de la seguridad que respondiera, como mínimo, a la necesidad de retomar la agenda de la RSS a fin de superar la debilidad del sistema civil de seguridad, y generar condiciones para garantizar el derecho humano a la seguridad sin vulnerar garantías.

Tenía ante sí el reto de construir un Sistema de Seguridad que respondiera a la Agenda de reforma contenida en los Acuerdos de Paz, la cual, a su vez, se inscribe en procesos de adecuación del esquema de seguridad en el marco de la democracia. Tenía, también, el reto de resolver los problemas de inseguridad que incluían controlar y enfrentar las acciones de la delincuencia común. Para ello, necesitaba, entre otras cosas, atacar a la delincuencia organizada y dismantelar las estructuras ilegales y clandestinas enquistadas en el aparato de Estado.

El informe de transición en materia de seguridad preparado por el equipo del gobierno de Óscar Berger, reconoce este problema al indicar que:

*Es necesario señalar que algunos hechos han evidenciado que manejan información propia del Estado. Éstos se originan en la estructuración de estos grupos durante la contrainsurgencia. La penetración que han hecho del aparato estatal explica, en buena medida, la relativa impunidad con la que actúan, las limitaciones que se les imponen a las fuerzas de seguridad para combatirles y, con frecuencia, en el alto nivel de impacto de las acciones que desarrollan<sup>10</sup>.*

Sin embargo, lejos de reflejar una acción dirigida a resolver dichos problemas, el Plan de Gobierno de la UNE resultaba, también en materia de seguridad, más de lo mismo, según lo refleja el documento "Plan de la Esperanza", el cual, en su Capítulo II, "Gobernabilidad y Estado de Derecho", contiene la esencia del Programa en materia de seguridad. Se proponía como objetivo central:

*Aplicar la estrategia nacional como marco de referencia, en el compromiso de velar por la vida, la paz, integridad y seguridad de las personas y sus bienes consolidando un verdadero Estado de Derecho<sup>11</sup>.*

Se propuso 14 objetivos específicos, expresados como actividades a ejecutar con una o más estrategias por objetivo, así como acciones para llevar a cabo las mismas. Desde su redacción y presentación, el plan como tal pone en evidencia del desconocimiento sobre la materia y la falta de comprensión sistemática de la problemática. Aunque en su presentación insiste en que tiene como base la doctrina socialdemócrata, que considera los Acuerdos de Paz y que se enfoca en la protección a los derechos humanos, su desarrollo conceptual refleja un planteamiento disperso, sin aparente enfoque doctrinario aunque, finalmente decantado en un paradigma de seguridad que tiene como base al Estado y no a la persona humana. Condición esta última para poder hablar de un esquema de Seguridad Democrática.

En la primera parte de los objetivos se planteó un conjunto de acciones tales como fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana mediante espacios de discusión y elaboración de propuestas para la mejor implementación de los diferentes aspectos de la política de seguridad, así como para fortalecer el poder civil. En ese sentido, el fortalecimiento de la PNC se lo planteaban por medio de:

*La creación de perfiles exigentes para el reclutamiento de nuevos miembros, implementar un programa permanente de capacitación de los elementos en activo e, identificar, estabilizar, controlar y erradicar la corrupción de la institución<sup>12</sup>.*

10.Gobierno de Guatemala. "Transición Política 2007-2008. Seguridad Democrática, Lineamientos para abordar la Política de Seguridad Democrática". Guatemala, septiembre 2007. Página 28.

11.Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). "Plan de la Esperanza", Guatemala 2007, página 59.

12.UNE, op. cit, página 60.

*En síntesis, los retazos de seguridad ciudadana contenidos en el Plan de la UNE se resumen en la construcción de una red nacional de inteligencia basada en la comunidad y fundamentada en el vigilantismo.*

Esa sola idea de supuesto fortalecimiento de la PNC, evidencia la falta de conocimiento en la materia al considerar que con el simple desarrollo de "perfiles exigentes" habría de mejorar la situación institucional. La propuesta de fortalecimiento no consideraba la necesaria consolidación de los sistemas de control interno, que arrancan desde la selección -que trasciende el perfil como tal-, los niveles y métodos de formación así como el respeto al sistema de carrera y la estructuración de un fuerte sistema de Inspectoría Interna. No alude ni al mejoramiento de infraestructura institucional ni a la mejoría en el nivel presupuestario asignado a la seguridad ciudadana.

Como complemento del esquema propuesto hacia la PNC, se proponía un sistema de control social mediante la creación de redes de informantes. La propuesta se centraba en:

*Recabar información confiable de las acciones delictivas y de sus actores para prevenir y eliminar el delito en las comunidades, así como estabilizar la crisis de accionar de las maras<sup>13</sup>.*

Para esta actividad, se proponía como estrategia la profesionalización de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI), y buscaban alcanzarlo mediante:

*La implementación de un programa de organización social para la captación de información fidedigna, proveniente de la sociedad, sobre los grupos de crimen organizado (narcotráfico, roba carros, maras y demás)<sup>14</sup>.*

La otra parte de la estrategia consistía en:

*Procurar la infraestructura necesaria para garantizar la seguridad y protección de las personas que informan<sup>15</sup>.*

Para ello se proponían:

*Crear medios de recepción de información de delitos y sus actores, de modo que garanticen la protección del informante, fortalecer el programa de protección a los sujetos procesales, establecer procesos de coordinación con oficinas específicas de las municipalidades para recibir información de delitos y sus actores<sup>16</sup>.*

En síntesis, los retazos de seguridad ciudadana contenidos en el plan se resumen en la construcción de una red nacional de inteligencia basada en la comunidad y fundamentada en el vigilantismo<sup>17</sup>. Una propuesta cuestionada y criticada por no corresponder a los principios de la Seguridad Democrática.

*La UNE presenta un programa denominado "Seguridad ciudadana, una responsabilidad de todos", centrado en la creación de un sistema de seguridad comunitaria que apoye a la Policía y a la Dirección General de Inteligencia Civil, en generar información sobre el crimen y los delincuentes (informantes), así como en la prevención. Involucrar a la ciudadanía*

13.UNE, op. cit., página 61.

14.UNE, op. cit., página 61.

15.UNE, op. cit., página 61.

16.UNE, op. cit., página 61.

17.El análisis de la propuesta de seguridad de la UNE, contenida en su Programa de Gobierno, presentado en la coyuntura electoral 2007, fue analizado en su oportunidad por El Observador. Ver Samayoa, Claudia. "Seguridad: Tres ofertas electorales ante una necesidad sentida por la población". El Observador Electoral No. 4, segunda época, agosto 2007, páginas 9-13, inserto en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 4, año 2, agosto 2007, 12 páginas.

*en acciones de inteligencia. Es una política de control y no de seguridad democrática. Dentro de una política de seguridad democrática, lo que interesa para la prevención son los índices de criminalidad o los de victimización que se obtienen de las denuncias recibidas del sistema, no de procesos alternos de información*<sup>18</sup>.

Pero si en materia de seguridad ciudadana había contradicciones e incongruencias, el campo de la defensa -rol de las Fuerzas Armadas- dejaba mucho que desear. En materia de defensa, la UNE se proponía:

*Velar y garantizar el cumplimiento del papel del Ejército en una sociedad democrática, conforme lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz*<sup>19</sup>.

Como estrategias para su objetivo en defensa, el partido en el gobierno se propuso:

*Fortalecer las capacidades del Ejército a fin de que le permitan las funciones de defensa constitucionalmente asignadas*<sup>20</sup>.

Dicha estrategia se plantearon alcanzarla mediante acciones tales como:

*Diseñar constantemente planes que respondan a las amenazas reales o potenciales contra los intereses del Estado (y) estructurar un Ejército profesional, altamente versátil, defensivo y eficiente que responda a las necesidades del Estado*<sup>21</sup>.

Nótese en la redacción de las acciones para la estrategia, cómo se devela el contenido estatocéntrico y enfocado en la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>22</sup>. Además de enfocarse en el Estado como eje de la acción en materia de seguridad -entendida también la defensa en este ámbito-, la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) construye su agenda -aquí hablan de planes-, a partir de las amenazas y no desde la perspectiva del análisis de riesgos. Con esta visión, cualquier amenaza es potenciada en función del actor responsable del análisis y no con base en las potencialidades para enfrentarla, o en la factibilidad de que se materialice o en el impacto real en la sobrevivencia de la sociedad y el Estado.

Finalmente, se plantean reconvertir el Ministerio de Gobernación en Ministerio del Interior, aunque sólo mencionan acciones referidas a la propuesta de ley. Se proponen desarrollar capacidades del Ejército en materia de apoyo humanitario ante desastres, en lugar de considerar un sistema de defensa civil y considerar una política preventiva del nivel de riesgo ante el impacto de fenómenos naturales.

Se trata, en esencia, de un enunciado de acciones dispersas, sin una clara expresión de propuesta democrática o que denote conocimiento técnico y profesional de la materia. Como afirmaba el análisis del COS, se trata de un texto con "mucha retórica, mucho ruido y pocas nueces".

El impulso de ésta, sin embargo, representaría disputas a lo interno de la misma UNE y, posteriormente, dentro del Gabinete de Gobierno.

18.Barreda, Carlos et al. "Otra Guatemala es posible: Desde abajo y a la izquierda; Elecciones 2007; Análisis de los programas de gobierno; Menú electoral, mucha retórica, mucho ruido y pocas nueces". Colectivo de Organizaciones Sociales (COS). Guatemala, agosto 2007, página 24.

19.UNE, op. cit., página 65

20.UNE, op. cit., página 65.

21.UNE, op. cit., página 65.

22.La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) constituyó el eje paradigmático de las Fuerzas Armadas y de seguridad en Guatemala, como resultado de la influencia de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Con base en la misma, los Ejércitos latinoamericanos -el de Guatemala no fue la excepción- desarrollaron un concepto doctrinario de defensa irrestricta del Estado -entendido como una entelequia- por encima de la sociedad. Esta doctrina también partía de la identificación de un enemigo interno, que para el caso de Guatemala era toda fuerza que se "oponía al Estado".

El Plan de Gobierno, como se indicó, contenía un único hilo conductor enfocado en el esquema autoritario y dirigido a fomentar el orejismo ciudadano, y a fortalecer la prevalencia de la Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien se mencionó fuertemente como titular de la cartera de Gobernación a Salvador Gándara, el Presidente Colom se inclinó por designar a Vinicio Gómez, quien había ocupado el cargo de Viceministro de Gobernación durante la administración de Adela Camacho de Torrebiarte, en el gobierno de Berger.

La designación de Gómez representó un quiebre para la propuesta programática, puesto que el funcionario se enfocó en darle continuidad a procesos de fortalecimiento de la PNC y de desarrollo de mecanismos de depuración ajenos a los contenidos en el plan de la UNE. No obstante, al igual que el plan -disperso en sus ideas y propuestas-, la integración del Gabinete en materia de seguridad resultó finalmente con altos y bajos.

Por factores de distinta índole, dos elementos han sido la tónica de la Política de Seguridad ejecutada por la UNE en estos 14 meses de gestión gubernamental.

Hacia lo interno, la inestabilidad en la conducción del Sistema de Seguridad y<sup>23</sup>, hacia lo externo, el uso de los Estados de Excepción como método de resolución de la conflictividad social.

Con respecto del funcionamiento interno, al inicio de su mandato Colom designó a Gómez en Gobernación, nombró como titular de la SAAS a Carlos Quintanilla, un militar retirado y propietario de empresas privadas de seguridad; y, en la cabeza de la SAE ubicó a Gustavo Solano, también ex militar<sup>24</sup>.

De los tres funcionarios, ninguno completó el año en el ejercicio del cargo. Vinicio Gómez falleció junto a su Viceministro Édgar Hernández Umaña, en un percance aéreo aún no esclarecido, en junio de 2008. Quintanilla y Solano fueron destituidos en septiembre 2008, sindicados de realizar operaciones de espionaje contra el mandatario. Gómez fue sustituido por Francisco Jiménez quien apenas duró un semestre al frente de la cartera de Gobernación<sup>25</sup>. De igual forma, en la cartera de Defensa se produjeron sendos cambios en los primeros doce meses de gobierno.

**Tabla 3**  
**Guatemala: Principales funcionarios con cargos en el área de Seguridad en el período 2008-2009<sup>26</sup>**

Cargo	Nombre	Período
Secretario SAAS	Carlos Quintanilla	Enero-septiembre 2008
	Ricardo Marroquín Rosada	Septiembre 2008 a la fecha
Secretario SIE (antes SAE)	Gustavo Solano (Capitán retirado)	Enero-septiembre 2008
	Manuel de Jesús Galeano	Noviembre 2008 a la fecha

23. Ver las entrevistas de El Observador con Claudia Samayoa y Héctor Rosada en la presente edición.

24. Ver Solano, Luis. "Los círculos de poder en el gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)", El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, año 3, febrero-abril 2008, páginas 28-57.

25. Ver "La Ley del Sistema Nacional de Seguridad es un buen instrumento que tiene los elementos centrales para avanzar". Entrevista de El Observador con Enrique Álvarez, ex Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 13, año 3, julio 2008, páginas 15-21.

26. Elaboración propia con base en información pública sobre cambios y designaciones en el sistema.

Cargo	Nombre	Período
Ministro de Gobernación	Carlos Vinicio Gómez Ruiz	Enero-junio 2008
	Francisco Jiménez Irungaray	Julio 2008- enero 2009
	Salvador Gándara	Enero 2009 a la fecha
Viceministro de Seguridad (MINGOB)	Edgar Hernández Umaña	Enero-junio 2008
	Arnoldo Villagrán	Julio 2008 a la fecha
Director DIGICI	Francisco Jiménez Irungaray	Junio 2007 – Julio 2008
	Jorge Antonio García Mansilla	Julio 2008 a la fecha
Comando Antisecuestros (MINGOB)	Víctor Rivera	2007- marzo 2008
	Gilberto Alfredo Ruano	Abril - junio 2008
Director del Sistema Penitenciario	Álvaro Arriaza (Coronel retirado)	Enero - junio 2008
	Gustavo Adolfo Gaytán Lara	Junio -julio 2008
	Edy Morales Mazariegos	Julio 2008 a la fecha
Dirección de la Policía Nacional Civil (PNC)	Comisario Isabel Mendoza	Septiembre 2007- septiembre 2008
	Comisaria Marlene Blanco L.	Septiembre 2008 a la fecha
Ministro de la Defensa	General Marco Tulio García F.	Enero Diciembre 2008
	General Abraham Valenzuela	Diciembre 2008 a la fecha
Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)	General Hugo Say Mutz	Enero-julio 2008
	General Ronald Mauricio Illescas	Julio-diciembre 2008
	Coronel Juan José Ruiz	Diciembre 2008 a la fecha
Subjefe del EMDN	General José Santos Bor	Julio - diciembre 2008
	Coronel Carlos Mancilla Méndez	Diciembre 2008 – marzo 2009
	Coronel Aníbal Flores España	Marzo 2009 a la fecha.
Inspector General del Ejército	General Roberto Villagrán	Enero-julio 2008
	General José Luis Barrientos Paau	Julio-diciembre 2008
	Coronel Aníbal Flores España	Diciembre 2008 –marzo 2009
	Coronel Eduardo Morales Álvarez	Marzo 2009 a la fecha

De esa cuenta, si bien los primeros nombramientos en Gobernación dieron la idea de que el gobernante se inclinaba por favorecer un esquema estratégico de reforma<sup>27</sup>, al final, con un año en el poder, retornó a la figura inicialmente concebida para ocupar dicha cartera. Resultado de una campaña que arrancó en el Congreso de la República con la interpelación de Jiménez ante los índices de inseguridad, solitario en el hemicycle y sin respaldo de la administración -al parecer ni siquiera desde el propio MINGOB, Jiménez terminó por ceder y aceptar su remoción como titular de la cartera del Interior.

De acuerdo con informaciones de prensa que no citan fuente, la decisión de sustituir a Jiménez habría sido adoptada por Colom, en un encuentro sostenido con su esposa, Sandra Torres; su Secretario Privado y financista electoral, Gustavo Alejos; el propio Gándara, y Luis Mendizábal. Este último, sin cargo oficial en el Ejecutivo pero cercano Asesor de la pareja presidencial en materia de seguridad.

27.Un amplio análisis conceptual y práctico sobre la Ley del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala fue abordado por Claudia Samayoa en “Hacia la construcción del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 13, año 3, julio 2008, páginas 3 – 14.



## I. ¿Quién es Luis Mendizábal Barrutia?

Ingeniero de profesión y conocido por ser el propietario de la Boutique Emilio's, Luis Mendizábal Barrutia no es precisamente un destacado estratega en materia de Seguridad Democrática sino, por el contrario, ha sido señalado de interferir en procesos de investigación con el afán de permitir el accionar de grupos criminales comprometidos con la impunidad. De esa cuenta, su nombre ha ido apareciendo durante varios períodos de la historia política reciente de Guatemala.

Primero, su nombre estuvo ligado al apoyo que empresarios, políticos, militares y académicos anticomunistas guatemaltecos brindaron al mayor Roberto D'Aubuisson, ya fallecido, máximo líder y uno de los fundadores de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), cuando éste junto con un grupo de exilados salvadoreños buscaron refugio en el país nestableciéndose particularmente durante un período de tiempo en la Finca La Concha<sup>28</sup>, en su lucha contra el gobierno demócrata cristiano de Napoleón Duarte y la izquierda salvadoreña, sentando las bases para la constitución de lo que hoy es el ex gobernante partido de la derecha salvadoreña.

En un resumen de la biografía política de D'Aubuisson que fue publicada por La Prensa Gráfica de El Salvador el 29 de agosto de 2004, se alude al papel de Mendizábal como financista del núcleo inicial de ARENA, así como de enlace con el entorno social y político de la derecha en

Guatemala. En esa publicación se cita a Fernando Sagrera, uno de los fundadores de ARENA, quien dice:

*Incluso éramos ilegales (...) bueno, lo fuimos hasta que por medio de un amigo, Luis Mendizábal, dueño de la boutique Emilio's, nos contactamos con el general Chupina. Él nos documentó con carnés de oficiales de la Policía. Eso nos facilitaba la movilización. También nos apoyó con contactos Mario Sandoval Alarcón, fundador del Partido Nacional de Liberación (PNL) de Guatemala –sic<sup>30</sup>.*

Mendizabal, quien era el vínculo entre el MLN y ARENA de El Salvador, ofreció las instalaciones de la boutique Emilio's como centro de reuniones de los escuadrones de la muerte del MLN<sup>31</sup>.

Después, en cierta parábola histórica, el nombre de Mendizábal vuelve a aparecer cuando es capturado por ser uno de los civiles del MLN que se encontraban allegados a los "Oficiales de la Montaña", y que intentaron en mayo de 1989 un golpe de Estado contra el gobierno demócrata cristiano de Vinicio Cerezo.

En un tercer momento, Mendizábal Barrutia aparece oficialmente en las esferas de gobierno durante la administración gubernamental del hoy Alcalde capitalino, Álvaro Arzú (1996-2000) y del Partido de Avanzada Nacional (PAN), cuan-

28. La finca La Concha es donde precisamente el 19 de febrero de 2007 aparecieron los cadáveres calcinados de los diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano (PAR-LACEN) por la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA): Eduardo D'Aubuisson, hijo del mayor fallecido; William Pichinte, y José Ramón González, junto con su piloto, Gerardo Napoleón Ramírez. La finca La Concha está ubicada en el municipio de Villa Canales, departamento de Guatemala, y era propiedad del coronel y terrateniente Ovidio Pivaral Herrarte, candidato presidencial en 1944 que complotó para derrocar a Juan José Arévalo, siendo expulsado de Guatemala en 1945. Su hija, Lilia Marina Pivaral Rodríguez, heredó esa y las fincas contiguas: Santa Laura y La Montaña. Ella se casó con Gustavo Midence Rivera, y uno de sus hijos, Carlos Midence Pivaral, fue un alto dirigente del MLN en los años de 1970 y 1980. Fue uno de los escenarios de reuniones y conspiraciones anticomunistas según lo confirma, en el contexto del asesinato de los diputados salvadoreños, Leonel Sisniega Otero, viejo dirigente anticomunista y miembro del MLN y del Partido de Unificación Anticomunista (PUA), cuando dice:

*La finca donde aparecieron (los cadáveres) era un punto de reunión de anticomunistas guatemaltecos que sentíamos afinidad por Roberto D'Aubuisson. Eran reuniones de tipo social, pero siempre se hablaba de política y del proyecto anticomunista.*

Además, en ese mismo contexto de los asesinatos:

*Fiscales del Ministerio Público (MP) de Guatemala, aunque hacen una pequeña variación del nombre de la finca, afirmaron que, todos los años, los diputados del partido ARENA visitaban la finca Las Conchitas, donde aparecieron los cadáveres, para conmemorar el deceso de Roberto D'Aubuisson, fundador de ese partido.*

Ver Samayoa, Claudia. "Qué modelo de seguridad impulsó Oscar Berger? El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, año 2, abril de 2007, páginas 24 y 25; e, Inforpress Centroamericana No. 1694. "Asesinatos develan estructura parapolicial ilegal", 2 de marzo de 2007, páginas 1-4, y "Crimen contra diputados arroja serias consecuencias políticas". Inforpress Centroamericana No. 1694, 2 de marzo de 2007, páginas 5-6.

29. Se refiere evidentemente al anticomunista y autodenominado "partido de la violencia organizada": Movimiento de Liberación Nacional (MLN).

30. Citado en "Crimen contra diputados arroja serias consecuencias políticas". Inforpress Centroamericana No. 1694, 2 de marzo de 2007, página 6.

31. Goldman, Francisco. "The Art of Political Murder. Who Killed The Bishop. Grove Press, New York. 2007, páginas 157, 162 y 380-81.

do se le menciona como miembro de inteligencia militar y fundador de la llamada "Oficinita". La coincidencia de su aparición en el gobierno de Arzú no es para menos ya que debe recordarse que el mismo Arzú fue dirigente de la juventudes del MLN en los años de la década de 1970, en pleno período de constitución de la Contrainsurgencia.

Respecto a este período y en términos de la temática de la seguridad:

*...El déficit en materia de impunidad se mantuvo e incluso profundizó durante los primeros años de la paz. Es durante el gobierno de Álvaro Arzú en donde se denuncia la creación de las estructuras del "Grupo Salvavidas" y "La Oficinita", que se convierten en aparatos paralelos de impunidad dentro del Ministerio Público (MP) y el MINGOB...*

*...La Oficinita*

*Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el número de secuestros por dinero se incrementó. En 1997 se denunció la existencia de una "oficina" dirigida presuntamente por Luis Alberto Mendizábal, que funcionaba dentro del desaparecido Estado Mayor Presidencial (EMP), entonces dirigido por Marco Tulio Espinosa<sup>32</sup>, en donde se realizaban investigaciones paralelas de inteligencia militar sobre los secuestros y se coordinaban con el MINGOB de la época<sup>33</sup>.*

Mendizábal vuelve a aparecer en el gobierno de Alfonso Portillo (2000 – 2004) y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), cuando fue nombrado Director General de Migración por el entonces Ministro de Gobernación, Byron Barrientos –también complotista en el mismo intento contra el gobierno de Cerezo-. De este

cargo, Mendizabal Barrutia fue destituido señalado de corrupción<sup>34</sup>.

Y más recientemente, el nombre de Mendizabal Barrutia nuevamente se hace público. Esta vez ligado a las investigaciones en el caso del asesinato de los tres diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), ocurrido en febrero de 2007 durante el gobierno de Óscar Berger Perdomo y la Gran Alianza Nacional (GANAN), siendo Ministro de Gobernación el empresario industrial Carlos Vielmann, y el Director y Subdirector de la PNC, Erwin Sperinsen y Javier Figueroa, respectivamente, cuando en la semana posterior a los hechos se conoció que fue el encargado de la investigación para capturar a los policías responsables de esos asesinatos: Luis Arturo Herrera López, Jose Korki López Arreaga, José Adolfo Gutierrez y Marvin Langen Escobar Méndez, quienes también fueron asesinados dentro del penal El Boqueron, un día después de su captura<sup>35</sup>.

Y nuevamente, ya con el actual gobierno de la UNE, se le menciona fuertemente como el Asesor principal de seguridad de la pareja presidencial.

A esos oscuros manejos se refiere Claudia Méndez Arriaza cuando señala:

*En el pasado, cuando poderosos se sintieron amenazados con persecución criminal, los jueces vieron operar una maquinaria eficaz: La Oficinita. Esa estructura dejó tan patentados sus mecanismos que es fácil descubrir su marca: 1) Siempre toma ventaja de los muertos: se adueña de su silencio y dispersan historias que quienes duermen el sueño eterno no pueden negar o afirmar (...) 2) La Oficinita se empecina con piñatas reventadas: ante*

32. El general Marco Tulio Espinosa Contreras es ingeniero petrolero graduado de la Universidad de Louisiana, Estados Unidos. Estuvo en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) durante los gobiernos militares de Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978) y el de facto de Efraín Ríos Montt (marzo 1982-agosto de 1983). En este último, Espinosa Contreras fungía como Director de Hidrocarburos de dicho Ministerio. A su paso por este cargo fue un actor clave en la implementación de la actual legislación petrolera. Fue catedrático de física y matemáticas en la Universidad Francisco Marroquín (UFM) a mediados de los años de la década de 1980, invitado por el ex candidato presidencial, Eduardo Suger Cofiño, socio fundador de la UFM y rector de la Universidad Galileo. La amistad entre Espinosa y Suger Cofiño llevó a que aquel reclutara a este último para modernizar conjuntamente los sistemas de cómputo del Ministerio de la Defensa y la Dirección de Logística (D-4), o de control poblacional como le denominaba la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHAG). Años después, durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), Espinosa Contreras tuvo cargos protagónicos y decisivos. Primero como Jefe del desaparecido Estado Mayor Presidencial (EMP), luego, en julio de 1997, cuando fue nombrado Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional, y después, en junio de 1999 cuando fue nombrado Ministro de la Defensa Nacional. Aunque terminó oficialmente su carrera militar a principios de 2000, su carrera e influencias políticas continuaron durante los gobiernos de Alfonso Portillo y de Óscar Berger, particularmente en las esferas del Ministerio Público (MP) y el Ministerio de la Defensa Nacional. Se le ha vinculado a los asesinatos del Obispo Juan Gerardi, ocurrido en abril de 1998, así como del empresario Edgar Ordóñez Porta. Estuvo cercano a la transnacional petrolera Basic Resources. El militar también es fundador del Grupo ProReforma, integrado por los viejos dirigentes y herederos del desaparecido MLN, que busca modificar la Constitución de la República. El Grupo ProReforma está integrado por los principales ideólogos neoliberales, estrechamente vinculado con la UFM, a la cual, como ya se apuntó, también está relacionado Espinosa Contreras. Ver Solano, Luis, y Solis, Fernando. "Tres décadas después... Viejas y nuevas oligarquías, redes militares e intelectuales orgánicas de la contrainsurgencia participan en las elecciones generales de 2003. El Observador Electoral No. 4, año 1, octubre de 2003, páginas 3-21; y Solano, Luis. "Guatemala: Petróleo y minería en las entrañas del poder". Infopress Centroamericana, Guatemala 2005, páginas 61, 64, 66-67, 70, 89-91, y 131.

33. Samayoa, Claudia. "Qué modelo de seguridad impulsó Oscar Berger? El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, año 2, abril de 2007, página 28.

*la opinión pública Silva y Castillo son el lumpen, así que un crimen más, un crimen menos, ¿qué más da? ¿Cómo defender a un sujeto que la sociedad percibe como el malo de la historia? 3) Estos magos del terror se adueñan del espacio de la verdad: confunden, distorsionan, equivocan, encubren. El crimen de los diputados salvadoreños: ¿Responde a una venganza entre políticos? Si es así: ¿Por qué fueron asesinados sus ejecutores? ¿De qué manera explica la Fiscalía que un investigador privado que llevaba el caso fue asesinado? ¿Qué sugiere el crimen de Víctor Rivera, el Asesor del Ministro de Gobernación en ese coletazo de asesinatos? ¿Y la muerte de los hermanos Benítez, civiles que se colaron en operativos policíacos? ¿Cómo entender la muerte del Fiscal Juan Carlos Martínez, acribillado*

*días después de fracasar en el juicio que inculpaba a pandilleros como responsables de la muerte de los policías en la cárcel? 4) La Oficinita no puede operar sin contar con fiscales y jueces oportunos: filas de yesman y yeswoman que dan forma legal a sus teatros. 5) Y, más grave aún: La Oficinita aprovecha la ingenuidad, muchas veces, o mecánica operativa, en otros casos, de la prensa que se convierte en pieza clave de estos magos, los medios de comunicación transforman su teatro en el show del momento.*

*¿Dónde ancla su poder? El secreto está en que su artífice, Luis Mendizábal, tiene las llaves del candado: hoy es el Asesor de Seguridad en quien más confían el Presidente Álvaro Colom y la primera dama Sandra Torres.<sup>36</sup>*

En ese contexto, si bien el ex Ministro de Gobernación, Francisco Jiménez, fue designado Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad con la tarea de impulsar los cambios de mediano y largo plazo en el sistema, la política cotidiana en la materia y las decisiones en ese sentido están en manos del actual Ministro de Gobernación, Salvador Gándara, y de su asesor, Luis Mendizábal, entre otros personajes que han llegado a alimentar las filas de dicha cartera. Contexto que ensombrece cualquier posibilidad de avanzar en una forma eficiente y apegada al Estado de Derecho, en materia de seguridad ciudadana. Aunque la forma en que se produjo el nombramiento de Gándara podría adelantar cierto grado de estabilidad en la cartera a partir de este año, dadas las condiciones de desequilibrio en el sistema y de intereses en juego, es previsible que el 2009 concluya con algún nuevo cambio en Gobernación.

En otro nivel de la política, la referida al entorno externo, como se indicó, la tónica del ejercicio fue el empleo de Estados de excepción para enfrentar, justificadamente o no, situaciones de ingobernabilidad. Un estado de excepción de carácter nacional y dos focalizados en los municipios San Juan Sacatepéquez, departamento de Sacatepéquez, y Coatepeque, departamento de Quezaltenango, -este último con seis decretos de prórroga-, se emplearon para controlar disturbios o movimientos sociales<sup>37</sup>.

En mayo de 2008, por la huelga de pilotos de transporte pesado que protestaban por las restricciones de circulación impuestas por la Municipalidad capitalina y las condiciones de inseguridad con que operan, se declaró estado de excepción a nivel nacional para forzar a los pilotos a prestar servicio. Esto conllevaba el fin implícito de asegurar el abastecimiento de combustible, cuyo desabasto implicaba niveles de desorden o ingobernabilidad en la ciudad capital. Sin embargo, la forma de intervención de las fuerzas de Policía, que poco se diferenció del accionar en administraciones anteriores<sup>38</sup> pues, ante la embestida policial, al menos un piloto en su intento de escapar murió embarrancado.

Un mes y medio después, en San Juan Sacatepéquez, el gobierno decretó estado de excepción para controlar la crisis derivada del rechazo de un sector de la población a la instalación de una cementera en la comunidad. Al menos mil efectivos entre policías y mi-

34. Inforpress Centroamericana 1694, op. cit.

35. Ver Samayoa, Claudia, op. cit., página 25; e, Inforpress Centroamericana, op. cit., citando el Periódico, sección El Peladero, 25 de febrero de 2007.

36. Méndez Arriaza, Claudia. "La oficina". El Periódico, 1 de marzo de 2009.

litares fueron enviados a la comunidad Las Trojes, habiendo denuncias de la población de abusos de las fuerzas de seguridad y la que consideraban como inminente militarización de ese territorio<sup>39</sup>.

La aplicación de la medida se repitió en octubre de 2008 en el municipio de Coatepeque, departamento de Quezaltenango, y se reiteró en seis ocasiones más debido a los disturbios generados por la disputa con el Alcalde municipal y los comerciantes que han sido desalojados. Debido a los enfrentamientos entre población, alcalde y otros actores del lugar, ha habido por lo menos cinco personas muertas. Al igual que en San Juan Sacatepéquez, la acción restrictiva de garantías no ha funcionado como mecanismo para resolver la crisis ni garantizar la seguridad colectiva en ambos territorios.

Diferente estrategia pero igualmente violenta fue la intervención del Ejército y la PNC en Punta Arenas, Izabal, en marzo 2008, lugar en donde murió extrajudicialmente Mario Caal, dirigente comunitario. Como se recordará, un grupo de campesinos en Livingston, Izabal, retuvo contra su voluntad a cuatro turistas belgas, en demanda de la liberación de su dirigente Ramiro Choc, en prisión y sin juicio hasta la fecha. En el afán por rescatarles, el entonces Viceministro de Gobernación, Edgar Hernández Umaña, fallecido en junio de 2008 junto con Vinicio Gómez, Ministro de Gobernación, condujo la acción de las fuerzas de seguridad y secuestró a cuatro personas de la zona para “canjearles” por los turistas. Previo al intercambio de rehenes, las fuerzas de seguridad intervinieron en la aldea mencionada, en donde no se encontraban los turistas, y ejecutaron a Mario Caal<sup>40</sup>.

Una siguiente intervención se produjo el 26 de enero de 2009, cuando la cartera de Gobernación ya estaba en manos de Salvador Gándara, en la zona de la Laguna del Tigre, Petén. De nuevo, un grupo comunitario retuvo a dos personas, en este caso trabajadores del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), en reclamo de un diálogo con el Gobernador departamental. Las fuerzas de seguridad ocuparon militarmente la aldea Cruce de Santa Amelia, destruyeron propiedad privada y ejecutaron a un campesino desarmado a la vez que mataron a un aldeano que habría respondido con fuego a la presencia militar y policial.

Entre tanto, en el otro ámbito de la seguridad, en materia de Defensa, el instituto armado sigue sin cumplir las órdenes presidencial y judicial de entregar documentos militares del conflicto armado interno, necesarios para procesos judiciales por genocidio en Guatemala. En una actuación que reitera el funcionamiento castrense con autonomía relativa -opuesto al mandato constitucional de obediencia a la autoridad civil-, el Ejército de Guatemala ha incumplido no sólo con la orden presidencial sino, lo que resulta más grave, con la decisión judicial de poner a disposición de los tribunales cuatro planes militares: los Planes de Campaña Victoria 82 (de 1982) y Firmeza 83 (de 1983), así como los planes de la Operación Ixil y la Operación Sofía<sup>41</sup>.

Esta situación en la conducta castrense pone en tela de duda la capacidad del gobernante por cumplir su objetivo de fortalecer la autoridad civil, y confirma el contenido de la vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional como eje de la conducta y la cultura institucional de las Fuerzas Armadas en Guatemala. Doctrina que, como se dijo, está contenida, aunque desdibujada, en el Plan de Gobierno en materia de seguridad, lo que refleja una

37. Ver UDEFEGUA. “La tendencia creciente de la criminalización del movimiento social guatemalteco”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 14, año 3, septiembre de 2008, páginas 22 – 30.

38. Recuérdese que solamente durante la administración de Carlos Vielmann como Ministro de Gobernación, hubo por lo menos seis intervenciones violentas de las fuerzas policiales en concentraciones o protestas sociales, con saldo mortal. Entre otros, desalojos en fincas Nueva Linda y El Corozo, así como la intervención de la cárcel de Pavón.

39. Ver UDEFEGUA. “La tendencia creciente...”, op. cit.; y, Reina, Carmen. “Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática: Un enfoque en el desarrollo local y la resistencia por los recursos naturales”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 14, septiembre de 2008, año 3, páginas 3-21.

40. Ver Samayoa, Claudia. “Cuando se traspasa la frontera en la lucha”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 12 y 13, febrero-abril de 2008, páginas 77-78.

41. El 25 de febrero del presente año se cumplió el plazo dado por la Corte de Constitucionalidad (CC) para que se entregaran los referidos planes, luego de que confirmara sentencia de la Sala Primera que ordenaba al Ministerio de la Defensa hacerlo. En el plazo, Abraham Valenzuela, Ministro de la Defensa, sólo presentó los planes Firmeza 82 y Victoria 83, y argumentó que los otros dos se extraviaron y que, por lo tanto, no existían. El Juez Segundo de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Am-

propuesta incongruente con la Seguridad Democrática.

De esa cuenta, el que el actual gobernante continúe con la estrategia de los patrullajes conjuntos (ejército y PNC), y amplíe la presencia militar en tareas de seguridad ciudadana, no resulta sorprendente con la idea original de su Plan de Gobierno. Más aún si se concreta la idea del actual Ministro de Gobernación relativa a devolver fondos de su presupuesto, originalmente asignado para mejorar respuesta operativa de la PNC, bajo el argumento insostenible de que no los necesita. Seguir en la política de debilitar a la PNC sólo contribuye a fortalecer la militarización de la seguridad y a mantener, de hecho, la vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional.

## Situación actual y desafíos

La herencia de impunidad no ha sido superada y el legado de violencia continúa su espiral de crecimiento. El pretexto para el cambio del Ministro de Gobernación fue la necesidad de responder a la inseguridad y resolver los índices de violencia. Sin embargo, de acuerdo con el informe bimensual del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), esta oferta es un fracaso.

El documento recoge y compara las cifras de muertes violentas en enero y febrero de 2008 y 2009, mostrando datos aterradores. Un aumento del 56% en las muertes en enero 2009, con respecto a su similar el año previo, y un aumento del 73% en febrero. De esa cuenta, estamos ante un fiasco absoluto en la conducción de la política de seguridad ciudadana o, lo que sería todavía peor, estamos ante una política de seguridad ciudadana que se ha enfocado en la ejecución extrajudicial como estrategia.

De acuerdo con el informe del GAM, también hay un incremento en los linchamientos, otra especie de ejecución extrajudicial, puesto que, mientras en enero y febrero 2008 se produjeron seis y ocho linchamientos respectivamente, en los mismos meses del presente año hay un total de 20 linchamientos en cada uno (con dos muertes en enero y dos en febrero).

Continúan los ataques a pilotos del transporte público, especialmente urbano, así como las denuncias de extorsiones que devienen millonarias a los empresarios del transporte público en general. Si bien hubo una detención presuntamente vinculada a las extorsiones a transportistas, el accionar de las fuerzas de seguridad no ha dado mayores resultados en esta dirección. En el semestre que Jiménez dirigió la cartera de Gobernación hubo avances en las coordinaciones entre esta cartera y el Ministerio Público (MP), esenciales para el procesamiento judicial de la delincuencia. Con el cambio de titular, esta incipiente coordinación se ha perdido y amenaza con profundizar los niveles de inseguridad existentes.

En tal sentido y, aun cuando la persecución al crimen organizado en el vecino México tengan un impacto local en las condiciones de seguridad, éstas no llegarían a niveles alarmantes si hubiera un aparato de seguridad fortalecido y con capacidad de respuesta efectiva. Algo que, viendo los factores de la herencia de regímenes anteriores y los errores de la actual administración, dista mucho de ser una realidad en el corto plazo.

Si el gobernante quiere en efecto apostarle a la solución de la problemática de seguridad, no puede seguir con el esquema de sus antecesores y dar palos de ciego en un terreno tan minado. O comprende que la situación debe ser analizada desde una perspectiva integral, que implica mucho más que un esquema de diálogo o el recurso al autoritarismo, o estará condenado a repetir o empeorar el legado de sus antecesores.

## *II. Los 101 párrafos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*

El pasado 15 de abril se suscribió formalmente el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Las firmas de los Presidentes de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dieron al texto un rango de compromiso de Estado en tanto que, la del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público (MP), extiende la amplitud del acuerdo al ámbito integral del sistema de justicia.

Asistieron y se integraron en calidad de ente de verificación, un grupo conformado por el Arzobispado de la Ciudad de Guatemala y la Alianza Evangélica como instituciones de sociedad civil, así como la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) como entes de Estado .

La integración de este grupo verificador resulta del proceso de diálogo establecido entre dichas instancias y el Ejecutivo, en virtud de la propuesta planteada por el colectivo en cuestión, para resolver los índices de inseguridad imperantes. De manera que el texto final suscrito en el evento del 15 de abril es resultado de dicho proceso de debate, y reúne elementos de dicha oferta social así como del texto inicial de Acuerdo Nacional trabajado en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

El compromiso asumido por los Presidentes de los organismos de Estado tiene, además, la cualidad de ser vinculante, es decir, obliga a cada instancia a dar paso a los elementos contenidos y relacionados con sus respectivas estructuras de Estado.

Se divide en diez ejes de trabajo que incluyen Políticas e institucionalidad para la seguridad, reforma policial, sistema penitenciario, políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad, administración de justicia, control de armas, empresas y

servicios suplementarios de seguridad, comunicación y participación social, agenda legislativa, así como un eje de compromisos de acciones en conjunto, de los signatarios del acuerdo.

En esencia, del texto resumido en 101 párrafos, el 68% requiere por lo menos un semestre -es decir podría considerarse en el ámbito del corto plazo- para su cumplimiento. El 28% requeriría de hasta dos años, y un 4%, superaría los 24 meses para su alcance. Con respecto a su enfoque, la mayoría de los 101 párrafos (51%) se refiere a políticas; un 22% se relaciona con reformas estructurales o creación de nuevas instancias; en tanto que un 22% se compone de acciones específicas. En materia de contenido, 54% tiene un sentido concreto mientras que un 46% cae en el campo de lo abstracto.

El 42% de los compromisos son responsabilidad del Organismo Ejecutivo; 13% del Congreso de la República en tanto que 11% del Organismo Judicial, y apenas un 2% directamente del Ministerio Público (MP). Los tres poderes y el MP como suscriptores del acuerdo, asumen en conjunto la responsabilidad del 24% de los acuerdos, y el resto son tareas bilaterales entre los distintos organismos o entidades -tres de ellos incluyen a la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), más allá de la acción garante del proceso-.

En esencia, se trata de un conjunto de ideas, en ocasiones ubicadas en forma dispersa o párrafos que se complementan entre sí porque son parte de un mismo rubro que, en resumidas cuentas, en materia de reforma estructural de entidades de seguridad, forman parte o han estado contenidas, palabras más palabras menos, en propuestas ya planteadas -algunas hace más de ocho años-, derivadas de procesos sociales de análisis del sistema de seguridad y planteamientos sobre su reforma.

La diferencia en todo caso es que el Acuerdo en mención únicamente se refiere a la Policía Nacional Civil (PNC) y no al sistema en su conjunto. No considera, por ejemplo, que las acciones de depuración así como mejoras en sistemas de selección y formación de las fuerzas de seguridad para impedir su penetración por estructuras criminales, deben incluir forzosamente al Ejército de Guatemala como parte de dicho esquema.

En realidad, llama la atención, precisamente, que semejante instancia, en proceso de despliegue de ocupación nacional, no forme parte de las entidades que serán vigiladas, supervisadas y controladas en el marco de la eliminación de fugas o grietas en su integridad y honorabilidad, de cara a combatir la presencia del crimen organizado dentro del aparato de Estado.

Algo con resultados ya visibles es la garantía de ampliación, a dos años más, del plazo de vigencia del Convenio que da vida a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CI-CIG), lo que está contenido en el párrafo 92 del Acuerdo. El organismo Ejecutivo logró que la Organización de Naciones Unidas (ONU) prorrogara el mandato de CICIG, y queda en manos del Congreso de la República la ratificación de dicho acuerdo.

En lo relativo a la reforma policial, resulta positivo el compromiso de promover descentralización en la Unidad de Inspectoría como ente responsable de control interno y supervisión. No obstante, valdría la pena, en el marco de acciones concretas con resultados que podrían ser efectivos en el corto plazo, un mecanismo también de descentralización funcional de la PNC, a fin de reducir los niveles de inoperancia por efecto de la burocracia institucional.

De igual forma, si bien es un avance plantear como Compromiso No. 44 del Acuerdo, una entidad especializada en investigación criminal, el texto del

párrafo en cuestión refleja aún los particulares intereses que han sido obstáculo para integrar una entidad de esta naturaleza, ajena a la PNC, que debe mantener un enfoque preventivo. El ideal de funcionamiento para combate al crimen requiere de un ente especializado, con estructura y definición propia, de cobertura nacional, que la PNC no está en condiciones de desarrollar. Esta propuesta, originalmente contenida en la moción que la PDH, USAC, Arzobispado y Alianza Evangélica presentaron al Ejecutivo, no contenía la frase "dentro de la PNC", y fue añadida por los asesores del gobierno para insistir en hacer valer su visión en este campo y reduce el alcance de una idea mucho más estratégica que, como se dice, estaba contenida en la oferta inicial de las entidades garantes.

Otros aspectos que revelan o evidencian los intereses o aversiones particulares de los responsables de redactar el documento y diseñar el proceso, es la ausencia absoluta de referencias al Consejo Asesor de Seguridad (CAS), el cual podría haber sido consultado al respecto, así como incorporado al proceso de acompañamiento, según lo establece el Acuerdo Gubernativo que le da vida.

La guinda sobre el pastel de los intereses diversos la representa el párrafo 18 contenido en el eje II de Reforma Policial del Acuerdo, el cual dice:

*Crear e institucionalizar el Centro para la Memoria Histórica, en las instalaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional (zona 6 de la ciudad capital), bajo la dirección de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.*

El texto de este párrafo desentona con los otros 100 que contiene el Acuerdo, y su inclusión sólo podría explicarse en el marco de concesiones políticas a los entes incluidos en el debate para la redacción del documento final presentado.

## Bibliografía

Barreda, Carlos, et al. **Otra Guatemala es posible**. Desde abajo y a la izquierda. Elecciones 2007. Análisis de los programas de gobierno. Menús electorales con mucha retórica, mucho ruido y pocas nueces. COS, Guatemala agosto 2007.

Centro de Estudios de Guatemala (CEG). **Situación en Seguridad, Justicia y Derechos Humanos**. Presentación electrónica, enero 2009

Centro de Estudios de Guatemala (CEG), Seguridad en Democracia (SEDEM). **No ceder al juego de las mafias**. Comunicado, enero 2009.

Convergencia por los Derechos Humanos. **Ante la muerte trágica del Ministro de Gobernación (...)** Junio 2008

**Ante los acontecimientos en Laguna del Tigre**. Comunicado de la Convergencia por los Derechos Humanos, 10 de febrero de 2009.

**Guatemala 1996-2008**, Acuerdos de Paz y Reforma del Sector Seguridad, una agenda truncada. Presentación electrónica, Guatemala, septiembre de 2008.

**No más crímenes de estado**. Marzo 2008

**El Periódico**. Diversas ediciones, enero 2008 marzo 2009

Grupo de Apoyo Mutuo (GAM). **Ministro de Gobernación fracasa**, se incrementa la inseguridad. Informe sobre la situación de derechos humanos y hechos de violencia en los meses de enero y febrero de 2009. GAM, Guatemala 2009

Inforpress Centroamericana Ediciones 1694, 1698 y 1763. Guatemala

Méndez Arriaza, Claudia. **La oficinita**. El Periódico, marzo 1 de 2009.

Prensa Libre. Diversas ediciones, enero 2008 - marzo 2009

Samayoa, Claudia. **Cuando se traspasa la frontera en la lucha**. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 12 y 13, febrero-abril de 2008.

Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). **Plan de la Esperanza**. Guatemala, 2007

**Suscríbese: 22 53 27 22 y 55 54 37 57**  
**publicaciones@aselobs.org/asistente@aselobs.org**

A partir del año 2009 también usted podrá recibir los boletines de El Observador en versión impresa colaborando con una contribución como sigue:

**Contribución por boletín impreso: Q30.00 (no incluye envío)**

**Contribución anual por 6 boletines:**

**Ciudad capital Q. 180.00 (incluye envío)**

**Fuera de la ciudad capital y departamentos Q. 200.00 (incluye envío)**

**Forma de pago: Efectivo o con cheque**

**Lugar de pago: Depósito monetario en cuenta que se le indicará**

**Comprobante: Se le entregará recibo contable**

Si en lo individual o institucional le interesa colaborar para continuar produciendo estos materiales, envíe su nombre y teléfono para incluirle dentro de la lista de suscriptores y nos pondremos en contacto con usted. Puede enviar sus datos a las direcciones de correo electrónico que aparecen arriba o bien comunicarse con nosotros al teléfono que aparece también en este anuncio, en horario de 8:00 a 16:00 horas, de lunes a viernes.



# *“Estamos a las puertas del escenario de la regresión autoritaria ... estamos experimentando una amenaza militar de carácter interno”*

**Entrevista con Héctor Rosada  
Director del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para  
Centroamérica (CEESC).**

## **¿Cuál es su lectura, su visión de la política de seguridad o de lo sucedido en el tema de seguridad a lo largo del año 2008?**

Empecemos con lo sucedido. Lo sucedido en el año fue una continuidad de la herencia, o sea, de lo que venía antes que llevaba cierto ritmo a nivel de la respuesta gubernamental y, de alguna forma, el nuevo gobierno quiso hacer puente y quiso continuar con la línea que llevaba. Esa continuidad en mucho fue una continuidad política, no expresa, porque no tuvo mucho que ver con la propuesta de Colom ni la propuesta electoral de la UNE. Yo hice un análisis comparativo de la propuesta de los dos que pasaron a la segunda elección y en una oportunidad lo comentamos: el contenido de seguridad del programa del Patriota era muy bueno, pero el resto era muy malo; y el contenido de seguridad de la UNE era muy malo, pero el resto era bastante bueno. Lástima que no se puede en este país juntar las dos cosas buenas y una alianza Patriota-UNE hubiera presentado al mínimo un programa del Gobierno Central.

El caso es que, en contradicción con lo que había planteado para seguridad -que insisto, era muy malo, no era muy coherente que digamos y el propio Colom lo reconoció después-, Colom plantea ante eso continuar con lo que venía y le habían vendido la idea de la continuidad de Adela<sup>1</sup>. Desconozco el motivo por el cual Adela no continuó. El hecho es que la continuidad se da con Vinicio<sup>2</sup> y creo que fue una buena decisión de parte de Colom. Entonces hay un primer momento donde seguridad, en tanto continuidad o en tanto continuidad de política de seguridad anterior -que eso es algo que tenemos que aprender en este país: si no he resuelto el problema no tengo por qué cambiar la política, si la política está funcionando la sigo aplicando, no tengo que anteponer intereses partidarios o intereses ideológicos-.

Ese período corto de Vinicio, que lamentablemente va a fallecer en la forma que ya sabemos, de alguna forma demostró dos cosas: primero, que las cosas se pueden hacer. Debo recordar que yo hablé con Vinicio y me comentó que veía dos problemas complicados para él para asumir el Ministerio de Gobernación cuando le fue propuesto a finales de 2007.

Un primer tema era: No voy a nombrar a mi gente sino me la nombran, y ahí surge el componente, no voy a decir negativo, pero el componente no positivo de la política de seguridad en el primer período del año pasado -que fue un período largo de 8 meses-, que era Carlos Quintanilla y su equipo. Ellos sabían: él había nombrado la gente para Vinicio; es más, Vinicio había sido propuesto por Carlos Quintanilla y Colom lo había aceptado. Ese es un condicionante muy complicado porque yo le decía: 'mire, pero si ustedes quieren seguir la política que llevó adelante Adela es contradictorio, teniendo un hombre tan poderoso como Quintanilla que está ubicando gente tanto en Fuerzas Armadas como en seguridad'.

1. Se refiere a Adela de Torrebiarte, Ministra de Gobernación durante el gobierno de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GANAN).

2. Se refiere a Vinicio Gómez, quien falleció trágicamente el 27 de junio de 2008 junto con su Viceministro, Edgar Hernández Umaña, Gómez fue Viceministro de Gobernación durante la administración de Adela de Torrebiarte.

*Colom no esperaba la muerte de Vinicio (y tampoco) esperaba el “espionaje” -que es una cosa que nunca se aclaró, ya nadie siguió con eso ¿Qué pasó con eso? Todos los que sabemos un poquito de seguridad sabemos que o nos parece que lo que presentaron como espionaje fue un poco burdo.*

En resumen: que el contexto estructural para lo operativo no tenía nada que ver, o tenía poco que ver, con el contexto preventivo que traía la política de Adela y que de alguna manera Vinicio había tomado a su cargo. Ese es un primer bloque del problema anticipado que lo vi venir.

La segunda confidencia que nos hizo Vinicio fue: 'yo no quiero trabajar con Víctor Rivera, si me aceptan que no esté él yo sí acepto el Ministerio y le voy a entrar con la gente que me nombraron, pero es complicado. Creo de alguna manera que la salida de Víctor Rivera no sólo provocó su muerte sino provocó un desconcierto absoluto en la investigación criminal.

Yo sé que Víctor Rivera era golondrina que volaba en solitario, pero era de lo más capaz y de lo más profesional que había en materia de investigación criminal, y en el momento en que lo dejan solo, habría que preguntarse quién lo dejó sólo. Durante años fue un hombre poderosísimo, tanto en Venezuela, en El Salvador, como aquí, y supo mantenerse a equidistancia de una posible agresión; pero en un momento dado, cuando anuncian que se va y después, cuando confirma el Presidente que se va, de la noche a la mañana se vuelve débil, entra en un momento de debilidad y fallece.

¿Qué pasa? De alguna manera hay una ruptura de política seria porque la salida de Quintanilla, el asesinato de Víctor Rivera, van a poner en evidencia de que una modalidad represiva sale, pero no tengo como entrarle con una modalidad preventiva, no sé cómo hacerlo, pero la no presencia de Víctor Rivera como que suelta a los demonios y el hecho de que lo hubieran matado y que no se hubiera seguido la investigación y que no se sepa por qué, de alguna manera pone en evidencia que el crimen organizado y la narcoactividad están más adentro de lo que uno pensaba, al extremo de que no hay nada respecto al caso de Víctor Rivera; es más, cuando se habla de casos paradigmáticos no se menciona el caso de Víctor Rivera, siendo para mí un caso paradigmático porque expone claramente cómo el sistema de poder criminal -que eso es exactamente el crimen organizado, un sistema de poder criminal-, ha llegado a tal nivel de control de los espacios dentro del Estado que ha impedido que se aclare este asesinato.

Ya le sumo otro elemento más: Queda inerte el Estado, especialmente el Presidente, frente a reacciones que él no esperaba. Colom no esperaba la muerte de Vinicio (y tampoco) esperaba el “espionaje” -que es una cosa que nunca se aclaró, ya nadie siguió con eso ¿Qué pasó con eso? Todos los que sabemos un poquito de seguridad sabemos que o nos parece que lo que presentaron como espionaje fue un poco burdo: unos micrófonos muy chiquitos; no ha habido ninguna reacción posterior; se sabe que un micrófono necesita obligatoriamente una central para captar mínimo a unos 100 ó 150 metros; nunca se investigó si existía o no existía.

El caso es que pareciera ser que era la justificación para salir de Quintanilla, en un contexto en el que el Presidente descarta una fuente de inteligencia importante, estratégica, que era de Víctor y cae en manos de la inteligencia privada, y esa inteligencia privada de alguna manera le ha de haber -bueno es herencia del gobierno Arzú, del Gobierno Berger Perdomo-, puesto la cabeza grandota con esa justificación para salir de Quintanilla.

Antes estaba dependiente de la inteligencia de Quintanilla, cuando sale Quintanilla entra la inteligencia privada y esa inteligencia privada un poco como que va guiando las cosas a desenlaces no positivos. Y me voy a explicar: nadie se dio cuenta o nadie lo ha querido ver el vínculo entre el asesinato de Víctor Rivera con otro asesinato que sucedió en 2007: el de Giovanni Pacay Paredes, otro hombre que conocía montón y los dos mueren exactamente igual: solos, desarmados, andaban solos. Por algún motivo se sentían seguros y por algún motivo dejaron de estar seguros. Ese contexto es de una bronca interna de esas estructuras de poder criminal que obviamente van a matizar el resto del año 2008.

*Creo que a nivel de 2009 la situación ha tenido un pequeño sesgo, un pequeño cambio que tiene mucho que ver con la entrada de Gándara, es muy nuevo el período de él, es un hombre con experiencia, ya estuvo en ese despacho y de alguna manera el ambiente de la seguridad sigue igual. O sea, no hay un cambio sensible en que disminuya la inseguridad y en que disminuya la violencia.*

La salida de Quintanilla va a determinar cambios, por ejemplo, cuando entra, cuando muere Vinicio, sube Francisco Jiménez. Jiménez mantuvo una política que en mi opinión, era una política que no definía si era preventiva o si era reactiva, y el problema es que si tomamos el tema de la inteligencia privada metida en gobierno, la inteligencia privada que quiere represión, no quiere prevención. Ellos lo que quieren es que no haya secuestros, que no hayan asaltos en buses, que las condiciones para que su inversión se mantenga sean las más óptimas posibles, pero no están pensando en una prevención de largo plazo que parte del desarrollo social, porque si no harían ellos desarrollo social, y esto no entra en sintonía con lo que Francisco tenía en la cabeza.

Vi una primera propuesta de Francisco a la muerte de Vinicio cuando se hizo cargo del Ministerio de Gobernación, que dije tal vez funciona, pero después no funcionó y entonces llegamos al nivel donde una vez más se hace aparentar que algo no sucedió como fue sino que era una promoción para Francisco y que era necesario llevar a Salvador Gándara. Entonces es un año un poco complicado porque a nivel de políticas una cosa se dice y otra cosa se hace. Aparenta una cosa pero en realidad es otra totalmente diferente. Ahí lo dejo con la parte de 2008.

Creo que a nivel de 2009 la situación ha tenido un pequeño sesgo, un pequeño cambio que tiene mucho que ver con la entrada de Gándara, es muy nuevo el período de él, es un hombre con experiencia, ya estuvo en ese despacho y de alguna manera el ambiente de la seguridad sigue igual. O sea, no hay un cambio sensible en que disminuya la inseguridad y en que disminuya la violencia.

El único cambio perceptible es en que los mandos del sector seguridad en el gobierno dicen que van a hacer algo y que ha habido algunos buenos resultados: PNC, veo que ha habido algún tipo de resultado pero el problema con PNC es que no tiene ni la capacidad ni los recursos para salir adelante con el reto que tiene con el crimen organizado, primordialmente me estoy refiriendo al recurso humano; creo que la actual Directora General tiene toda la buena intención del caso, pero está metida en un paquete tremendamente complicado.

### **Y, ¿Para 2009?**

Y como peculiaridades de 2009 -y por eso fue que lo aparté- nunca había visto yo tanta propuesta en un momento de crisis: aquí conté cuatro propuestas<sup>3</sup> y le digo, si nosotros hiciéramos un cóctel de esas cuatro propuestas sale una política de seguridad que funcionaría. Y si el gobierno le entrara a eso funcionaría. Está la propuesta básica de la PDH, de USAC, del Cardenal y de un representante de las Iglesias Evangélicas. Hay una mezcla que es buena, entre medidas de seguridad atinentes al funcionamiento al sector seguridad y medidas atinentes al sector justicia; ya se está viendo algo que vengo gritando hace años: no podemos ver aparte seguridad y justicia, hay que verlas como un todo coherente, como dice el DCPR de Naciones Unidas, esta para mí es un mapa de ruta tremendamente adecuada, yo no digo que esta sea la solución, pero es una de las soluciones.

Eso es una. La otra que me llamó mucho la atención es la propuesta de la CICIG (...) Puntualiza cosas muy concretas pero esas cosas concretas -que es la crítica que le hago yo a esa propuesta- si no tiene un marco estructural se pierde; claro está, una política del actual gobierno es no instalar el Sistema Nacional de Seguridad, lo instaló tarde. Si el Sistema Nacional de Seguridad hubiere estado instalado desde antes, la propuesta que hace

3. Las cuatro propuestas son: 1) Posición del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) ante los recientes cambios en el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público, enero de 2009; 2) Propuesta básica de la PDH, Iglesia y Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) para abordar los problemas de seguridad pública y justicia, 29 de enero de 2009; 3) "Sistema [Seguridad] está en desventaja frente al crimen organizado" de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); 4) Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados culmina su visita a Guatemala, 30 de enero de 2009.

*La otra medida era aprovechar la información que otorgan los delincuentes que se arrepienten, y eso está vinculado con un programa de atención a testigos, sí pero eso también necesita estructura, por ejemplo, en Estados Unidos que tienen estructuras de seguridad tremendamente sólidas, les matan a los testigos protegidos. Yo no digo que a todos, pero ha habido testigos protegidos que los matan a los quince – veinte años; si el crimen organizado tiene todo el tiempo del mundo y toda la capacidad y toda la plata para andar viendo y andar siguiendo.*

CICIG encaja, encuentra nicho, porque está proponiendo algunas cosas como por ejemplo, escucha telefónica, pero escucha telefónica es una medida técnica: ¿Para qué quiere escuchar? ¿Quién va a escuchar? ¿Qué tribunal me va a dar la orden y la autorización para escuchar?

En el momento como estamos, si no existe el sistema y no existen coordinaciones la escucha telefónica no existe para absolutamente nada. Porque si ya sabemos perfectamente que va a haber un operativo en contra de los Mendoza en Zacapa y cuando llegan a Zacapa ya están a 200 kilómetros. Quiere decir que les avisaron. Un primer juez no quiso dar la orden, en lo que este no quiso y el otro sí quiso salió el aviso para ellos. Insisto, si el sistema no está instalado y aquí retomo mi comentario de Víctor Rivera, y si estamos en la calle en materia de inteligencia ante el crimen organizado, no hacemos más que el ridículo.

La otra medida era aprovechar la información que otorgan los delincuentes que se arrepienten, y eso está vinculado con un programa de atención a testigos, sí pero eso también necesita estructura, por ejemplo, en Estados Unidos que tienen estructuras de seguridad tremendamente sólidas, les matan a los testigos protegidos. Yo no digo que a todos, pero ha habido testigos protegidos que los matan a los quince – veinte años; si el crimen organizado

tiene todo el tiempo del mundo y toda la capacidad y toda la plata para andar viendo y andar siguiendo.

La medida es buena en Estados Unidos; aquí, sin sistema no. No se puede hacer. Y, por ejemplo, sacar la Ley de Armas y Municiones y desarmar, es una buena medida ¿Con qué? ¿Con este Congreso? Va a sacar pero sin municiones. Y ¿con qué voy a desarmar?, Y ¿Cómo voy a controlar? Yo me recuerdo que en una oportunidad le hice el comentario a mi buen amigo el general Héctor Alejandro Gramajo: “mire tocayo ¿por qué no se meten a un desarme? yo sé que no les corresponde a ustedes, pero con la policía no se va a poder hacer”. “No me dijo, no puedo, mire me dijo, entrar a un desarme en este país no sólo me cuesta la chamba sino me cuesta la vida, porque aquí hay tal cantidad de intereses vinculados hacia la industria armamentista, tal cantidad de intereses vinculados con el comercio de las municiones, que lo que hay que hacer es ir creando, por principio, no tengo ningún respaldo legal como para poder entrarle a esto. Porque mire, yo puedo entrar a un desarme de las armas legales, que las armas legales son lo menos, yo creo que ahorita tenemos una proporción de uno a 100 entre legales e ilegales”.

Y otra propuesta interesante, que creo debería de pensarse, son las cárceles de máxima seguridad. Una cárcel de máxima seguridad implica fiscales profesionales, e implica jueces profesionales, implica personal del sistema penitenciario profesional e implica una estructura que permita efectivamente aislar la figura del barco que plantearon dijeron: ¡ala qué bruto! No, no, no, no, es una buena idea, pero es una buena idea para una sociedad desarrollada. Donde parte de su desarrollo se refleja en sus estructuras de seguridad. Esta es la de CICIG, que es la segunda.

Me parece muy pero muy interesante la primera declaración del Relator de las Naciones Unidas sobre la independencia de los Magistrados y abogados, que vino al país en una primera lectura, que no es tan primera lectura porque cuando a uno le toca hacer una misión de observación y de evaluación, uno lo primero que hace es ¿Dónde me van a mandar? ¿Qué está pasando ahí? Ahí uno estudia y cuando viene aquí no viene a ver con quién habla, ya hay toda una lista de con quién va a hablar. Esa primera apreciación de él pone en evidencia los temas de agenda; todo esto que le estoy mencionando son temas de agenda y el gran vacío en este país es la agenda estratégica.

Lo bueno es que, con la capacidad que tenemos, con la situación tan complicada



*Salvador Gándara cuando asumió como Ministro de Gobernación en enero de 2009.*

Imagen: Internet

en que está el país, no podemos entrarle a todo, hay que priorizar ciertas cosas, pero, por ejemplo, un clima de impunidad generalizada con notorias deficiencias del sistema de justicia, pero esto se viene diciendo desde la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia derivada de los Acuerdos de Paz. Otro de los aspectos: ausencia de políticas públicas en materia de prevención del crimen, así como la falta de una política criminal y criminológica del Estado. Falta una política del Estado contra el crimen. Ha habido un proceso deliberado de obstrucción de eso, parece mentira pero no la sacan. El problema: qué bueno que no la sacan porque si no la van a cumplir no tienen con qué ejecutarla, es mejor que no maten una buena propuesta.

Y así hay una serie de aspectos, específicamente por ejemplo, el ejercicio de la investigación criminal, donde ya existe una cantidad de propuestas.

Y la cuarta que me da mucho gusto que la hayan sacado, porque es el primer aire con remolino como diría mi madre, del Consejo Asesor de Seguridad, donde el Consejo le dice al Presidente: "mire esto", ahí están los elementos de la política, eso es lo que habría de hacerse, porque repito: el 2008, más que ser un año de aprendizaje se trató de un año de convergencia de contradicciones y de momentos no esperados; pero en este 2009 ¡qué bueno! Están avanzando en la línea de instalar el Sistema Nacional de Seguridad; ya instalaron el Consejo Nacional de Seguridad, y de alguna manera ya tienen un Secretario Técnico: Ya está Francisco Jiménez de Secretario Técnico; él conoce eso porque fue

Secretario del CAS anteriormente, y todo lo que se definió como institucionalidad legal posteriormente en el Sistema Nacional de Seguridad pasó por el CAS. Yo diría que ya 2009 empieza con un gobierno que empieza a tener claro cuál es la profundidad y cuál es la naturaleza de lo caótico de la seguridad.

Lo que le falta ahora es establecer su línea de ruta, su ruta crítica. Lo que le haría falta ahora es que ese CAS dejara de estar viendo sólo el día a día para ocuparse de lo que es 2009, 2010, 2011, que vea para adelante, que se trepe a la terraza, que se suba a un árbol para poder ver el bosque y que diga: me quedan tres años y con estas propuestas que serían lo elementos de agenda, poder definirla; qué puedo hacer ahora y cómo lo puedo hacer; creo que hay una serie de apoyos institucionales, específicamente cooperación internacional que podrían ayudarles a aterrizar aspectos muy concretos y llevar adelante, por ejemplo, el aspecto de la PNC es fundamental. El aspecto del vínculo entre PNC con el MP en el tema de investigación criminal es fundamental.

El aspecto de la Corte Suprema de Justicia: que funcione el Consejo de la Judicatura para que los Magistrados se dediquen a hacer justicia y no a asuntos administrativos, y a resolver esa tierra de nadie respecto al Presidente de la Corte; son cosas que van a ir asentando el inicio de una reconstrucción institucional en el Sistema de Seguridad y Justicia.

*En el caso de la Inteligencia Militar, anda por su lado, sigue dentro del parámetro, ya no voy a decir contrainsurgente, pero es un parámetro militar, todavía no entra en el ambiente de las coordinaciones de Estado, y de parte de SIE que es el ente obligado a coordinar las agencias de inteligencia y ser la cabeza del sistema, no se ve una presencia clara, una convocatoria fuerte, pero sobre todo no se ve una conducción fuerte; entonces simple y sencillamente lo militar sigue por su lado.*

### **Con la muerte de Vinicio Gómez y la llegada de Francisco Jiménez al Ministerio de Gobernación: ¿Hubo algún cambio entre una administración y otra en materia de seguridad, o este último continúa haciendo lo mismo que su predecesor?**

Yo honestamente creo que Paco tenía totalmente claro cuál era la línea de trabajo de Vinicio porque era un hombre próximo a él (...) Había una excelente comunicación, y eso lo único que garantiza es que yo sé qué quiere hacer fulano pero yo no sé si lo voy a poder hacer porque el problema es ¿Con qué equipo lo hago?

Vinicio tenía tremendamente claro cómo manejar la inteligencia y parte del manejo de la inteligencia en él era, por ejemplo, su conocimiento de Víctor Rivera, y decir: si soy Ministro no lo quiero aquí, él sabía por qué (...) Cuando Paco entra de Ministro viene de inteligencia pero es el momento en que se pone más débil la inteligencia, está débil la DIGICI<sup>4</sup>, está débil la SAE-SIE<sup>5</sup>; de hecho sigue funcionando SAE cuando se va Solano y entra Manuel de Jesús Galeano a la SIE. Entra con muy buena voluntad pero como que no le aclararon exactamente de qué se trataba el reto.

En el caso de la Inteligencia Militar, anda por su lado, sigue dentro del parámetro, ya no voy a decir contrainsurgente, pero es un parámetro militar, todavía no entra en el ambiente de las coordinaciones de Estado, y de parte de SIE que es el ente obligado a coordinar las agencias de inteligencia y ser la cabeza del sistema, no se ve una presencia clara, una convocatoria fuerte, pero sobre todo no se ve una conducción fuerte; entonces simple y sencillamente lo militar sigue por su lado. Se requiere demasiada capacidad para poder meter en el redil a lo militar dentro de un proceso de lograr objetivos de Estado.

Ahí le vi débil la parte de Paco, es más, hubo tal crítica y lo menciono porque al crimen organizado no se le entra sin inteligencia. Hay un artículo de Paco donde dice que si no tenía inteligencia las cosas son poco a poco, y todos los que hemos estado periféricos a eso lo sabemos: también hay decisiones y hay productos que se pueden ir sacando a través de ir madurando ciertos procedimientos y ciertas articulaciones. Yo vi débil esa parte.

También creo que el quiebre entre Vinicio y Paco se reflejó tempranamente en la PNC. Ese problema de la depuración es una herencia nefasta que traemos hace muchísimos años, que tiene que ver con cierta dialéctica: no es el hecho de que yo saque a un mal elemento sino que al sacar a un mal elemento sumo a un delincuente más a la calle.

Hay una recomendación muy buena, en donde les dicen que tiene que actuar en dos sentidos. Yo tengo que estar en tres sentidos: Un mal elemento -y lo combino con algo que recomienda CICIG-, cuando yo detecto a un mal elemento tengo que tener suficiente criterio para saber si lo depuro o no lo depuro porque ese mal elemento pudiera ser un buen informante. Primero lo saco de la línea donde está haciendo daño, lo quito de ahí y lo voy a colocar -porque sé que está actuando mal, está actuando delictivamente-, lo voy a colocar en la línea de inteligencia para que inteligencia capte lo de él, porque si lo depuro y lo dejo ir se perdió todo, se perdió la ubicación de él, los contactos, las líneas de trabajo y la calle ganó un delincuente. Pero al mismo tiempo, la institución se pone en la situación complicada de haber cometido omisión de denuncia porque supo de la comisión de un delito y no lo procesó.

¿Cuántos de los que han sido depurados han sido procesados? Nadie. No son procesados entonces la cosa esa no avanza. Entonces ahí veo que todavía la política de depuración se sigue pensando cómo sacar a los malos elementos. Sí pero cuando se trabaja

4. La DIGICI es la Dirección General de Inteligencia Civil. Francisco Jiménez fue su fundador y primer Director antes de ser Ministro de Gobernación a la muerte de Vinicio Gómez. En sustitución de Jiménez a la dirección de la DIGICI llegó Jorge García Mansilla.

5. La SAE era la anterior Secretaría de Análisis Estratégico que ahora, dentro del Sistema Nacional de Seguridad, pasa a ser la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIE).

*El tiempo que lleva Gándara es poco como para poder decir si ha estado bien o no; aquí todo depende, vuelvo a insistir, de qué tan clara tiene la cabeza el Presidente, para comprender la potencialidad que le daría que funcione el Sistema Nacional de Seguridad. Cuando la gente pregunta ¿Si Gándara va a tener éxito o no? Lo que interesa es si este país va a salir del problema en que está metido y la única manera es instalando y haciendo funcionar el Sistema Nacional de Seguridad. Ya tiene una Ley Marco, que lo hagan y que lo instalen.*

con seguridad -que insisto en lo que dice CICIG-, tener el contacto con alguien que está vinculado con ellos o que cometió un ilícito y que está en cadena con el crimen organizado, lo necesario es saber en qué está, qué información tiene y aprovecharlo con un buen plan de protección de testigos, si no lo tengo, ahí está la inflexión.

No es fácil hacerlo porque Vinicio estuvo muy poco tiempo: menos de 6 meses. Entonces, la crisis se genera cuando el Presidente se da cuenta de que ha perdido a un hombre en el que tenía confianza, es que es horrible estar en el poder y perder a alguien a quien le tiene confianza, es un vacío espantoso, porque Colom había confiado en Vinicio y había descansado en él todo lo que era seguridad.

Entonces, sí se nota el cambio. Creo personalmente que el cambio posterior de Francisco por Gándara, esa coyuntura tiene que ver con presiones hacia el Presidente y presiones que en mucho tienen que ver con que, en lugar de ver el mérito de los proyectos o de las acciones que Paco generó, están viendo los no avances en materia de resultados. Complicado porque el Presidente acepta. Lo que de alguna manera vuelven a hacer la cosa aparentando hacer otra, lo pasan al Consejo Técnico<sup>6</sup> y ponen a alguien que sabemos que el antecedente es capacidad represiva. Como que es una política porque yo quisiera pensar que va a haber una continuidad con las líneas de trabajo preventivas, y aquí retomo algo que hace algunos años empezamos a hablar. 2003 fue el primer año, cuando empezaba la campaña previo

al cambio de gobierno, el último año del período de Portillo: alguien de gobierno llegó a preguntar que cómo le entraría yo al problema de seguridad en las condiciones en que estábamos. Yo le hice una reflexión que fue a caer a oídos de alguien que estaba asesorando a Óscar Berger en seguridad. El me buscó y por primera vez nos sentamos a hablar.

Le dije, si nosotros visualizáramos ahora cómo funciona la seguridad diría que de un lado está la seguridad operativa, y del otro está la seguridad preventiva; hay una distancia y una brecha entre lo que es la seguridad operativa y lo que es la seguridad preventiva. Y lo que habría que hacer es pensar cómo cierro esta brecha y cómo me imagino que voy a llegar aquí, este camina para acá y este camina para acá en un proceso de convergencia de lo operativo hacia lo preventivo. Pero eso quiere decir que para cerrar esa brecha necesito tener un equipo operativo que funcione bien, que no viole derechos humanos, que no viole la ley y un equipo preventivo que al mismo tiempo que va caminando de la mano con lo operativo me va generando bases de política de prevención para que -al llegar un momento en el 2010-, en que confluyen y caminan juntas.

Le dije a esa persona: nótele bien que su trabajo es salvar la brecha; si usted se va a meter a Comisionado de Seguridad<sup>7</sup> cierre esa brecha, no lo hizo, no lo entendieron y no lo han entendido después. Cuando hablamos de la gran oportunidad de establecer la línea de ruta, la ruta crítica, nos referimos a que iojalá que el Presidente de la República logre mantener el balance, los dos platos de la balanza para que el Consejo Técnico establezca esa relación de lo operativo y lo preventivo!; y que él esté preocupado de que por ejemplo, la figura de Paco como secretario técnico del Consejo de Seguridad priorice lo preventivo; lo preventivo es todo en esto. Todo esto no es para hoy, es para quince años. Si nosotros lográramos llevar adelante el 10% de lo que están diciendo ahí nos reímos de la vida.

**Ahora: ¿Considera que hay un cambio en términos de política de seguridad con la llegada de Salvador Gándara al Ministerio de Gobernación respecto de lo que venía haciendo Francisco Jiménez?**

Obviamente hay un cambio. Es una decisión como ya lo mencioné, que el Presidente

6. Luego de dejar la titularidad del Ministerio de Gobernación, Francisco Jiménez pasó a ser el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Seguridad.

7. Se refiere a Otto Pérez Molina, nombrado Comisionado Presidencial de Seguridad durante el gobierno de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GAN), cargo en el que estuvo aproximadamente cinco meses: de enero a mayo de 2004.



Imagen: Internet

*Matanza en Zacapa.*

momento es la instalación y el funcionamiento del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad. En el POLSEC en el año 2004 se hizo una propuesta colectiva en la que participó Héctor Hugo Pérez Aguilera, el ex Fiscal General; Carlos Ramiro Contreras, también ex Fiscal General; participó Baudilio Portillo Merlos, participaron jueces y participaron policías. Entre todos se armó una política de seguridad ciudadana. Uno de los productos fue una Academia Nacional del Sector Seguridad.

Vamos a preparar recursos humanos para la seguridad: que cualquiera en este país que porte un arma, tenga el diploma de esa academia que lo acredite como tal, así el Estado lleva el control de quién porta un arma porque lo más seguro es que la va a utilizar. Entonces generamos esa apertura de esa academia, viendo, por ejemplo, en diferentes niveles, cómo todo el que vaya a portar un arma, en materia de seguridad entra al nivel básico; cuando termina su nivel básico va a decidir si quiere ir a la PNC, si quiere ir a inteligencia, si quiere ir a aduanas, si quiere ir a fuerzas especiales y entonces, o quiere ir a lo privado, y se va a empresas privadas de seguridad, o si quiere ir a seguridad bancaria entonces el segundo nivel es especialidades.

Me meto a las especialidades. Los mejores del primer nivel salen a mandos, al curso de oficialidad y los mejores de oficialidad pasan a mandos. Ahora la Ley Marco ya mandata la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad. Esa es la manera como se podría empezar primero a tener un mapa completo de cuáles son los programas de formación que tiene el Estado que son un montón, y son dispersos e inconexos. El primer trabajo sería crear la Comisión Técnica de Asesoramiento que es un espacio que piensa dentro del Consejo Nacional de Seguridad, porque lo operativo no le da tiempo para pensar. Para eso está lo operativo para que piense.

Todos los que estamos metidos en esta bronca es porque no estamos en la calle de lo operativo, entonces no tendríamos tiempo para pensar. Esa comisión generaría el paso obligado de habilitar las condiciones para que funcione algo que la ley mandata: la Carrera Profesional y el Sistema de Carrera. Con el INES se empieza a generar el elemento humano que dentro de 5 – 10 – 15 años va a ir desplazando lo que tenemos ahora, y va a ir construyendo las nuevas estructuras, y en ese momento no va a importar si llega Salvador Gándara o Federico de los Palotes. Tiene una estructura abajo, va a llegar a ser cabeza de estructura porque es capaz, porque tiene hoja de servicio, y porque se siente que puede manejar esa estructura. El llegó (Gándara) y no tiene una estructura abajo, entonces ¿qué hacer? Actúo como creo que debo de actuar.

Empezar en cero en un gobierno, Dios guarde no hay nada. Cuando no hay nada ¿qué hace? Lo que uno cree que tiene que hacer, entonces para evitar que no volvamos a repetir el mismo escenario dentro de 10 años, hay que cumplir con la Ley. Esa ley fue pensada; esa ley fue hoja de ruta hace 10 años, que se ha estado preparando. El Presidente tiene la salida; ahora, que en esa salida Gándara pueda desempeñar un papel positivo o



*El segundo argumento, que era de conductas delictivas e inadecuadas dentro de ciertos mandos, no de Marco Tulio, de él no, eso se pudo haber arreglado internamente con una Orden General, simplemente para que le dijeran al Ministro “mire fulano anda metido en esto”, se va, ok. Ahí sí que entra mi propia interpretación sin mayor base. Esta segunda justificación como que tapaba una tercera que no fue pública: los famosos expedientes del Ejército, el hecho de que él no aceptara entregar los expedientes protegido por el Artículo 30, Secreto de Estado.*

negativo es cuestión de él. Yo pienso que Gándara tiene un enorme mérito, escucha, y lo sé por experiencia personal; él reconoce en qué es capaz y está dispuesto a escuchar. Pues ojalá que escuche y ojalá que entienda que esta brecha hay que cerrarla, y que él puede tener un papel tremendamente importante y colaborar para cerrarla. Pero tiene que tener una contrapartida, ese era el equipo que estábamos formando con Vinicio, para ver cómo ayudábamos a que el espacio que está pensando, que es el espacio que genera inteligencia, ayuda a ir sacando esa brecha que le va dando coherencia a la acción de Estado.

**Dos momentos coyunturales que suceden en 2008: uno, los cambios que Colom hace en los mandos del Ejército, por lo menos en lo que es el Estado Mayor de la Defensa y lo que es el Ministerio de la Defensa Nacional, ocurridos después del 30 de junio de 2008; y el otro recién en diciembre ¿Qué tienen que ver con la política de seguridad, no tienen que ver nada o cómo se pueden analizar estos cambios dentro de este gran tema o estamos hablando de cosas totalmente distintas?**

No son distintas, están dentro el mismo contexto. Insisto en que hay que ver seguridad y justicia juntas, pero hay que ver seguridad como el gran paraguas de dos vertientes: seguridad interior y seguridad exterior, que se expresa seguridad exterior en Defensa pero no veo seguridad y defensa separados, no tiene sentido, porque al fin y al cabo las dos son brazos de la acción del Estado y ahí hay que tener cuidado.

El primer cambio que se dio en el Ejército estuvo vinculado con la salida de Quintanilla. Quintanilla había incidido en el nombramiento de ciertos mandos que no le eran cómodos al entonces Ministro de la Defensa, Marco Tulio García Franco. Entonces, éste parece que pide tener comodidad en ciertos mandos y el Presidente le acepta esa propuesta y él nombra sus mandos. Quiera que no el problema del Estado es un espacio de ejercicio de poder político decía Nikos Poulantzas<sup>8</sup>, y ahí se vale lo positivo y lo negativo y ahí empezaron a meterle en la cabeza al Presidente que la gente que había incorporado Marco Tulio García, era gente vinculada o Otto Pérez, que se estaban reposicionando los “Titos” o sea el equipo de Otto, porque Otto es Promoción 73, y por ser 73 es Sindicato.

Esto no influyó mucho en Colom en un principio pero con el paso del tiempo se dieron dos acontecimientos que son complicados. Uno fue la orden que el Presidente dio para que hubiera una movilización de tropa para la frontera en Petén que no fue acatada. Y después hubo otro acto que tenía que ver con desplazamientos dentro de los mandos militares por acusaciones de comportamiento indebido. Este segundo era fácil de arreglar: No quito al Ministro por cambiar a alguien del mando porque hay que pensar que el cambio que se dio en diciembre fue de toda la cúpula militar, nunca se había dado un cambio conjunto, se cambiaba al Ministro, se cambiaba al Jefe de Estado Mayor, después al Subjefe, al Inspector, tanto el Inspector como el Viceministro no son cargos relevantes para lo que es poder dentro del mando. A veces para poder justificar y asegurarse de que los mandos en la cúpula no iban a temblar, cambiaba primero al de Izabal porque es el que tiene los fierros ahí nomás, es el que puede dar un golpe de Estado. Y luego cambiaba al de la Guardia de Honor y al de la Guardia Presidencial.

Pero ahora se fue toda la cúpula. Pensemos que fue el primer evento: No acatar la orden de movilizar tropa hacia la frontera con Petén. No tengo mayor información porque el Ministro no quiso hablar de eso, y creo que muy profesional su actitud de no hablar de eso porque es entrar en controversia con su Comandante General, pero si yo hubiera sido

8. Nikos Poulantzas, filósofo y sociólogo marxista greco-francés (1936-1979). En la década de 1970 Poulantzas se hizo conocido junto a Louis Althusser como uno de los líderes del marxismo estructural y, aunque al principio era leninista, acabó apoyando el eurocomunismo. Su trabajo más conocido es su teoría del Estado capitalista, la cual está expuesta en su obra fundamental “Poder político y clases sociales en el Estado capitalista”. También realizó contribuciones marxistas al análisis del fascismo, las clases sociales en el mundo contemporáneo y la caída de las dictaduras de Europa del Sur en la década de 1970 (Franco en España, Salazar en Portugal y Papadopoulos en Grecia). En 1979 se suicidó lanzándose del piso 22 de la Torre de Montparnasse de París abrazado a sus libros.

*Otro móvil puede ser una actividad narco que tiene que ver con que el piloto y el brocha están metidos en eso. Y el piloto y el brocha le fallaron a la mara, le falló al equipo y entonces el equipo les cobra cuentas. Hay casos en que han llegado a matarlos directamente que es un esquema de utilización del sicariato para cobrar facturas. Punto. Mátenlo. Que es otro móvil. Desgraciadamente no es ni uno ni otro, son los dos.*

el Ministro no acato la orden porque si me están pidiendo que mande tropa a la frontera con Petén en las condiciones en que está el Ejército, me van a masacrar a mi gente ahí. Y eso sería absolutamente ilegal que yo mande a mi gente a que se muera en esas condiciones. A menos que me permitan y que me apoyen para hacer un plan de despliegue; yo no puedo cubrir una frontera que tiene 980 kilómetros a lo largo de toda la frontera con México. Con las condiciones en que está el Ejército hago un plan de despliegue y lo discuto, y veo qué asignación presupuestaria me van a dar, pero yo no puedo de la noche a la mañana tirar todo para ese lado porque entonces voy a dejar desguarnecidas un montón de zonas, sobre todo cuando detrás del mandato está la justificación de que es para parar narcoactividad y crimen organizado, complicado porque yo sé que están funcionando en otros lados.

El segundo argumento, que era de conductas delictivas e inadecuadas dentro de ciertos mandos, no de Marco Tulio, de él no, eso se pudo haber arreglado internamente con una Orden General, simplemente para que le dijeran al Ministro "mire fulano anda metido en esto", se va, ok. Ahí sí que entra mi propia interpretación sin mayor base. Esta segunda justificación como que tapaba una tercera que no fue pública: los famosos expedientes del Ejército, el hecho de que él no aceptara entregar los expedientes protegido por el Artículo 30, Secreto de Estado.

Ahí creo que se trabajó mal porque es cierto el Comandante General puede dar la orden: Traslade esos expedientes y aunque patalee a quien se los deberían de haber dado y no se los dieron, hay un condicionamiento legal que debió haberse agotado primero antes de tomar una decisión de esa naturaleza, porque de todos modos el nuevo Ministro no los trasladó tampoco porque hay un mandato constitucional de que si es secreto de Estado no se puede, a menos de que la Corte de Constitucionalidad dijera, bueno en este caso sí se puede desclasificar y hay un procedimiento para desclasificar. Siento que ninguna de las tres justificaciones justificó un cambio tan desmedido. No sé. Algo más pasó.

Algo más que tiene que ver con el carácter del Presidente, con la figura del Presidente, o sea, el Presidente como que hay cosas que le afectan más y cosas que le afectan menos, y actúa reactivamente con cosas que le afectan más, los micrófonos, esto o esto, no sé. Y toma decisiones que uno dice ¿de dónde salió eso? No es posible que hayan relevado a toda la cúpula militar. Cuando se dan decisiones no usuales no es fácil encontrar una respuesta evidente, eso lo sabe el Presidente porque él lo dice.

**Esta coyuntura de los asesinatos de pilotos ¿Tiene algo que ver con lo que dice una interpretación de que esto constituye una presión al Presidente y a la UNE, ya que si bien esos asesinatos se han mantenido y la violencia en general se ha mantenido, pareciera que esto se activa en momentos como por ejemplo, cuando interpelan a Francisco Jiménez. Los asesinatos han sido de manera focalizada y sistemáticos, etc.?**

Le digo lo que capto de esto. Una política de asesinatos en serie como un modus operandi sistemático como ese que estamos viendo, no tiene una única justificación, hay varios móviles detrás de eso. Un primer móvil tiene que ver en mi opinión, con el comportamiento "lógico", digámoslo así, de la mara –hay que diferenciar mara de pandilla- en tanto la mara ya es un segmento de pandilla con vínculo al crimen organizado y que está metida directamente con narcoactividad, narcomenudeo, y en mucho tiene que ver con cuidar espacios territoriales y para cuidar espacio territorial se necesita mantener control de determinada ruta para que no se metan otros, y parte de mantener el control de esa determinada ruta es pedir impuesto, o digamos chantajear a personas para que se sepa que la seguridad soy yo ahí.

Un poco como la mara viene siendo las empresas privadas de seguridad de los pobres,



Imagen: Internet

Matanza de Agua  
Zarca en Huehuetenango

porque ofrece seguridad en la zona que es el esquema mafia: lo cuida y usted me paga porque yo lo cuida, que es exactamente lo que hacen las empresas privadas de seguridad con los ricos. Cada quien paga su impuesto con lo que tiene, lo malo es de que uno es medianamente legal porque la mayoría de los servicios no son legales y el otro es totalmente ilegal; tampoco es justificable que venga alguien a decirme yo lo cuida y si no quiere que lo cuida lo mato, pero ese ha sido el esquema de la mara. Todo lo que son las extorsiones tiene que ver con el uso de la fuerza para conseguir un fin, y si ese fin es el control territorial de determinadas zonas y rutas, entonces por ahí va un posible móvil: estoy controlando, no sólo la ruta, sino los que usan la ruta, la gente que transita, el piloto que transita, el bus tiene un beneficio y entonces hágame partícipe de un porcentaje de lo que ustedes ganan.

Ese es un móvil. Pero otro móvil puede ser una actividad narco que tiene que ver con que el piloto y el brocha están metidos en eso. Y el piloto y el brocha le fallaron a la mara, le falló al equipo y entonces el equipo les cobra cuentas. Hay casos en que han llegado a matarlos directamente que es un esquema de utilización del sicariato para cobrar facturas. Punto. Mátenlo. Que es otro móvil. Desgraciadamente no es ni uno ni otro, son los dos.

Pero hay un tercero: buses federados y buses no federados. Hacen sesiones de áreas que no quieren que se metan otros, y entonces puede haber la posibilidad de entrar por ese lado, sólo ahí hay tres justificaciones. Lo que pone en evidencia que no conocemos el caso, no hemos investigado. No hay un trabajo de inteligencia de profundidad que nos permita decir: esto fue lo que pasó. ¿Qué hay que hacer? Averiguar ¿Quién era el piloto? ¿Quiénes eran los pilotos? ¿Quién era el brocha? ¿Quiénes eran los brochas? Y hago el análisis de los casos ya que tengo, y hago el vínculo de los casos que hay si los hay. Si la hipótesis que yo planteo es coherente o es una estupidez, pero mientras yo no investigue se van a seguir dando de esa manera.

### ¿Futuro?

Me preocupa mucho el escenario de la regresión autoritaria, y en tanto no se ve ninguna medida que busque crear condiciones para que no se dé, sigue creciendo. Le dejo una propuesta de hipótesis: estamos sufriendo una amenaza militar de carácter interno. Durante toda la contrainsurgencia, el Ejército planteó que la función militar es, que esa es la función: "Preservar la seguridad del Estado y su territorio frente a amenazas militares de carácter externo", pero ahora tenemos una amenaza militar de carácter interno ¿Por qué? Porque los cárteles de la droga han metido sus ejércitos dentro del territorio porque quieren meter bajo su control a los cárteles chiquitos de aquí, y quieren establecer esto como un punto, digamos, un espacio de playa que les sirva a los cárteles para fortalecer ese paso último que se da de México hacia Estados Unidos en el trasiego de la droga.

La primera vertiente de esa confrontación se ha dado violentamente en el caso de Juan León, en el caso de Agua Zarca, así como otros. Es una bronca entre ellos, de desplazamientos, pero en el caso de Juan León, demuestra claramente una articulación entre los cárteles locales y los cárteles de afuera para sacar a uno de la línea. Ahí está el PARLACEN, el caso Zacapa, hay un proceso de crecimiento de la actividad de las estructuras criminales de la narcoactividad en territorios que no están protegidos por el Estado, o que deliberadamente el Estado no protege. Ellos entran y salen. Lo que pasó en Agua Zarca decían que no es una amenaza militar, ellos no son un ejército. ¡Púchica! Si vemos una película de Vietnam: ¿Qué hacía el Ejército estadounidense cuando había un enfrentamiento? Bajaba con sus helicópteros, llevaban a sus médicos, llevaban sangre, sacaban

*Yo pienso que Guatemala en este momento, México en cierto sentido, está empezando a recrear un mismo feudalismo: señores con controles territoriales y ¿Cuál es la defensa del control territorial? ¿Es que acaso un narco se defiende por su capacidad militar? Sí. Pero ese no es su principal punto de defensa, es la propiedad privada: una finca.*

a sus heridos y a sus muertos. Eso hicieron en Agua Zarca, exactamente eso. Entraron con helicópteros, pasaron la frontera con carros último modelo, utilizan una capacidad de fuego logística, administrativa – financiera de primer orden. Llegaron a cometer un operativo y se fueron otra vez.

Entonces, si me hablan de política: la política pública implica obligatoriamente una imaginación del otro, porque la política pública se basa en lo que ya sucedió: Esto es pasado, estos diagnósticos, estas propuestas, pero al ser pasado, dialécticamente, son lectura a futuro: Ya no queremos que esto pase. Si no nos hacen caso va a seguir pasando. La política pública lo que hace es imaginarse el futuro para crear un curso de acción con el cual yo voy a evitar que todo esto deje de estar sucediendo. En la línea de provocar debate: Si francamente quieren una política de seguridad que funcione, tienen que considerar todas las hipótesis, y la hipótesis de la amenaza militar de carácter interno cada vez cobra mayor sentido.

Hay que ver ese bloqueo a la Ley de Armas y Municiones, a la Ley de Servicios Privados de Seguridad, ese incremento desmedido de la inversión de dudosa procedencia, que de repente empieza con un hoyo y acaba con un edificio de no sé cuántos pisos y ¿de dónde sale esa plata? (...) Estamos hablando de recesión económica y estamos viendo crecer inversiones, es lavado, pero lavado viene con sus Ejércitos, con sus actividades delictivas y con su violencia. Ese es el futuro.

### **A eso es lo que se puede llama una amenaza militar de carácter interno**

Una amenaza militar de carácter interno porque como están en contra del Estado pero al mismo tiempo son parte del Estado porque este es un Estado totalmente copado, es parte del Estado, es parte del ejercicio del poder político, así se manifiesta el Estado. Yo pienso que Guatemala en este momento, México en cierto sentido, está empezando a recrear un mismo feudalismo: señores con controles territoriales y ¿Cuál es la defensa del control territorial? ¿Es que acaso un narco se defiende por su capacidad militar? Sí. Pero ese no es su principal punto de defensa, es la propiedad privada: una finca. Usted no puede entrar ahí. Ahí lo dice Castresana: tiene que entrar después de las 6:00 y antes de las 6:00, pero si las cosas las hacen en la noche.

Entonces la sacrosanta propiedad privada no permite que haya un operativo legal si no es que no lo autoriza un juez, cuando lo autoriza el juez ya les mandó a avisar a los otros. Es esa figura de propiedad privada que otorga territorialidades individuales o colectivas y entonces no hay tales de que digamos: el territorio del Estado, no. El territorio de ellos que es distinto. Son territorios de poder, y para poder manejarlo hay que pensarlo, hay que debatirlo ¿Cómo manejar eso? Ni siquiera es un pacto federativo, es una cosa mucho más compleja. Complicadísimo. Propiedad privada una que está, que existe, una de este lado del territorio, y la otra del otro lado del otro territorio; hay una finca o hay varias fincas que la frontera las cruza, tanto del lado de Honduras, del lado de El Salvador como del lado de México, se ríen de la vida.

# En el Nudo de la Impunidad: *Situación de Defensores/as de Derechos Humanos en 2008<sup>1</sup>*

**Por Unidad  
de Protección  
a Defensores  
de Derechos  
Humanos-  
Guatemala**

*UDEFEGUA es la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos – Guatemala. Además del Informe Anual sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, realiza un monitoreo sistemático de información relacionada a casos de violaciones con el objeto de nutrir el análisis de riesgo que realizan las organizaciones de derechos humanos y sociales guatemaltecas, las acciones de protección desarrolladas por la sociedad civil, las instancias de gobierno y la Comunidad Internacional, así como dar a conocer la situación a los actores interesados.*

El año 2008 se caracterizó por los elevados niveles de violencia que vivieron los guatemaltecos y guatemaltecas, particularmente en lo referente a las violaciones a los derechos a la vida. Este clima de violencia se ve agravado por el aumento de la presencia del crimen organizado transnacional y la guerra que libran por el territorio.

La violencia criminal e inseguridad se ve acompañada por las otras formas de violencia estructural que aún son parte de la realidad nacional. La dinámica social sigue marcada por grandes niveles de exclusión. Los megaproyectos mineros, petroleros e hidroeléctricos siguen avanzando sin cambiar sus relaciones hacia las comunidades indígenas que afectan. La reforma fiscal no logró pasar, ni siquiera, el Gabinete de Gobierno, y la Política de Transferencias Condicionadas que podrían implicar una estrategia de reducción de pobreza, aún tiene que superar varios valladares técnicos y de transparencia para llenar su cometido.

Durante 2008, los/las defensores y defensoras vivieron con expectativa la actuación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), acompañando su demanda por la reforma de Ley de Armas y Municiones, la que fue aprobada hasta los primeros meses del presente año<sup>2</sup>. También observaron como en el caso de la Banda del Mariachi Loco, la CICIG vio obstaculizada su labor.

La CICIG y varios defensores y defensoras de derechos humanos de distintos sectores fueron claves para lograr cambios en el Ministerio Público (MP), generando así un cambio que permitiera a la primera mejores condiciones para su trabajo. Ya se empezó a hacer públicas las acusaciones en contra de estructuras clandestinas que de una u otra manera son responsables de la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos; ahora seguimos a la espera que las autoridades correspondientes empiecen a ejecutar el papel que les corresponde y haga que la ley se cumpla.

El año pasado señalamos que si no había persecución penal la violencia regresaría. Las barreras que dificultan la persecución penal así como aquellas que dificultan la protección de los defensores y las defensoras en riesgo se mantuvieron, y son las que permitieron el retorno de la violencia y nos colocan hoy en el Nudo de la Impunidad.

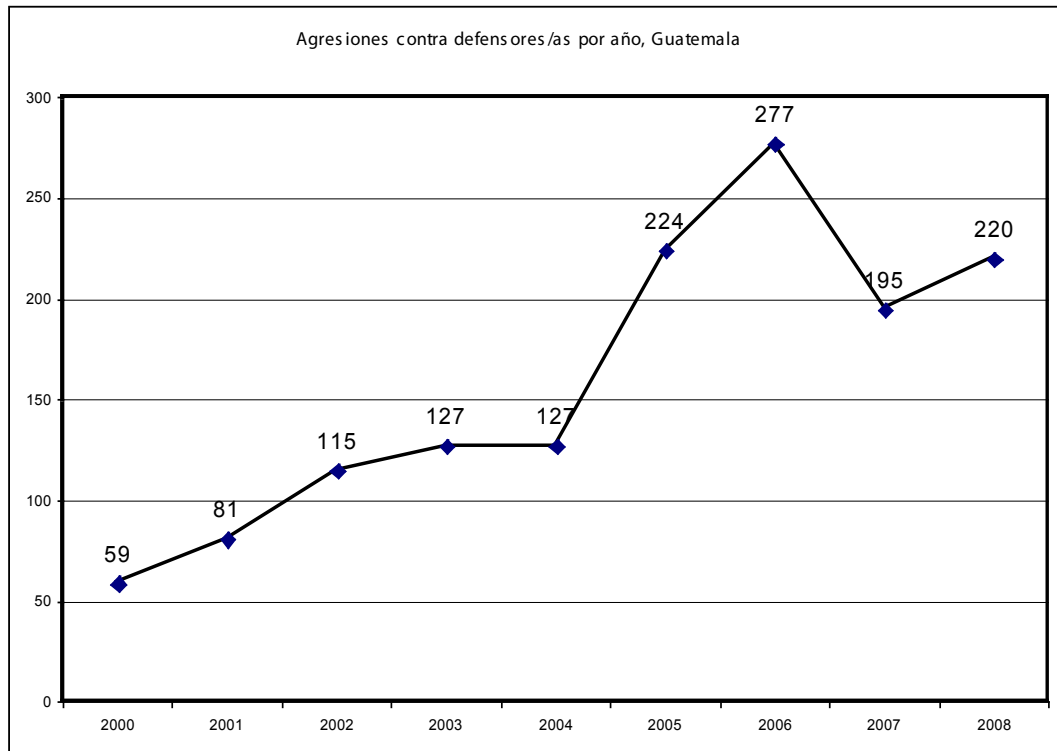
1. El presente ensayo es un resumen de: “En el Nudo de la Impunidad. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el período enero – diciembre de 2008”, 78 páginas, publicado en febrero de 2009 por la Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEGUA). Este resumen fue preparado para El Observador por Estuardo Valenzuela del equipo de UDEFEGUA.

2. La Ley de Armas y Municiones fue finalmente aprobada el 31 de marzo de 2009, luego de varios meses de discusión y de siete años, por lo menos, de mantenerse engavetada. El último obstáculo que impedía su vigencia fue superado mediante la aprobación del Artículo 74 de esta normativa, que otorga privilegios a diputados, funcionarios públicos y ex funcionarios, en la portación de armas y la adquisición de municiones de manera ilimitada, por razones del cargo.

## Los ataques

Durante 2008 se registraron 220 ataques a defensores y defensoras de derechos humanos, lo que implica un aumento del 11% de las agresiones con respecto a las del año 2007 que reportó 195. El aumento de agresiones se produce por varios factores. Uno de ellos es por el número elevado de agresiones que empiezan a sufrir los sindicalistas. Algunas de estas agresiones no logran la atención preventiva diseñada por el Estado desde el año 2007, provocando altos niveles de violencia que suben las estadísticas de este año.

**Gráfica 1**



### Lugar de los ataques

UDEFEQUA verificó ataques en 16 de los 22 departamentos de la República. Se rompió la tendencia y el departamento de Guatemala sólo concentró el 35% de los ataques con 77, mientras que los departamentos de Sacatepéquez y San Marcos tienen un 14.09 % con 31 ataques respectivamente. Ambos departamentos con fuerte conflictividad con proyectos mineros y empresariales. Mientras que los cuatro departamentos que superan los 10 ataques fuera del departamento de Guatemala representan un 40% de las agresiones.

### ¿A quién atacan?

El sector de defensores/as de derechos humanos más atacado fue el sindicalista con 47 ataques, lo que representa el 21 % de las agresiones. Este índice de ataques es seguido por los defensores del derecho al desarrollo con 42, y los defensores/as al derecho a la verdad con 30. Continúan los líderes campesinos con 18, los defensores gubernamentales con 15 y los periodistas con 12.

Los ataques se enfocaron en un 67% contra los hombres, en un 29% contra las mu-

jeros, y en un 4% contra instituciones. Estas cifras vuelven a generar un aumento en los ataques contra las defensoras de derechos humanos, mostrando que la disminución registrada en 2007 de 16% fue solamente incidental. La disminución clara fue en ataques institucionales.

### **¿Cuándo son atacados?**

Durante el primer semestre de 2008, el aumento de agresiones fue bastante marcado generando un pico bastante elevado, llevando a las agresiones al mismo nivel vivido del primer semestre de 2006.

### **¿Qué tipo de ataques?**

A partir de la definición del delito cometido es posible determinar el tipo de ataques de que son objeto las defensoras y los defensores. A excepción de acciones como la criminalización y la violación a la libertad de información, todos los demás hechos son acciones que constituyen conducta delictiva. Durante 2008 las amenazas escritas llegan a un número elevado; la gran mayoría son mensajes enviados a celulares utilizando las páginas electrónicas que permiten anonimato e impunidad.

Lo más preocupante del año 2008 es el número de asesinatos pues constituyen otra vez un número elevado, acercándose a los años más violentos contra defensores/as. El año pasado se registraron 12 asesinatos y 8 intentos de asesinatos. Los asesinatos fueron dirigidos a los periodistas, sindicalistas, defensores al derecho al desarrollo y derecho indígena. Los campesinos, ambientalistas, defensores del derecho indígena y del desarrollo fueron objeto de intentos de asesinato.

### **¿Cuál es la actividad de los defensores y defensoras?**

El objeto de la actividad de las y los defensoras/es de derechos humanos establece posibles líneas de investigación de patrones cuando se persigue a los responsables de los delitos. Volvemos a encontrar de forma persistente, al igual que se hizo en los años anteriores, al sector empresarial/finquero como el principal sector objeto de la actividad de los defensores y las defensoras de derechos humanos atacados y atacadas.

Se observa que los y las defensores/as que promueven los derechos económicos, sociales y culturales son los más agredidos superando el 52% de los ataques, seguidos por los y las defensores/as de los derechos civiles y políticos con un 24%.

**Cuadro 1. Guatemala: Lista de defensores y defensoras asesinados/as en 2008**

Nombre	Organización	Tipo Defensor/a	Lugar del asesinato
Miguel Ángel Ramírez Enríquez	Sindicato de Trabajadores Bananeros del Sur	Sindicalista	Tiquisate-Escuintla
Benardino Lorenzo Sánchez	Asociación Civil Comunidad Santa María Xalapan	Campesino	Jalapa-Jalapa
Jorge de Jesús Mérida Pérez	Periodista Independiente	Periodista	Coatepeque-Quetzaltenango
Sergio Miguel García	Sindicato de Nacional de Trabajadores de la Salud de Guatemala	Sindicalista	Puerto Barrios-Izabal
José Ajtujal Cali	Sacerdote Maya	Indígena	Santiago Atitlán- Sololá
Alberto Orozco Ajquichí	Asociación Maya para el Desarrollo Integral Kaqchikel at nit	Desarrollo	Sololá-Sololá
Eliazar BerNabé Hernández Rodas	Asociación de Jóvenes Cristianos	Niñez y juventud	Amatitlán-Guatemala
Mario René Gómez Luna	Asociación de Jóvenes Cristianos	Niñez y juventud	Amatitlán-Guatemala
Juan Luis Navarro López	Asociación de Jóvenes Cristianos	Niñez y juventud	Amatitlán-Guatemala
Antonio Morales López	Comité de Unidad Campesina	Desarrollo	Colotenango-Huehuetenango
José Israel Romero Estacuy	Sindicato de la empresa Hidroeléctrica Municipal	Sindicalista	Retalhuleu-Retalhuleu
Armando Donald Sánchez Betancurt	Comité de Unidad Campesina	Justicia	Coatepeque-Quetzaltenango

Fuente: Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos

### **¿Cuáles son las violaciones producidas?**

Variando la tónica de años anteriores, las violaciones a la libertad y la seguridad se reducen en el año 2008 al 69; le sigue la violación al derecho a la justicia con un 19% y aumenta a un 8% la violación al derecho a la vida.

### **¿Existen indicios de planificación?**

Durante el 2008, de 200 ataques, 114 (52%) reflejaron que existían indicios de planificación, lo que implica una reducción del 20% con respecto de 2007, en tanto que en relación con 2006, un 32%.

### **La situación de la libertad de información<sup>3</sup>**

Durante 2007 y 2008 se manifestó en Guatemala una preocupación creciente de actores sociales por algunos de los problemas surgidos en torno al fenómeno de concentración de medios de comunicación social, específicamente, de la televisión abierta. En el país, una sociedad encabezada por el empresario mexicano Ángel González –que posee intereses en varios canales de televisión en América Latina, pero que ha hecho de Guatemala su verdadero dominio-, opera cuatro de los seis canales de la televisión.

Este fenómeno de la concentración de la propiedad de la televisión abierta, sumado a los intereses particulares del grupo empresarial, ha originado varios problemas como por ejemplo, desestímulos para desarrollo de importantes industrias en el país (como la televisi-

3. El siguiente apartado fue escrito por Evelyn Blank de CIVITAS, una ONG especializada en el monitoreo de medios y en información de periodistas, que produce la revista para periodistas Sala de Redacción.



va y la artística), poca pertinencia cultural y para el desarrollo social de la programación transmitida y tráfico de influencias con políticos.

Dichos problemas llegan a conformar una verdadera problemática cuando se enlazan con otros tales como la ausencia fáctica de medios televisivos públicos. Los canales del González son los únicos que transmiten de manera regular, a diferencia del canal 5 y 9 cuyas licencias fueron otorgadas al Congreso de la República y a la Academia de Lenguas Mayas (ALM).

En cuatro ocasiones en el último trimestre de 2008<sup>4</sup>, el periodista Gustavo Berganza denunció en su columna de opinión que publica semanalmente en diario elPeriódico, algunas de estas acciones de tráficos de influencia. Como respuesta a sus denuncias, se lanzó una campaña de intimidación y acoso en su contra en los canales de televisión propiedad de González<sup>5</sup>.

Un grupo de periodistas y otros actores sociales relevantes se pronunciaron en demanda de que el Estado guatemalteco interviniera para el cese de la campaña de persecución y desprestigio contra el periodista, en garantía del derecho a la libertad de expresión y para que se generaran políticas públicas que permitan la libertad de información y expresión. La campaña de desprestigio cesó luego de que las demandas fueran publicadas en por lo menos 22 espacios. Sin embargo, a la fecha no ha habido una respuesta institucional a la problemática de la libertad de información y expresión por parte del Ejecutivo y el Congreso.

### La respuesta del Estado ante las agresiones a defensoras y defensores de derechos humanos

Existen cuatro instituciones del Estado que deben responder para prevenir las agresiones y proteger a los defensores y las defensoras agredidos y agredidas, siendo éstas: la Policía Nacional Civil (PNC) – Ministerio de Gobernación (MINGOB); el Ministerio Público (MP); la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH); y la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

Desde 2000, estas instituciones han tenido sus altos y bajos en las respuestas y definitivamente la institución más ausente y más criticada de todas ha sido la PNC, seguida por el MP debido a la ineffectividad de sus acciones.

### Ministerio Público: Diagnóstico del tratamiento de casos

La evaluación se realiza sobre los avances en la investigación y persecución penal de las denuncias entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007, de agresiones contra defensores/as de derechos humanos. Durante este rango de fechas se registraron 195 agresiones, las cuáles se convirtieron en 54 casos ante el Ministerio Público.

Aunque muchos de los casos denunciados también fueron denunciados ante la PDH, algunos prefieren circunscribir su denuncia ante el Estado hacia el Procurador de los Derechos Humanos, ya que aún existe un número limitado de defensores/as que desconfían en la actuación del MP y la PNC.

4. 07 de septiembre de 2008; 12 de septiembre de 2008; y 16 de diciembre de 2008.

5. Estas transmisiones en contra de Berganza, quien es columnista de elPeriódico, fueron particularmente realizadas por los telenoticieros que se transmiten por los canales de televisión abierta: Teledirario, transmitido a través de Canal 3; Notisiete, transmitido por Canal 7; y Telecentro Trece, transmitido por Trecevisión, y se dan como parte de una pugna por espacios, tiempos e intereses políticos que estos canales que pertenecen al mexicano Ángel González mantienen frente a otros grupos importantes que mantienen la propiedad de los diarios escritos Prensa Libre y elPeriódico así como el noticiero Guatevisión que se transmite por el canal del mismo nombre por cable, y que es propiedad del grupo Prensa Libre. Fueron estos mismos telenoticieros los que estuvieron publicando en 2008, el caso del conflicto entre la Junta Directiva de Prensa Libre y Roberto Sprighmul, antiguo Director de Nuestro Diario, propiedad del diario Prensa Libre, en un contexto en el que Guatevisión no dio ninguna cobertura al mismo. No es casual que en este caso, Sprighmul haya sido ampliamente entrevistado en Radio Sonora, la cual es propiedad de Luis Rabbé, quien ha estado vinculado con González. Tampoco es casual que el Director de Prensa Libre, Gonzalo Marroquín, haya sido invitado al programa Diálogos que es dirigido por Haroldo Sánchez y transmitido por Guatevisión, para que expusiera su versión de los hechos en el caso de los ataques provenientes de los canales de televisión abierta. Hay otros dos canales de televisión que se transmiten por cable: TV Azteca – Guatemala y Canal Antigua, que hasta ahora no son parte de la pugna, aunque el segundo, propiedad de Alfred Kalschmitt, está de alguna forma vinculado al diario Prensa Libre. Kalschmitt es columnista de Prensa Libre y su hermano, Willy Kalschmitt, fue Comisionado Presidencial de Turismo durante el gobierno de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GAN). En el caso del hoy TV Azteca – Guatemala, propiedad del grupo mexicano Salinas Pliego, anteriormente se llamaba Canal Latitud y era propiedad del grupo guatemalteco Botrán.

## ***Sobre las actuaciones procesales***

Los/as defensores/as de derechos humanos esperan que ante las denuncias se esclarezca el hecho. Esto implicaría que desde una adecuada política de persecución criminal en materia de derechos humanos, los fiscales orienten la investigación a determinar los hechos, los autores materiales y posibles autores intelectuales de los mismos, y las hipótesis de por qué han ocurrido los hechos.

Se mantuvo la tendencia de que son las fiscalías departamentales que en sus actuaciones procesales son más efectivas, siendo el único caso resuelto el de Vicente Ramírez López, en la Fiscalía de Chiquimula, el 13 de febrero de 2007.

El trabajo investigativo parece no tener avances sustanciales. La Unidad de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos mantiene una política orientada hacia la desestimación de casos. Cabe además mencionar que esta Fiscalía decidió regresar un expediente a la Fiscalía Auxiliar de Tecún Umán por considerar que el ataque denunciado por un/a defensor/a es derivado de la delincuencia común.

Según el reporte, 8 casos ya están listos para desestimar y probablemente, 5 más estén listos para la desestimación.

### ***Ministerio de Gobernación – Policía Nacional Civil (MINGOB – PNC)***

La coordinación entre PNC y Fiscalía de Derechos Humanos así como con otras fiscalías ha permitido resolver algunos casos presentados por defensores/as que son de naturaleza delictiva, avanzar en algunas investigaciones y detectar algunos nudos en la investigación. Sin embargo, la impunidad se mantiene. La ausencia de un protocolo de investigación en materia de derechos humanos así como el seguimiento de las directrices de investigación, en general para la mayoría de fiscales, hace que se desperdicien los recursos que implica tener un equipo de policía especializado para defensores/as de derechos humanos.

### ***Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)***

La Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) desarrolló durante el año 2008 un esfuerzo coordinado entre Corte Suprema de Justicia (CSJ), MP, MINGOB, Ministerio de Trabajo y organizaciones de la sociedad civil para crear el "Programa para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y otras Víctimas vulnerables".

### ***Procuraduría de Derechos Humanos (PDH)***

La PDH apoyó durante 2008 a los defensores y las defensoras de derechos humanos en casos puntuales, tanto en la denuncia como en la mediación y solución de conflictos. Sin embargo, sigue sin generar espacios especializados para la atención de casos a defensores/as de derechos humanos ni informes específicos. Los/as defensores/as de derechos humanos rara vez reciben los memoriales de resolución sobre sus denuncias, por lo que el paso por la PDH se constituye en una diligencia más sin respuesta.

## I. Conclusiones y recomendaciones

El año 2008 fue un año en que retrocedimos en muchos aspectos, número de agresiones, virulencia de las agresiones y un contexto represivo (estados de prevención y acciones de criminalización). Pero no estamos en una circunstancia desesperada porque contamos con las fortalezas que teníamos en 2007 en tanto que: tenemos el apoyo de una comunidad internacional que está con nosotros y que se pronuncia, y existen espacios en la institucionalidad del Estado que intentan responder a la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos.

Ya en los primeros meses de 2009 contamos con niveles altos de violencia, pero también con signos de esperanza en tanto que la CICIG empieza a moverse a sacudir las estructuras enquistadas en nuestro país. La crisis mundial nos provocará otro tipo de retos y probablemente generará otras dinámicas de conflictividad e intolerancia, por lo que deberemos estar atentos a apoyarnos y acompañar a aquellos que puedan ser golpeados hoy.

Ante la situación que estamos viviendo y ante lo que tenemos por delante recomendamos:

### Defensores de Derechos Humanos

1. Seguir impulsando las medidas de seguridad para sus organizaciones tales como análisis de riesgo y planes de seguridad para gestionar su autoprotección.
2. Utilizar los mecanismos generados desde el Estado para la protección y, en el caso que desde ellos se ponga en riesgo la seguridad del defensor o defensora, documentarlo y denunciarlo.
3. Fortalecer las redes de organización de Derechos Humanos en el ámbito local, regional, intersectorial y nacional como medida para la protección.

### Medios de Comunicación

1. Dar seguimiento a la situación de defen-

sores y defensoras de derechos humanos, en particular cuando un defensor o defensora denuncia una agresión.

2. Acompañar particularmente a los periodistas que son agredidos<sup>6</sup> por los casos en donde se limita la libertad de comunicación, información o acceso a la información.

### Ministerio Público

1. Evaluar la competencia para conocer casos de la Unidad de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos, Operadores de Justicia, Sindicalistas y periodistas para evitar que los casos de defensores/as de derechos humanos queden en impunidad por no tener la atención adecuada en los primeros momentos de la investigación.
2. Implementar la Política de Investigación Criminal en Materia de Derechos Humanos que se ha estado trabajando y difundirla a todos los fiscales.
3. Evaluar el desempeño de los agentes fiscales y auxiliares fiscales de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos.

### Ministerio de Gobernación

1. Mantener y afianzar el trabajo de la Instancia de Análisis de Ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, incorporando a la COPREDEH.
2. Fortalecer la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación del Crimen de la PNC.
3. Promover la creación del "Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos y otras Víctimas Vulnerables", iniciando con proponer una alternativa para la Policía de Protección.

### Comisión Presidencial de Derechos Humanos

1. Continuar el proceso de creación del "Programa de Protección de Defensores de De-

6. El 1 de abril de 2009 fue muerto a tiros a Rolando Sántiz, periodista de los telenoticieros Noti 7 y Telecentro Trece, quien fue atacado directamente junto con el camarógrafo Juan Antonio de León Villatoro, quien quedó gravemente herido. El ataque fue realizado por dos hombres a bordo de una bicicleta y ocurrió en la 4 avenida y 20 calle, momentos después de que Sántiz cubriera el ataque armado a una unidad del transporte público ocurrido en la zona 18 de la ciudad capital.

rechos Humanos y otras Víctimas Vulnerables”.

2. Establecer mecanismos de comunicación ágiles con defensores y defensoras de derechos humanos en el ámbito local para agilizar mecanismos de protección en caso de emergencia, particularmente en caso de conflicto.

### **Procuraduría de Derechos Humanos**

1. Establecer un espacio dentro de la institución que canalice las solicitudes y denuncias de defensores y defensoras de derechos humanos, y que sirva de interlocutor para las distintas iniciativas de políticas públicas.
2. Realizar las investigaciones necesarias en las denuncias sobre violaciones al derecho a defender derechos humanos para resolver en coherencia, para resolver rápida y oportunamente los casos particulares.
3. Capacitar a investigadores para el desarrollo de investigaciones de contexto y de patrones que permitan identificar el origen de las violaciones de derechos humanos.

### **Comisión de Investigación contra la Impunidad**

1. Coadyuvar a la Fiscalía de Derechos Humanos en el impulso de las investigaciones sobre casos de defensores y defensoras de derechos humanos, particularmente en el desarrollo de una política de investigación criminal específica.

2. Apoyar al Estado en el establecimiento de mecanismos de protección para defensores y sujetos procesales, garantizando la participación de defensores y defensoras de derechos humanos con experiencia en la materia.

### **Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos**

1. Continuar monitoreando la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala.

### **Comunidad Internacional**

1. Explorar más mecanismos para la respuesta ante agresiones de defensores y defensoras como los que se encuentran en el Manual sobre las Directrices sobre Defensores de Derechos Humanos de la Unión Europea (UE) producidos por el Reino de Países Bajos, particularmente aquellos que permitan atender defensores/as fuera de la capital.
2. Apoyar a las organizaciones de derechos humanos en el establecimiento de planes de seguridad y en el establecimiento de las medidas allí identificadas.
3. Acompañar el impulso de las políticas públicas orientadas a la protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

# La crisis recurrente de las finanzas públicas en Guatemala

Por Jorge Santos

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Coordinador del Área de Estudios Fiscales y Presupuestarios del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y del Observatorio del Gasto Social.

## Introducción

En este ensayo se desarrolla una visión general del proceso que el Estado guatemalteco ha llevado a cabo respecto a la Política Fiscal, tomando como base los compromisos asumidos a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) de 1996, los cuales establecieron el marco para la implementación de una serie de medidas de política fiscal que permitirán al gobierno, por un lado, recaudar más y mejores recursos, con el objetivo central de que pueda cumplir con las obligaciones constitucionales que les son atribuidas; con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y, por supuesto, con los compromisos mismos asumidos en el Acuerdos de Paz.

En principio se realiza una breve descripción del contenido de los Acuerdos de Paz para establecer así, a la fecha, el nivel de cumplimiento de los compromisos en materia fiscal mediante la revisión del incremento de la carga tributaria, el aumento de la inversión social así como otras disposiciones que de los Acuerdos emanaban en materia de administración tributaria. Después se hace un balance de la situación de las finanzas públicas, posterior a la presentación, por parte del gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), de la propuesta de Modernización Fiscal.

## 1. Los Acuerdos de Paz y la Política Fiscal

Los Acuerdos de Paz fueron firmados por el Gobierno de la República y entonces guerrilla guatemalteca aglutinada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1996, y dieron como resultado una serie de múltiples compromisos que deberían ser cumplidos por el Estado de Guatemala con el propósito de sentar las bases para que las causas que originaron el conflicto armado interno no se repitieran. De esa cuenta, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera establece que:

*Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores (...) Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.*

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera señala que la paz debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo, orientado al bien común y que responda a las necesidades de toda la población<sup>1</sup>. Este mismo sentido le da la Constitución Política de la República al establecer que las obligaciones del Estado deben de ser el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales<sup>2</sup>.

1. Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). "Paz en Guatemala. Documentos y acuerdos históricos. Acuerdo de Paz Firme y Duradera". Gobierno de Guatemala, Unidad Revolucionario Nacional Guatemalteca (URNG), Naciones Unidas. Ciudad de Guatemala, 29 de diciembre de 1996.

2. Corte de Constitucionalidad. "Constitución Política de la República de Guatemala (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad). Título II. Capítulo II. Derechos Sociales". Guatemala, agosto de 2002.

*De esta manera, con el fin de cumplir con los compromisos y propósitos anteriormente citados, el ASESА menciona que la política presupuestaria debe de responder a un desarrollo socioeconómico con estabilidad, pero también con equidad.*

Así mismo, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) estipula que el Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como a través de la inversión pública y de la prestación de servicios sociales universales.

Es por ello que es al Estado al que le corresponde promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de satisfactores sociales y la justicia social. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, la Política Social debe propiciar el desarrollo económico mediante su impacto en la producción y la eficiencia<sup>3</sup>.

En ese sentido, cabe destacar que el ASESА **identifica a la política fiscal como "herramienta clave" para que el Estado de Guatemala** –tradicionalmente débil y con recursos insuficientes e inadecuadamente priorizados en su uso– **pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales**. Asimismo, estipula cambios importantes en materia de Política Presupuestaria, Política Tributaria y modernización de la gestión pública, a fin de mejorar la capacidad de recaudación tributaria y de ejecución de los ingresos y egresos.

De esta manera, con el fin de cumplir con los compromisos y propósitos anteriormente citados, el ASESА menciona que **la política presupuestaria debe de responder a un desarrollo socioeconómico con estabilidad, pero también con equidad**. Por lo tanto, debería darle prioridad al gasto social y a la infraestructura básica para apoyar la producción y comercialización así como invertir en educación, salud, vivienda, desarrollo rural, empleo, y en las instituciones que garantizan el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos<sup>4</sup>. Por lo tanto, el presupuesto que asigne se debe de ejecutar de manera eficiente y transparente, siendo descentralizado y, por ende, permitir a los órganos encargados públicos y a la sociedad civil su fiscalización.

A su vez, el acuerdo en mención establece que para que el Estado pueda cumplir con sus funciones, se debe de implementar un sistema tributario justo, equitativo y globalmente progresivo; ser universal y obligatorio; así como estimular el ahorro y la inversión. La recaudación debe ser eficaz y transparente para fomentar la confianza de los y las contribuyentes en la gestión estatal, y eliminar la evasión y defraudación fiscal.

En aquel momento, el ASESА establecía una meta importante con la finalidad de incrementar los ingresos del Estado, la cual consistía en que el Estado de Guatemala se comprometía a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al Producto Interno Bruto (PIB) se viese incrementada en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995<sup>5</sup>.

En orden a avanzar hacia un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, el ASESА establece que el gobierno se comprometa a<sup>6</sup>:

#### a. Promover reformas en el Código Tributario para establecer mayores sanciones a la

.3 CERIGUA, op. cit., 1996.

4. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). "Política Fiscal. Retomando el camino: tareas pendientes en la construcción de la paz", febrero de 2004.

5. Esta meta consistía en elevar la carga tributaria a 12% del PIB para el 2000. Se recalendariizó al no alcanzarse la misma para el año 2002, y en la actualidad, con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales con base en el año 2001, recientemente construido por el Banco de Guatemala (BANGUAT), la meta establecida en los Acuerdos de Paz es de 13.2% respecto al PIB, la que a la fecha no ha sido alcanzada.

6. MINUGUA, febrero 2004, op. cit.

evasión, elusión y defraudación tributaria, tanto para contribuyentes como para los administradores fiscales.

- b. Promover reformas a la legislación tributaria para eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal.
- c. Evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias para eliminar abusos.
- d. A nivel de la administración tributaria, fortalecer los mecanismos de fiscalización y recaudación, simplificar la administración fiscal, crear un programa de grandes contribuyentes, poner en funcionamiento estructuras administrativas para la aplicación de las leyes tributarias y fortalecer a los municipios en la recaudación de recursos.

Por último, respecto a la modernización de la gestión pública, los compromisos incluyen:

- La descentralización y desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos del Gobierno Central;
- Una reforma y modernización de la Contraloría General de Cuentas (CGC);
- El establecimiento de la carrera de servicio civil;
- La dignificación y profesionalización de los servidores públicos; y,
- Medidas en aras de la transparencia y el combate a la corrupción, entre ellas, la promoción de las sanciones penales por actos de corrupción y mal manejo de los recursos públicos<sup>7</sup>.

Otro elemento que es necesario puntualizar es la influencia de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la definición e implementación de las políticas macroeconómicas y en la imposición de condicionalidades cruzadas<sup>8</sup>, cuyo cumplimiento es un requisito ineludible para poder acceder a los recursos que se gestionan<sup>9</sup>.

En este marco, la inversión estatal y prestación de servicios públicos, y su sustancial e impostergable mejoramiento, requieren de una amplia disponibilidad de recursos, con los que hoy no se cuenta.

## 2. Factores estructurales, ideológicos e institucionales que limitan la carga tributaria

El sistema tributario guatemalteco se caracteriza por ser de bajo nivel de recaudación, deficitario e injusto por su naturaleza regresiva. Las consecuencias de tal sistema son que el Estado tiene un bajo nivel de inversión social y gasto público y, por consiguiente, la política fiscal es un instrumento débil e ineficiente para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza y como promotor del desarrollo, tal como se establece en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz<sup>10</sup>.

7. MINUGUA, 2004, op. cit.

8. Se llama condicionalidades cruzadas al conjunto de requisitos que estos organismos imponen a los países para ser sujetos de créditos. Son cruzadas porque una condiciona a la otra y se complementan en su conjunto hacia el logro de un objetivo único.

9. Romero, Wilson, y Barreda, Carlos Alberto. "Guatemala: contexto de la Política Fiscal". Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES).

10. Ibid.

Debe enfatizarse que si se examina la situación de Guatemala desde el año 1980 al 2007, los resultados son claros en demostrar las bajas tasas de recaudación tributaria. El promedio para dicho período es de 7.4%, habiéndose obtenido el mayor nivel en 1988, cuando se alcanzó el 8.7% de carga tributaria respecto al PIB.

Para efectos de período que analizamos en el presente ensayo, que va desde el año 1996 en el cual se firmó el último de los Acuerdos de Paz, y en los cuales el Estado de Guatemala había adquirido varios compromisos relativos al mejoramiento de sus ingresos y hacia la consecución de una estructura tributaria más justa y equitativa, hasta la fecha, pueden situarse dos grandes momentos en los cuales se tiene un incremento sostenido de los ingresos tributarios del Estado, aunque sin lograr alcanzar la meta establecida en el ASES de un 12% de carga tributaria.

Es así como en 1997, los ingresos tributarios eran de Q. 9,940 millones, manteniendo un incremento de alrededor de Q. 1 un mil millones año con año, hasta alcanzar los Q. 15,927.8 millones en el año 2001. Posteriormente, en el año 2002, se incrementa en más de Q. 3 mil millones los ingresos tributarios al contar con Q. 19,924.7 millones, producto de una mejoría en la administración tributaria fundamentalmente.

**Cuadro 1**  
**Guatemala: Ingresos del Gobierno Central para el período 1997-2007**  
**(Cifras en millones de quetzales)**

Años	Total	Tributarios	No Tributarios	De Capital	Donaciones
1997	10.179,4	9.440,0	647,8	36,5	55,1
1998	12.000,3	10.753,1	1.082,9	70,1	94,2
1999	14.164,5	12.612,1	1.354,4	9,8	188,2
2000	15.577,7	14.113,8	1.104,4	11,0	348,5
2001	18.219,8	15.927,8	1.711,9	14,4	565,7
2002	20.771,5	19.294,7	1.048,5	13,4	414,9
2003	21.767,5	20.280,7	1.091,6	18,1	377,1
2004	23.462,1	21.974,0	1.175,4	0,6	312,1
2005	24.906,7	23.310,1	1.211,1	25,6	359,9
2006	29.250,2	27.238,1	1.606,7	35,3	370,1
2007	33.610,5	31.543,4	1.620,6	26,8	419,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco de Guatemala (BANGUAT).

En el marco de la problemática del gobierno para incrementar sus ingresos tributarios, resulta que el déficit del Gobierno Central se redujo considerablemente debido fundamentalmente a la reducción del gasto gubernamental en inversión como parte de las medidas de ajuste con orientación neoliberal, lo cual ha tenido efectos negativos en la economía nacional, y en la prestación de los obligatorios servicios públicos en salud, educación, vivienda y demás servicios sociales<sup>11</sup>.

Varios son los factores de carácter estructural, ideológico e institucionales que han propiciado este proceso de baja recaudación de los ingresos tributarios. Dentro de los factores de carácter estructural existen tres hechos que impiden mejorar la recaudación tributaria y que coadyuvan al carácter injusto de la estructura tributaria en el país:

11. Ibid.





Imagen: Internet

- a) En primer orden se encuentra la estructura productiva, que está asociada al nivel de desarrollo del país y que se refleja en el predominio de la fuerza de trabajo en el campo y el tipo y naturaleza de la producción agrícola. En efecto, una economía agrícola dual en la que una parte se dedica a la exportación de unos cuantos productos con escaso valor agregado, y por el otro, grandes sectores de la población dedicada a la producción de subsistencia deriva en un mercado interno débil, lo cual produce una base tributaria reducida<sup>12</sup>.
- b) Como segunda condición está la desigualdad fundamentalmente de la riqueza y del ingreso. Por un lado, los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra<sup>13</sup> y de la riqueza en general; por el otro, la generalizada situación de pobreza y pobreza extrema<sup>14</sup> limitan la capacidad de consumo de bienes industriales que no permite la consolidación de una demanda efectiva que fortalezca el mercado nacional interno.
- c) En un país en donde la estructura productiva está diseñada de esta forma y en donde existen los niveles de desigualdad ya descritos, se requiere de una estructura de poder político que se concentra fundamentalmente en unos cuantos agroexportadores y empresarios.

*A criterio de la CEPAL, la razón del fracaso de las reformas tributarias estriba en que el Gobierno de Guatemala ha seguido una estrategia incorrecta, pues ha cooperado con los gremios empresariales sin obtener a cambio las obligaciones tributarias. De esta manera, los regímenes militares y civiles pudieron determinar, a su conveniencia, la carga tributaria, y por lo tanto, el Estado guatemalteco perdió poder tributario<sup>15</sup>.*

A su vez y aunado a los factores de carácter estructural existentes, están aquellos que le dan vida y reproducen éstos a través de la institucionalidad vigente en el país. Es así como se observa que un enorme obstáculo para emprender una reforma tributaria que eleve sustancialmente la tasa de recaudación tributaria, modifique su estructura y haga más equitativo el sistema, son los candados constitucionales que impusieron la oligarquía y el bloque económico-político dominante.

Así, en la actualidad tenemos una Constitución Política de la República en donde quedaron expresados los intereses de dichos sectores empresariales. En dicha Constitución se encuentran algunas garantías para el sector en cuestión tales como el derecho a la propiedad privada -por encima de cualquier otro derecho-, se limitó el poder impositivo del Estado, y algunas reformas realizadas sólo han sido un instrumento más para no permitir o para limitar los ingresos que el Estado debe de percibir de manera adecuada para el desarrollo de sus funciones. Es así como en la reforma constitucional de 1994 que se derivó del rompimiento constitucional de 1993, se prohibió el financiamiento que el Banco de Guatemala (BANGUAT) realizaba al gobierno.

*Una de las causas de la poca efectividad de las reformas tributarias que se visualizan es la estructura tributaria regresiva (...) La falta de mecanismos de sanción a la defraudación, elusión y evasión de impuestos; pero una de las sustanciales es la interposición continua de la Corte de Constitucionalidad en muchas leyes. Bajo el argumento de violación a la libre*

12.La base tributaria es el conjunto de ingresos que afecta los impuestos. También es llamada base imponible.

13.El coeficiente de Gini en la distribución de la tierra, según datos del último Censo Agropecuario de 2003 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), es de 0.84. El censo da cuenta de un total de 830 mil 634 productores, de los que el 92.06% ocupa tan sólo 21% de la superficie trabajada, mientras que en el otro extremo está que el 7.94% de los productores concentra el 78.14% de la tierra en producción. De esa cuenta es que Guatemala está ubicada entre los primeros cinco países más inequitativos del mundo.

14.Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2006 del INE, el 51% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza, de la que el 15.2% de ella se ubica en situación de extrema pobreza, y el 35.8% en situación de pobreza no extrema.

15.Romero, Wilson y Barreda Carlos Alberto, op. cit.

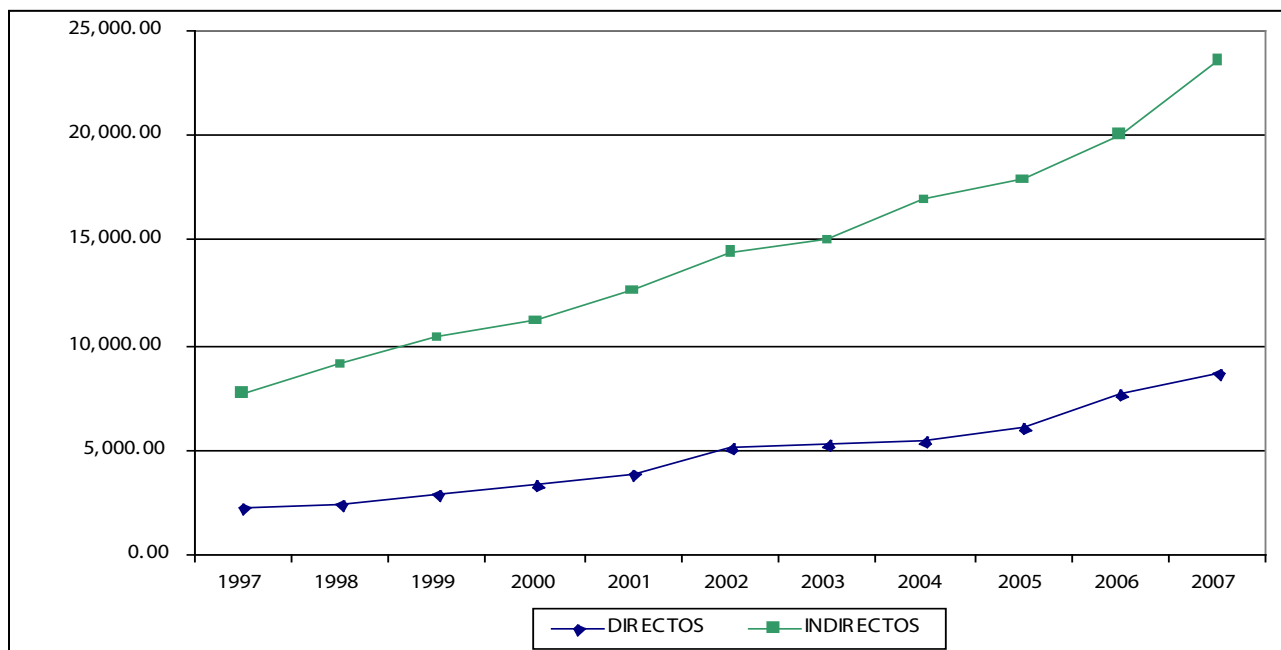
*locomoción de las personas, doble tributación, irretroactividad de la ley, imposición de multas confiscatorias y prohibición de la declaración contra sí, se ha imposibilitado la aplicación de muchas reformas que en otros países han contribuido a reforzar la recaudación (...)*<sup>16</sup>.

### 3. Caracterización del actual del sistema tributario guatemalteco<sup>17</sup>

Como se expuso anteriormente, el sistema tributario guatemalteco genera un nivel de carga tributaria que no impide el sostenimiento de una política económica estable, pero resulta insuficiente para promover un gasto público moderno en el que los sectores sociales son prioritarios, medida que es crítica para la atención de los graves problemas que enfrentan los estratos socioeconómicos menos favorecidos. Por otro lado, las restricciones que imponen los criterios de la Corte de Constitucionalidad (CC) para modificar la legislación tributaria, conducen a un esquema rígido que debilita el poder del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones mínimas para con la población.

Pero, además de ser rígido y generar recursos insuficientes, el sistema tributario adolece de graves deficiencias en materia de equidad y justicia. En ese sentido, los impuestos directos constituyen solamente cerca de la cuarta parte del total.

**Gráfica 1**  
**Guatemala: Estructura de los ingresos tributarios para el período 1997-2007**  
**Impuestos directos vs. Impuestos indirectos**  
**(Cifras absolutas en quetzales)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el principal impuesto que absorben los consumidores finales de bienes y servicios -cuya recaudación en promedio representa el 46.1% de la recaudación total y el 62.3% de la recaudación de los impuestos indirectos-, el cual mantiene una tasa única sin conceder tratamiento diferenciado a los bienes de la canasta básica o a servicios esenciales.

16.Ibid.

17.Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH). “Reforma Tributaria Integral, para un futuro con paz y desarrollo”. Guatemala, marzo de 2007.

*Caracterizan también al sistema tributario guatemalteco, fallas en el diseño de la estructura técnica de algunos impuestos, las cuales en varios casos han resuelto de las citadas restricciones legales derivadas de los fallos que en materia tributaria ha emitido la CC. Estas fallas estructurales crean un rezago en el crecimiento de la carga tributaria.*

En el marco del Pacto Fiscal se elaboraron diversos estudios sobre la progresividad, proporcionalidad o regresividad del IVA en Guatemala, con base a las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos Familiares elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), obteniendo resultados diversos. El que estos estudios no hayan identificado contundentemente la regresividad del IVA<sup>18</sup> encuentran base en el hecho que las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o ingreso bajo, realizan sus compras de bienes o servicios en la economía informal o en mercados cantorales y municipales<sup>19</sup> y, por lo tanto, son sectores económicos que se encuentran fuera del alcance del IVA.

Pero, independientemente de la estructura actual, en caso de implementar una reforma tributaria atendiendo las demandas del empresariado organizado, es decir, limitada a ampliar la base tributaria e incorporar la economía informal al sistema tributario, muy probablemente el IVA mostraría una estructura regresiva evidenciando una deficiencia de equidad vertical. Conclusiones similares pueden derivarse para el resto de impuestos indirectos.

Por otro lado, el sistema tributario concede una gran cantidad de privilegios fiscales principalmente en el caso de esquemas de incentivos que con el tiempo han sido distorsionados y su aplicación se encuentra alejada de su propósito original. En ese sentido, destacan los regímenes contenidos en las Leyes de Maquilas y Zonas Francas, y los incentivos para la generación de electricidad vía exención de impuestos de importación de combustibles, entre otros.

De aplicación general también se encuentra desvirtuado el crédito del IVA a cuenta del Impuesto sobre la Renta (ISR) de las personas naturales<sup>20</sup>, medida diseñada para fortalecer la recaudación del IVA incentivando a estos contribuyentes individuales a exigir factura por la compra de bienes y servicios, pero que en la actualidad es usado y abusado por grandes contribuyentes que declaran como personas naturales al reducir significativamente su obligación del pago del ISR aplicando el monto máximo que la ley autoriza para este crédito.

Caracterizan también al sistema tributario guatemalteco, fallas en el diseño de la estructura técnica de algunos impuestos, las cuales en varios casos han resuelto de las citadas restricciones legales derivadas de los fallos que en materia tributaria ha emitido la CC. Estas fallas estructurales crean un rezago en el crecimiento de la carga tributaria.

En el caso de los principales impuestos recaudados a través del Sistema Aduanero Nacional, Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) y el IVA Importaciones, la base imponible de los DAI es el valor CIF de las importaciones expresado en quetzales, mientras que en el caso del IVA lo constituye, además del valor CIF de las importaciones, el monto de los DAI y cualquier otro gravamen aplicado durante el proceso de internación de las mercancías.

Por lo tanto, el comportamiento del valor CIF de las importaciones expresado en quetzales puede usarse como una aproximación razonable del comportamiento de la recaudación de estos impuestos. En este sentido, las desviaciones del comportamiento del valor CIF de las importaciones expresado en quetzales respecto al crecimiento del PIB nominal<sup>21</sup>, inciden directamente en el comportamiento de la carga tributaria.

18. Véase, por ejemplo, el estudio elaborado en noviembre del año 2002 por Arthur J. Mann en el marco del Pacto Fiscal, titulado "Guatemala: la incidencia del Sistema Tributario en el año 2001".

19. Véase el numeral 11 del Artículo 7 del Decreto del Congreso de la República 27-92, Ley del IVA, en el que se concede exención general del impuesto a la venta al menudeo de carnes, pescado, mariscos, frutas y verduras frescas, cereales, legumbres y granos básicos a consumidores finales en mercados cantorales y municipales, siempre que tales ventas no excedan Q. 100.00 por cada transacción.

20. Artículo 37 "A" del Decreto del Congreso de la República No. 27-92, Ley del ISR.

21. El PIB nominal es un indicador que expresa el valor total de los bienes y servicios finales producidos por una economía medido a precios corrientes para un período de tiempo.

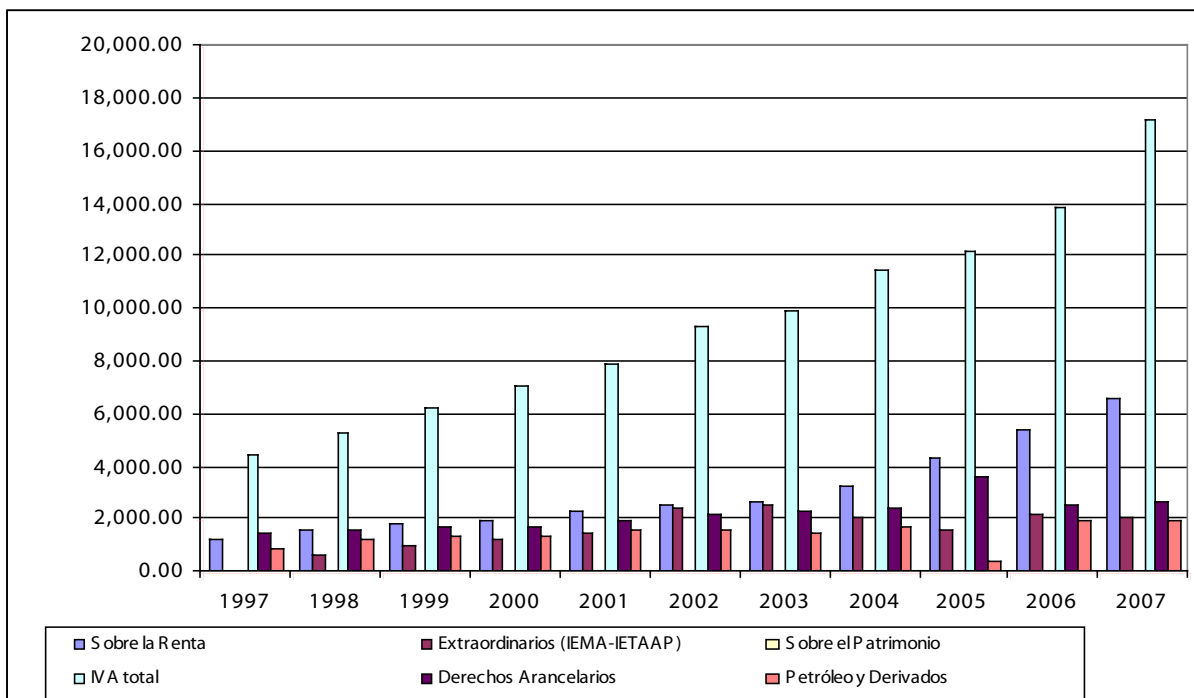
Por otro lado, la legislación que regula los impuestos a la distribución de mercancías específicas como los combustibles derivados del petróleo, bebidas y cemento, determina la obligación de los contribuyentes mediante importes fijos expresados en quetzales por unidad de medida adecuada a cada tipo de mercancía. Debido a que la variable de referencia para el cálculo de la carga tributaria lo constituye el PIB nominal, su crecimiento incluye implícitamente la variación del nivel de precios.

Al determinar un impuesto mediante la aplicación de un importe fijo, el crecimiento en el nivel de recaudación resultante no se verá afectado por el nivel de precios sino por el dinamismo del sector económico productor o importador de las mercancías específicas. De esta cuenta, en general puede considerarse al crecimiento del PIB real<sup>22</sup> como una aproximación del crecimiento de la recaudación de los impuestos específicos que se determinen mediante la aplicación de importes fijos expresados en quetzales. Entonces, este hecho permite observar que estructuralmente, el nivel de la recaudación de estos impuestos incide negativamente al crecimiento de la carga tributaria.

Finalmente, es importante notar que el nivel de la recaudación de Regalías Petroleras y Coparticipación de Producción de Hidrocarburos está determinado por el dinamismo que alcancen las operaciones de las compañías dedicadas a la explotación de estos recursos. Esto significa que, en caso el volumen de las operaciones de estas compañías llegara a alejarse sustancialmente de la tasa de crecimiento del PIB nominal, la contribución a la carga tributaria de estos ingresos podría registrar una variación significativa.

Las características estructurales de los impuestos mencionados permiten concluir la existencia de cierta inelasticidad de su recaudación respecto al crecimiento del PIB nominal, la variable de referencia para el cálculo de la carga tributaria. Una estimación para el efecto anual que sobre la carga tributaria tiene este rezago estructural de la recaudación puede situarse en alrededor de 0.1% del PIB.

**Gráfica 2**  
**Guatemala: Ingresos tributarios para el período 1997-2007**  
**(Cifras en millones de quetzales)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT.

22.El PIB real es un indicador que expresa el valor total de los bienes y servicios finales producidos por una economía medido a precios de un año base.

#### 4. Mayor caída de los ingresos tributarios y un débil gasto social

El gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), al igual que el resto de gobiernos anteriores, enfrenta nuevamente una crisis en las finanzas públicas que se ve marcada por la insuficiencia de recursos que permitan al Estado de Guatemala, superar las limitaciones y debilidades y atender sus obligaciones básicas planteadas en la Constitución Política de la República.

La **carga tributaria** en Guatemala es de las más bajas en América Latina así como en comparación con otros países fuera del continente. Además, en el caso de otros países con una carga similar a la de Guatemala como Panamá y Ecuador, ambos tienen otros ingresos no tributarios que compensan esta debilidad con otros ingresos sustanciales, por ejemplo, en el caso de Panamá, los obtenidos por el Canal, en tanto que para Ecuador, del petróleo. En Haití se lanzó recientemente un proceso de concertación de un Pacto Fiscal para alcanzar una meta de carga tributaria del 15% del PIB.<sup>23</sup>

En ese contexto, en Guatemala el compromiso del ASES de elevar la carga a 13.2%<sup>24</sup> respecto al PIB para el año 2000, no ha sido alcanzado ocho años después. La carga tributaria en 1995 era de 8.8% respecto al PIB, incrementándose sostenidamente hasta alcanzar 12% en el año 2002. Posteriormente, la carga tributaria vuelve a retroceder como producto de las impugnaciones realizadas por el sector privado a varios impuestos como el IEMA, combustibles y licores. La meta de recaudación tributaria no se alcanzó sucesivamente y la carga tributaria cerró en un 11.8% del PIB para el año 2003 y llegó a 11.4% en el año 2005.

Posteriormente se alcanzó la cifra de 12.3% para el año 2007 y para 2008 se habría situado en 11.8% respecto del PIB, un indicador bastante alejado de la meta de los Acuerdos de Paz. Esta caída en la carga tributaria es producto de la culminación del IETAAP y de la reducción paulatina que se viene dando en los aranceles posterior a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (RD-CAFTA, por sus siglas en inglés), así como por la ausencia en la implementación de una reforma tributaria integral justa y equitativa.

Todo ello evidencia:

- a. El fracaso de la reforma tributaria del año 2004, llamada por el gobierno de Oscar Berger "Pacto Fiscal", la cual no logró la restitución de los ingresos tributarios, beneficiando al sector empresarial.
- b. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no cumple con su cometido de investigar y castigar la evasión y defraudación fiscal, a pesar de las denuncias que diversos sectores han realizado sobre el tema. No hay claridad sobre las metas de recaudación y no ha sido revelado el plan de fiscalización por parte de esta institución, que ya evidencia no tener impacto en la recaudación. El gobierno no ha planteado públicamente ninguna estrategia para atacar la evasión y el contrabando.

Luego de doce años de firmados los Acuerdos de Paz, la carga tributaria únicamente se incrementó en tan solo el 2.6% del PIB durante el periodo 1996 – 2007, mientras los Acuerdos proyectaban alcanzar el 4% del PIB. Esto implica un incumplimiento reiterado de alcanzar la meta de carga tributaria del 13.2% del PIB contemplada en los Acuerdos de Paz, de acuerdo con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales con año base 2001 del BANGUAT. Eso representa un riesgo para el Estado de no poder senfrentar exitosamente los grandes desafíos de la globalización y el desarrollo nacional.

23.Ministerio de Finanzas Públicas. "Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala: Diagnóstico de 2007 y perspectiva para 2008". Febrero de 2008.

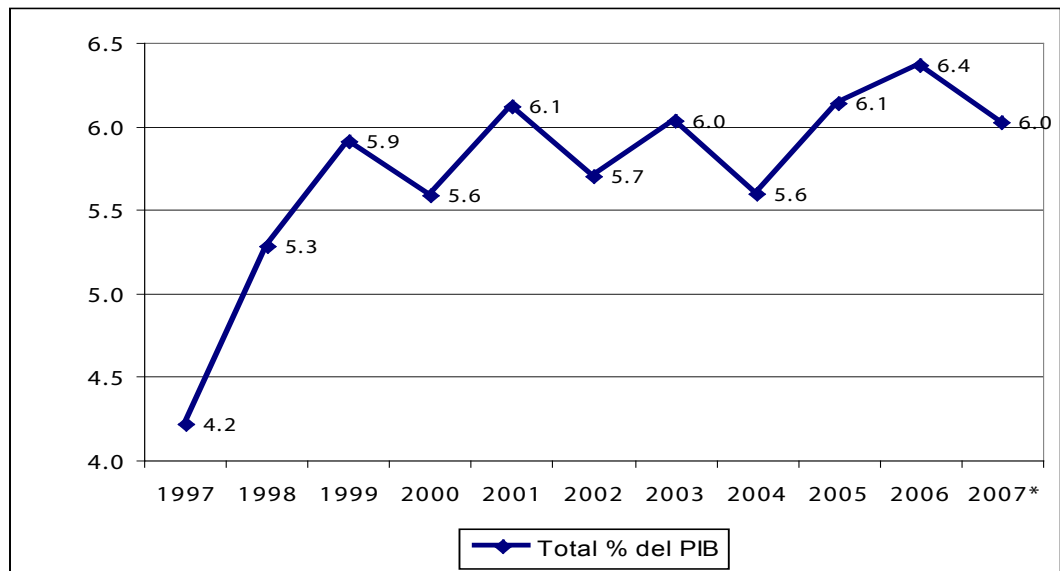
24.El cálculo de 13.2% es resultado del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales con año base 2001. Anteriormente era de 12% con el viejo Sistema de Cuentas Nacionales que tenía como año base el año 1958.

Las metas de gasto público establecidas en 1996 para ser alcanzadas en el año 2000 se cumplieron parcialmente durante todo el periodo 2000 –2004, representando pequeños aumentos que dependen de la variación del PIB, excepto en vivienda y en el gasto militar<sup>25</sup>. Hay que resaltar la inconsistencia del gasto en educación y la insuficiencia del gasto en salud, sectores donde se observa una tendencia decreciente. La meta en salud de destinar al menos el 50% de su presupuesto a salud preventiva tampoco se alcanzó. El Acuerdo de Cronograma indica que las metas son "*mínimas indicativas*", y por lo tanto, constituyen un piso y no un techo, un punto de partida para empezar el desarrollo del país y, por consiguiente, deberían ser totalmente superadas<sup>26</sup>.

El gasto social es uno de los más bajos de América Latina pues se situó en alrededor del 6.5% del PIB en el año 2006, incluyendo una estimación que contiene datos de la Seguridad Social, Instituciones Autónomas y Descentralizadas. Mientras tanto, los niveles de gasto en el resto de países de América Central supera el 10% del PIB. Veamos: Costa Rica reportó un nivel de gasto social equivalente al 17% del PIB en 2002 y 2003, al igual que Panamá, mientras El Salvador alcanzó un 11.7%, Nicaragua el 14.3% y Honduras el 13% en los mismos años<sup>27</sup>.

Al comparar las cifras de Guatemala con el resto de América Latina, los resultados aun son más dramáticos: Colombia tiene un nivel de gasto en 2002-2003 del 14.6%, y Brasil y Argentina de 19% del PIB.

**Gráfica 3**  
**Guatemala: Gasto social como porcentaje del PIB para el período 1997 - 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN

Los bajos niveles de inversión pública y de gasto social limitan la capacidad del Estado guatemalteco de atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza, con el impulso de políticas redistributivas que incluyan más inversión en educación, salud, alimentación y vivienda.

25.Las metas de gasto social previstas en los Acuerdos de Paz tenían por fecha de cumplimiento el año 2000. Se observa un estancamiento general después de este año en cuanto al gasto social en relación al PIB: Al alcanzar algunas de las metas del gasto en el año 2000, las autoridades estimaron haber cumplido con los Acuerdos sin necesidad de seguir este esfuerzo. MINUGUA "Situación Socioeconómica: visión a Futuro". Informe Final: Asesoría sobre Política Económica y Desarrollo Rural. Guatemala 15 de noviembre de 2004.

26.Ibid.

27.Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). "La política fiscal en la encrucijada: El caso de América Central", junio de 2007.

El gasto público como porcentaje del PIB en educación se mantuvo estancado en alrededor del 2.6% durante el periodo 2001-2007. En el año 2001 se alcanzó el nivel más elevado de ejecución presupuestaria con un 2.8%, mientras en los años 2002, 2003, 2006 su nivel más bajo fue 2.5%. Para 2008 se proyectó alcanzar un nivel de gasto de 2.9% del PIB. Mientras tanto, el resto de países de América Central casi duplican el nivel de gasto en educación: Costa Rica reportó un gasto equivalente al 5.1% en el año 2006, Panamá un 4.8%, y en Nicaragua un 4.6% del PIB<sup>28</sup>.

Al igual que en educación, el gasto social destinado a la salud como porcentaje del PIB se mantuvo estancado en el periodo 2001-2007, ubicándose en un 1.2%, el gasto más bajo de América Central. Costa Rica obtuvo un nivel de gasto del 6.5% en el año 2005, El Salvador y Honduras el 3.3%, Nicaragua el 3.4% y Panamá 6.2%<sup>29</sup>. Por su parte, el gasto y la inversión pública en vivienda durante el periodo 2001-2007 se mantuvo estática en un 0.2% del PIB. No obstante el déficit habitacional supera el millón y medio de viviendas.

## 5. Anotaciones sobre el balance presupuestario 2008

Según el Observatorio del Gasto Social<sup>30</sup>, el ejercicio de 2008 se cierra con una tasa de ejecución del 97.1%, un perfil que puede considerarse dentro de los parámetros de gestión habituales. Los primeros trimestres se cerraron con 19% y 40.1%, un registro superior a los logrados por los dos gobiernos anteriores: 16.6% y 36.5% en el periodo de Alfonso Portillo y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG); y 17.2% y 35.6% en el de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GANAN), respectivamente. Vale recordar sin embargo, que la referencia con el gobierno anterior está afectada por una inmovilización de cerca del 10% de un Presupuesto que correspondía al año 2003, ya que en el Congreso de la República no hubo aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos para 2008.

Haciendo un paralelo con la gestión Berger, hay que anotar que en su primer semestre la ejecución a cargo de las Obligaciones del Tesoro, que es casi el 35% del Presupuesto General, fue de sólo un 32% contra el 43.1% del gobierno Colom, significando que el resto de la administración tuvo registros superiores. En esta comparación resaltan los diferentes registros de los Ministerios como el de Gobernación (MINGOB), de Educación, Salud, Agricultura, Comunicaciones, y aún el de Defensa.

Mientras los 3 primeros tuvieron en la gestión Berger, desempeños que rondan el 40%, con el gobierno Colom no alcanzaron el 35%, al igual que el MAGA, que con el gobierno anterior se acercó al 35% y con este quedó en 30.5%. Diferente es el caso del MIVICI, pues en 2008 ejecutó el 44% del Presupuesto asignado para el semestre, mientras que en el anterior gobierno no llegó al 18%. La particularidad entre ambos gobiernos la marca la cartera de Defensa, pues en el año 2004 tenía ejecutado el 75% de su Presupuesto para esa fecha.

El resultado al final del ejercicio actual presenta una llamativa uniformidad pero que no es tal si se estiman las ejecuciones sobre el monto aprobado, reflejando variantes que marcan las tendencias prioritarias del período.

El gobierno de Colóm debutó con una redistribución del Presupuesto General, entre instituciones y al interior de ellas, aparentemente para adecuarlo a sus prioridades, según indica el Decreto Gubernativo 80-2008 del 21 de enero. En esta redistribución, el Tesoro fue el principal donante con Q. 70.7 millones, trasladando recursos desde las actividades de Trabajo y Previsión Social en el orden de Q. 58.7 millones; en menor escala desde Administración Fiscal, Seguridad Interna (bomberos) y la Contraloría General de Cuentas,

28.Ibid.

29.Ibid

30.El Observatorio del Gasto Social es un esfuerzo conjunto del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).



Ministerio  
de Educación.

Imagen: Internet

agregándose un refuerzo de Q. 10 millones al Poder Judicial. En Gobernación hubo una reducción de Q. 30 millones que recayó en las partidas para actividades de seguridad realizadas por el Ejército.

Las Secretarías del Ejecutivo fueron el mayor receptor con Q48.3 millones, donde además se produjo una redistribución interna generalizada, siendo la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) los grandes beneficiarios, recibiendo una ampliación de Q. 62 y Q. 45 millones, respectivamente, mientras que el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES) fue reducido en Q. 131.5 millones. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) fue receptor de Q. 25 millones que se distribuyeron entre varias actividades, y por su parte Relaciones Exteriores recibió Q. 20 millones más, destinados a reforzar el presupuesto de las misiones diplomáticas.

**Hasta el 1er semestre**, las modificaciones presupuestarias involucraban algo menos de Q. 230 millones que se trasladaron desde un grupo de siete entidades aportantes hacia otras 11 que recibían recursos o quedaban sin modificación. En el primer grupo se encontraban las Obligaciones del Tesoro como principal aportante: casi el 60% (Q90.7 millones); el Ministerio de Educación (MINEDUC) con Q. 57 millones; el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) con Q. 42.1 millones; la Presidencia de la República con Q. 26.2 millones; el Ministerio de Gobernación (MINGOB) con Q. 8 millones; la Procuraduría con Q. 4 millones; y menos de Q.1 millón de los Servicios de la Deuda. En el grupo receptor se destacan las Secretarías con Q. 136.5 millones (casi el 40%), del resto que obtenía cantidades poco significativas.

**Al cumplirse el 3er trimestre**, eran unos Q. 397 millones el objeto de intercambios. Ahora fueron 11 las entidades que cedieron recursos, destacándose el MINEDUC con Q. 133.5 millones; el MAGA con Q. 102.1 millones; el Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS) con Q. 76 millones; y las Obligaciones del Tesoro con Q. 39.6 millones. Esta vez el MICIVI apareció como principal receptor al captar casi el 45% (Q. 177.5 millones), seguido de las Secretarías con Q. 150.8 millones.

**A fines del mes de septiembre** el Congreso aprobó una ampliación de Q. 1,400 millones que fuera solicitada por el Ejecutivo con el argumento de que era preciso comenzar a cancelar una deuda flotante dejada por el gobierno anterior, originada en compromisos de obra vial. El decreto 51-2008 contiene no sólo nuevas asignaciones sino que además una redistribución de las vigentes hasta el momento.

Agregadas las reasignaciones, el presupuesto para obra vial del MICIVI se amplió en casi Q. 750 millones que surgen, en particular, de Gobernación y el MINEDUC, más Q. 60 millones que se le restan a vivienda. Los débitos cargados al MSPAS, Trabajo, MAGA y Obligaciones del Tesoro corresponden a cantidades asignadas a ciertas ONG -9 en total-. El recorte neto del Q. 110 millones en el MINEDUC recae sobre las asignaciones especiales introducidas en 2008 para regularizaciones salariales, que pasan a destinarse a obras de edificación, ampliación y reparaciones escolares.

**Al cierre del año 2008** se intercambiaron Q. 2,864.2 millones compuestos por Q. 1,464.2 millones provenientes del presupuesto aprobado con que se inició 2009 más los Q. 1,400 millones de la ampliación presupuestaria. El MICIVI fue receptor del 50.5% de los recursos intercambiados (Q. 1,446.9 millones; Obligaciones del Tesoro de 24.6% (Q. 700.9 millones); y las Secretarías del 18.6% (Q. 532.2 millones).

Es decir, que entre tres entidades monopolizaron el 94% de las transferencias en asignaciones aprobadas más los recursos de la ampliación de septiembre, destacándose que el MICIVI fue, con creces, receptor del total de la ampliación presupuestaria. Con ganan-



*Es decir, que entre tres entidades monopolizaron el 94% de las transferencias en asignaciones aprobadas más los recursos de la ampliación de septiembre, destacándose que el MICIVI fue, con creces, receptor del total de la ampliación presupuestaria. Con ganancias marginales se registran además, la Presidencia de la República y los Ministerios de Economía (MINECO), de Relaciones Exteriores (RR.EE.); Finanzas, Energía y Minas (MEM) y del Medio Ambiente (MARN).*

cias marginales se registran además, la Presidencia de la República y los Ministerios de Economía (MINECO), de Relaciones Exteriores (RR.EE.); Finanzas, Energía y Minas (MEM) y del Medio Ambiente (MARN).

Por el lado de las instituciones perdedoras de fondos figuran, en lugar destacado, el MINEDUC con 41% de las transferencias de recursos asignados; Gobernación con 16.5%; el MSPAS con 16.1%; y los servicios de la deuda con 13.7%, más Cultura y Deportes y el MAGA, que cedieron alrededor del 3% de su presupuesto original, y en mínimas proporciones Defensa y la CGC. En este grupo merece una mención especial la reducción en Q. 83.7 millones del Programa de Apoyo Económico al Adulto Mayor a cargo del Ministerio de Trabajo.

Es oportuno consignar los programas afectados por el recorte a Gobernación. Básicamente, provienen de una reducción en los servicios de seguridad, Q. 297.0 millones de la PNC, conteniendo un recorte de Q. 19.4 millones en la dirección de Tránsito, y un sustancial incremento en la Academia de la Policía (Q16.7 millones, 40%). Otras áreas también sufrieron recortes como las actividades centrales, Migración, el Registro Nacional de las Personas (RENAP), el Diario de Centroamérica, y la prevención comunitaria del delito. Sólo se anotan incrementos en la partida de fondos que se trasladan a Defensa (Q. 79.8 millones, 51% de aumento), y en el sistema penitenciario (Q.16 millones, 9.4%).

Los fondos transferidos al MIVICI estuvieron destinados casi íntegramente a obras de infraestructura vial a cargo de las direcciones de Caminos y COVIAL, con una buena parte integrando el Programa de Reconstrucción por la Tormenta Stan (Q. 578.8 millones). En total, el refuerzo significó unos Q. 1,688.5 millones, para lo cual, además del incremento presupuestario del Ministerio, se hicieron transferencias internas surgidas principalmente del Programa de Vivienda (Q. 200.9 millones) como también de otras direcciones como Obra Pública, el INSIVUMEH, Telégrafos, Radio y Televisión, etc.

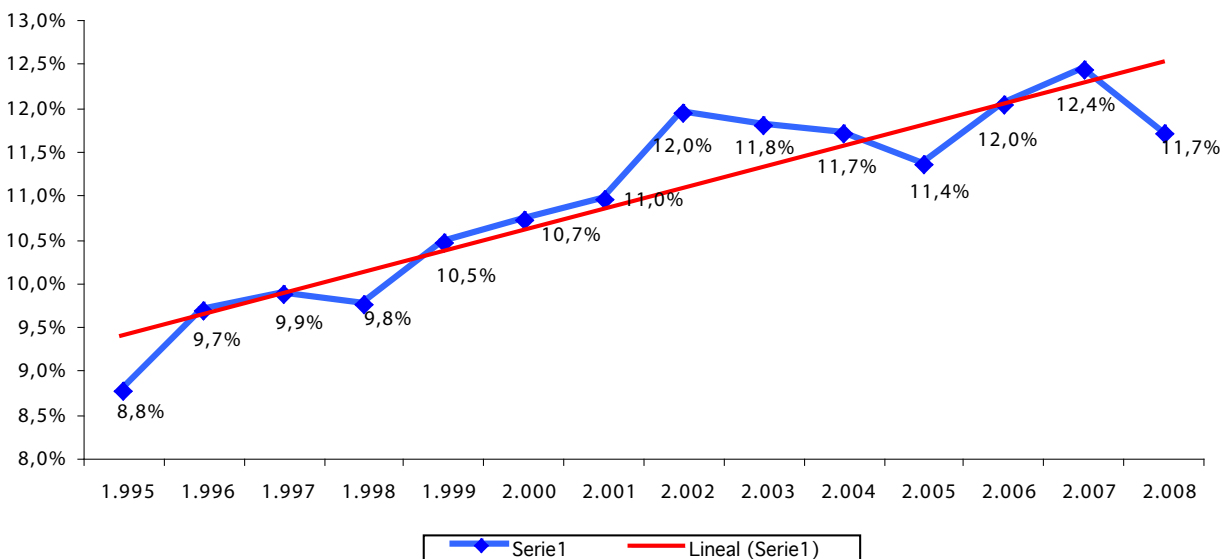
En las Secretarías del Ejecutivo se destaca el crecimiento de las entidades coordinadas por la SCEP y el de FONAPAZ. Entre las primeras, el de los programas Apoyo a Comunidades (Q. 217.8 millones), Mi Familia Progresiva (Q. 122 millones), y de Organización Comunitaria (Q. 50.3 millones). Por su parte, FONAPAZ tiene un incremento de más del 150% (Q. 457.5 millones) destinado en su mayor parte a construcción, reparación y equipamiento de escuelas (Q. 216.3 millones) y a atención de desarraigados (Q. 164.4 millones). A la par se encuentran reducciones importantes como los del FONADES (a menos de la mitad, Q.166 millones), y de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) a causa de la reducción del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) en Q. 79.9 millones.

El aumento en las Obligaciones a cargo del Tesoro se debe en particular al crecimiento de los aportes al Poder Judicial (Q. 249.5 millones); el aporte al Fondo de Protección al Ahorro (FOPA) de Q. 200 millones; para actividades de transporte a cargo del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) (Q. 122 millones), más el subsidio en la ciudad capital (Q. 65 millones). A esto se agregan otros menos cuantiosos como los Q. 71.9 millones a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) para la interconexión eléctrica con México; un aporte extraordinario al Consejo de Desarrollo del departamento de Guatemala de Q. 64.1 millones; Q. 43.3 millones al INFOM para agua y saneamiento; Q. 54.1 millones a la SAT; Q. 64.5 millones para seguridad interna (Consejo de Reducción de Desastres -CONRED- y bomberos); y una serie de aportes nuevos o agregados para la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Consejo Nacional de Adopciones, el INGUAT, la CGC, y varias entidades y ONG de salud, etc. Aumentos que se compensan con la reducción en Q. 220.2 millones del Programa Bosques y Agua para la Concordia, y el traslado a FONAPAZ de Q.131.8 millones para atención a desarraigados.

A lo anterior hay que adherir el hecho de la crisis mundial que empieza a sentirse con mayor fuerza en 2009 en el ámbito nacional. La existencia de una Política Fiscal sólida puede convertirse en un instrumento para amortiguar de mejor manera el impacto de la situación internacional hacia lo interno. Lejos de contar con un Estado que cuente con suficientes ingresos y un gasto público que priorice el gasto social, Guatemala cierra el año 2008 con un panorama bastante desalentador y preocupante en cuanto a lo que se refiere a los ingresos tributarios.

Desde principios de agosto 2008, las estadísticas mostraban con mayor claridad la caída en la recaudación con respecto al año 2007, situación que se mantuvo hasta diciembre. El total de los ingresos fiscales representaron a este mes el 11.7% del PIB (Q. 33,353 millones), monto por debajo de lo obtenido en el año 2007 (12.4% del PIB equivalente a Q.31,451 millones) y 2006 (12% del PIB equivalente a Q. 27, 236 millones), solo por encima del año 2005 (11.4% del PIB) e igual que en el año 2004 (11.7% del PIB).

**Gráfica 4**  
**Guatemala: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB para el período 1995 – 2008**

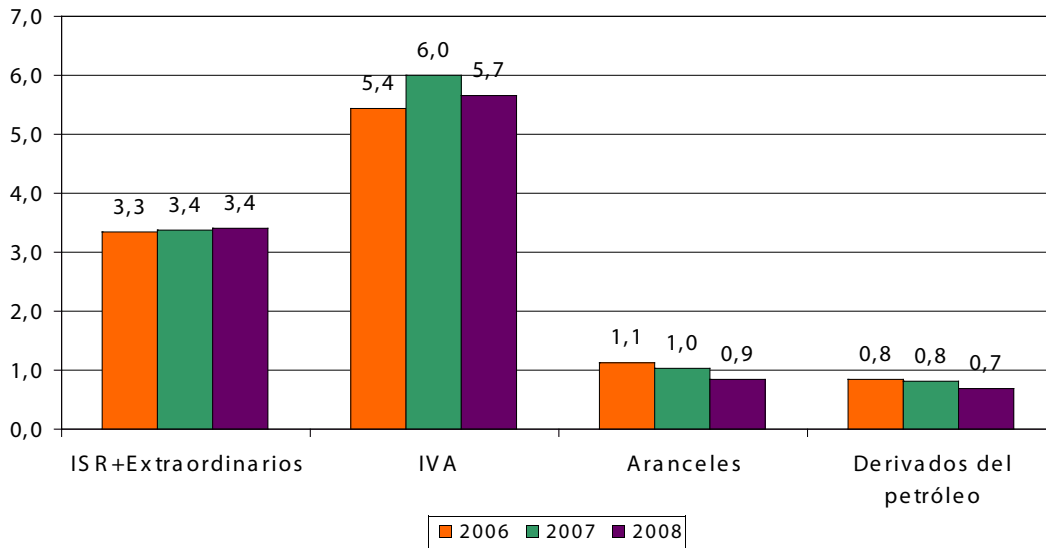


Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

La dinámica de los ingresos se vio afectada principalmente por la disminución de los impuestos indirectos, los cuales experimentaron una caída del 0.6% del PIB (8.3% del PIB) con respecto al año 2007 (8.9% del PIB). El IVA fue el impuesto más perjudicado representando el 5.7% del PIB (Q. 16,155 millones) a diferencia del 6% del PIB que se logró en el año 2007 (Q. 15,377 millones). Esta merma impactó tanto en el IVA doméstico (2% del PIB) como el de importaciones (3.6% del PIB); ambos presentaron una caída de 0.2% del PIB con respecto a lo recaudado en el año 2007.

La situación de los aranceles constituye una debilidad que se viene dando desde el año 2006, cuando su carga cae del 1.8% del PIB que obtuvo en el año 2005, al 1.1% del PIB. Actualmente, lo reportado por dicho impuesto en términos nominales equivale a lo que se recaudó en el año 2004 (Q. 2,427 millones) y en términos del PIB solamente representa el 0.9%.

**Gráfica 5**  
**Guatemala: Dinámica de los principales impuestos como porcentaje del PIB**  
**Período 2006 - 2008**



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN

Como se mencionó inicialmente en este apartado, estas cifras muestran un panorama bastante sombrío para el gobierno bajo un contexto de crisis económica, situación que a la vez obliga a las entidades estatales correspondientes a incluir dentro del Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, medidas claras y concretas que permitan como mínimo, mantener la carga tributaria en el corto plazo, lo que significa en primera instancia la urgencia de aprobar las fuentes financieras que sostendrán el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2009, esto es, préstamos –ya aprobados por el Congreso de la República-, y las medidas de la Modernización Fiscal.

Pese a que dichas acciones son consideradas de emergencia con impacto en el corto plazo, esto no implica que se obvие la necesidad de desarrollar una estrategia con miras de promover la aclamada Reforma Tributaria integral. En el largo plazo, éste constituiría el principal reto del actual gobierno que a la vez permitiría definir cuáles son sus intereses reales para el país.

## 6. La propuesta de Modernización Fiscal

Para enmendar la severa falla estructural del sistema tributario guatemalteco y coadyuvar a viabilizar cualquier estrategia de desarrollo nacional solventando los problemas más urgentes, es imperativo considerar la implementación urgente de una reforma tributaria que contenga características integrales y que persiga modificar la legislación que regula el funcionamiento de los impuestos, de la SAT, y el marco sancionatorio y penal en materia tributaria, de manera efectiva en cuanto a lograr el urgente incremento en los ingresos tributarios como la principal fuente financiera sana para el gasto social.

Sin embargo, existen limitaciones para implementar una reforma tributaria con las características requeridas, debido los factores estructurales, ideológicos e institucionales

*A pesar que la tasa impositiva es menor a lo deseado, el ISO ha dejado de ser un impuesto de carácter temporal y extraordinario, con lo que deja de ser un factor de negociación con el sector empresarial frente a otros impuestos que deben de ser reformados y/o aprobados. Se esperaría entonces, que el ISO no sea una autocomplacencia en el sentido de que, dado que no tiene temporalidad, se deje de discutir la columna vertebral de la propuesta de Modernización Fiscal que es una nueva Ley del ISR.*

que ya se apuntaron anteriormente, y que no permiten el desarrollo de una Política Fiscal justa y equitativa.

Durante el primer semestre del año 2008, el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) presentó al Consejo Nacional para los Acuerdos de Paz (CNAP), una propuesta de reforma fiscal denominada: **"Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala"**<sup>31</sup> Dicha reforma contenía las cinco medidas referidas a continuación:

- Propuesta de modernización integral del Impuesto Sobre la Renta (ISR);
- Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- Medidas asociadas al tratamiento impositivo de los vehículos terrestres;
- Código Tributario;
- Aprobación de una Ley del Sistema Aduanero Nacional.

Posteriormente, el CNAP entregó al Presidente de la República la propuesta tal cual fuera entregada por el GPDF, y se ordenó al Ministro de Finanzas Públicas la traducción a anteproyectos de ley, de las propuestas planteadas en las cinco medidas anteriormente referidas con el objetivo de presentarlas en breve al Congreso de la República para que fueran discutidas y aprobadas.

Sin embargo, transcurrida buena parte de 2008, el Ministerio de Finanzas Públicas presentó parcialmente las medidas tributarias contenidas en la propuesta original, y fue priorizada una que no estaba incluida dentro del paquete inicial de Modernización Fiscal: la de la implementación del denominado Impuesto de Solidaridad (ISO), el cual fue aprobado por el Congreso de la República con una tasa impositiva menor a la que fuera planteada originalmente.

Como ya se apuntó, este impuesto no fue una de las propuestas del GPDF ni tampoco se encontraba dentro de la propuesta original de Modernización Fiscal, sin embargo, resultaba importante su aprobación debido al vencimiento, en diciembre de 2008, del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), siendo la aprobación del ISO la salida más pertinente que encontró el actual gobierno como parte de un consenso con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), ante la falta de acuerdos con el sector empresarial sobre las propuestas gubernamentales en torno al ISR. El acuerdo con CACIF dicta: que el ISO esté vigente hasta que sea aprobada y consensuada una nueva Ley del ISR, cuya discusión se mantendrá entre gobierno y CACIF a lo largo de 2009. Por lo tanto, se entiende que la discusión del mismo es garantía de que el ISO deje de funcionar<sup>32</sup>.

A pesar que la tasa impositiva es menor a lo deseado, el ISO ha dejado de ser un impuesto de carácter temporal y extraordinario, con lo que deja de ser un factor de negociación con el sector empresarial frente a otros impuestos que deben de ser reformados y/o aprobados. Se esperaría entonces, que el ISO no sea una autocomplacencia en el sentido de que, dado que no tiene temporalidad, se deje de discutir la columna vertebral de la propuesta de Modernización Fiscal que es una nueva Ley del ISR.

31. El GPDF fue constituido por el CNAP en septiembre de 2006 con el objetivo de desarrollar un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal. Este grupo estuvo integrado por José Alejandro Arévalo Alburez, ex Ministro de Finanzas Públicas en el gobierno de Álvaro Arzú y el Partido de Avanzada Nacional (PAN), ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar (URL) y hoy diputado por el Partido Unionista (PU); Carlos Alberto Barreda Taracena, hoy Viceministro de Finanzas Públicas en el gobierno de la UNE; Juan Alberto Fuentes Knight, ex Director del ICEFI y hoy Ministro de Finanzas Públicas en el gobierno de la UNE; José Ángel López Camposeco, Alma Beatriz Quiñónez López de Gálvez, ex Magistrada de la Corte de Constitucionalidad (CC); Lizardo Arturo Sosa López, ex Presidente del Banco de Guatemala en varias ocasiones, ex Ministro de Finanzas y ex Secretario de SEGEPLAN, así como miembro activo de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES); y Eduardo Antonio Velásquez Carrera, ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC y actualmente Director del Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) de la USAC; con varios miembros ex officio tales como el Ministro de Finanzas Públicas, el Presidente del BANGUAT y de la SAT.

32. Ver en la presente edición, la entrevista de El Observador con el Viceministro de Finanzas Públicas, Carlos Barreda.



Imagen: Internet

*Interior del Congreso de la República de Guatemala*

Actualmente, el Congreso de la República se encuentra discutiendo el resto de medidas del paquete de Modernización Fiscal presentado por el Ejecutivo, y se encuentra detenido en la discusión del Impuesto a la Primera Matrícula que plantea recaudar recursos por la importación y compra de vehículos<sup>33</sup>. Este nuevo impuesto no es más que la sustitución del arancel cobrado por la importación de vehículos, sólo que ahora como impuesto interno y no como uno destinado al comercio exterior. La propuesta presentada por el Ejecutivo pretende cobrar una tasa de 26% sobre el valor de los vehículos; sin embargo, la oposición que las bancadas a este impuesto, inclusive, la falta de una posición clara dentro de la misma bancada oficial a la misma, hace suponer el interés de varios diputados de bloquear su aprobación, a partir de su posible vinculación con empresas importadoras o comercializadoras de vehículos, y ya se habla de una reducción en la tasa impositiva<sup>34</sup>.

Es menester referir la posición contradictoria que la misma bancada de la UNE ha mostrado respecto a las iniciativas tributarias que forman parte del paquete de Modernización Fiscal, ya que lejos de defenderlas, consensuarlas y promoverlas, tal como se supone es su obligación por ser parte de la bancada oficial, no presenta una posición única y se ha observado una inclinación a apoyar más iniciativas que favorecen más los intereses privados tal como sucede cuando el propio Jefe de la bancada de la UNE, Cesar del Águila, presenta con mayor fuerza las iniciativas de Ley referidas a Zonas Francas y la de Maquila, ambas en detrimento de los ingresos tributarios del Estado, debilitando así el apoyo a la Modernización Fiscal.

Es así que de la Propuesta de Modernización Fiscal a la fecha solamente se ha presentado un mínimo de iniciativas que no logran ser la integralidad de la misma, que, aunque en su forma original era considerada de moderada, fue cuestionada nuevamente por el sector empresarial aglutinado en el CACIF, amén de que va a paso lento en el Congreso de la República.

Ahora, en el marco de la recesión económica mundial, los ingresos tributarios se verán duramente afectados al nivel de que algunos analistas sugieren que la caída pudiera ser de 1% respecto al PIB de lo estimado por la SAT. Es vital y urgente que se inicie con la discusión de una reforma tributaria más amplia e integral, que busque el mejor mecanismo de elevar la carga tributaria a través de la implementación de tributación directa y así sostener un ya debilitado gasto social que permita amortiguar los efectos de la recesión en la población más desfavorecida.

En conclusión, la Propuesta de Modernización Fiscal se entiende como un conjunto de medidas que no representan una Reforma Tributaria Integral, aunque puede ser el mínimo sobre el cual se inicie el proceso de cambio de una estructura tributaria regresiva, injusta e inequitativa, hacia una globalmente progresiva, justa y equitativa. Para ello, el gran pendiente a discutir, alcanzar consensos, presentar al Legislativo e implementarse es una nueva del ISR que principalmente busque dar un sentido progresivo al sistema tributario guatemalteco, y dote de mejores y mayores recursos al Estado guatemalteco para poder así implementar una Política Social activa, tal como los Acuerdos de Paz lo estipulan.

33.La discusión y aprobación de esta medida quedó suspendida temporalmente debido a que una nueva coyuntura de asesinato de pilotos que se presentó nuevamente en la segunda quincena de marzo y la presión social generada, obligó a los diputados a acelerar la discusión de la Ley de Armas y Municiones, la cual fue finalmente aprobada el 31 de marzo pasado.

# *“Hubo un acuerdo implícito con el sector privado en la negociación de la propuesta de Modernización Fiscal: Que la reforma al ISR sea gradual, a lo largo de 2009”*

**Entrevista de El Observador con el Viceministro de Finanzas Públicas a cargo del área de Transparencia, Carlos Barreda.**

## **¿Cuál es el estado en la implementación de la propuesta de Modernización Fiscal que el gobierno de Álvaro Colom lanzó en 2008?**

En el primer año de gobierno se lanzó una iniciativa de modernización fiscal a partir de varios componentes: en el ámbito de ingresos, el componente fundamental es una reforma integral del Impuesto sobre la Renta (ISR). Adicionalmente, una serie de elementos que van orientados a la tributación indirecta que tenían que ver con el combate a la evasión y fortalecimiento de ciertas capacidades de fiscalización de la administración tributaria. Aquí especialmente reformas al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el tema de aduanas, pequeño contribuyente, pero estas reformas son más orientadas a fortalecer las capacidades fiscalizadoras de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Aquí se incluía también un aumento sustancial del Impuesto de Circulación de Vehículos y la sustitución de los aranceles a la importación de vehículos nuevos y usados por un impuesto de primera matrícula. Estos son los elementos fundamentales en el marco de ingresos.

En el marco de gastos está la creación del Viceministerio de Transparencia Fiscal, la instalación de un Observatorio Ciudadano del Gasto Público y modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado, así como fortalecimiento de la normativa que tiene que ver con Fideicomisos: ejecución a través del mecanismo de Fideicomisos, ONG's y organismos internacionales. Ahí podríamos resumir la integralidad de los componentes de la propuesta de modernización fiscal, es decir, no sólo habla de ingresos sino también habla de gasto.

**El proceso de modernización se da con la búsqueda por parte del Ejecutivo del máximo grado de acuerdo posible. Siempre le planteamos a las organizaciones sindicales, sector privado, cooperativas y otros actores sociales, que la intención era buscar el máximo grado de acuerdo posible no el consenso pleno,** ya que sabemos que en estos temas nunca va a haber un acuerdo pleno, intentando incorporar la mayor cantidad de elementos que pudieran salir de las consultas, del diálogo y de la búsqueda de acercamientos con los sectores. Al final se entró a una discusión con el sector privado y se llegó a ciertos entendidos en cuanto a que en una primera etapa, de manera temporal, se hablaba de que se introdujera el Impuesto de Solidaridad, y que se pudiera postergar la discusión de la reforma integral del ISR.

El acuerdo con el sector privado fue: Ya que el gobierno necesitaba una garantía en cuanto a que se va a entrar a discutir el ISR -ya se venía hablando de una situación muy especial en cuanto a la desaceleración económica y los signos de una crisis económica internacional-, el gobierno había cedido en plantear la modernización fiscal de manera gradual, es decir, incluyendo algunos elementos en 2008, otros en 2009, otros en 2010, y otros en 2011. Incluso. En el caso del ISR, se planteó que sus principales reformas se fueran concretando de manera gradual, lo que respondía especialmente al planteamiento y a las observaciones que habían realizado diversos sectores en cuanto a la situación económica. Se dijo: planteemos una reforma tributaria acorde al ciclo económico; busquemos una gradualidad en cuanto a que en el año 2009 pudiera haber una situación especial, pero que en la medida que el ciclo económico o que la recuperación económica comience a darse a finales de 2009 principios de 2010, pudiera entrar la reforma integral del ISR.

*El proceso de modernización se da con la búsqueda por parte del Ejecutivo del máximo grado de acuerdo posible. Siempre le planteamos a las organizaciones sindicales, sector privado, cooperativas y otros actores sociales, que la intención era buscar el máximo grado de acuerdo posible no el consenso pleno.*

## **¿Cuál es el estado en la implementación de la propuesta de Modernización Fiscal que el gobierno de Álvaro Colom lanzó en 2008?**

En el primer año de gobierno se lanzó una iniciativa de modernización fiscal a partir de varios componentes: en el ámbito de ingresos, el componente fundamental es una reforma integral del Impuesto sobre la Renta (ISR). Adicionalmente, una serie de elementos que van orientados a la tributación indirecta que tenían que ver con el combate a la evasión y fortalecimiento de ciertas capacidades de fiscalización de la administración tributaria. Aquí especialmente reformas al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el tema de aduanas, pequeño contribuyente, pero estas reformas son más orientadas a fortalecer las capacidades fiscalizadoras de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Aquí se incluía también un aumento sustancial del Impuesto de

Circulación de Vehículos y la sustitución de los aranceles a la importación de vehículos nuevos y usados por un impuesto de primera matrícula. Estos son los elementos fundamentales en el marco de ingresos.

En el marco de gastos está la creación del Viceministerio de Transparencia Fiscal, la instalación de un Observatorio Ciudadano del Gasto Público y modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado, así como fortalecimiento de la normativa que tiene que ver con Fideicomisos: ejecución a través del mecanismo de Fideicomisos, ONG's y organismos internacionales. Ahí podríamos resumir la integralidad de los componentes de la propuesta de modernización fiscal, es decir, no sólo habla de ingresos sino también habla de gasto.

El proceso de modernización se da con la búsqueda por parte del Ejecutivo del máximo grado de acuerdo posible. Siempre le planteamos a las organizaciones sindicales, sector privado, cooperativas y otros actores sociales, que la intención era buscar el máximo grado de acuerdo posible no el consenso pleno, ya que sabemos que en estos temas nunca va a haber un acuerdo pleno, intentando incorporar la mayor cantidad de elementos que pudieran salir de las consultas, del diálogo y de la búsqueda de acercamientos con los sectores. Al final se entró a una discusión con el sector privado y se llegó a ciertos entendidos en cuanto a que en una primera etapa, de manera temporal, se hablaba de que se introdujera el Impuesto de Solidaridad, y que se pudiera postergar la discusión de la reforma integral del ISR.

El acuerdo con el sector privado fue: Ya que el gobierno necesitaba una garantía en cuanto a que se va a entrar a discutir el ISR -ya se venía hablando de una situación muy especial en cuanto a la desaceleración económica y los signos de una crisis económica internacional-, el gobierno había cedido en plantear la modernización fiscal de manera gradual, es decir, incluyendo algunos elementos en 2008, otros en 2009, otros en 2010, y otros en 2011. Incluso. En el caso del ISR, se planteó que sus principales reformas se fueran concretando de manera gradual, lo que respondía especialmente al planteamiento y a las observaciones que habían realizado diversos sectores en cuanto a la situación económica. Se dijo: planteemos una reforma tributaria acorde al ciclo económico; busquemos una gradualidad en cuanto a que en el año 2009 pudiera haber una situación especial, pero que en la medida que el ciclo económico o que la recuperación económica comience a darse a finales de 2009 principios de 2010, pudiera entrar la reforma integral del ISR.

El acuerdo con el sector privado fue: busquemos la gradualidad, busquemos un acuerdo acorde al ciclo económico, pero tenemos que darle una garantía de sostenibilidad en los ingresos tributarios al gobierno. Entonces se habló de un Impuesto de Solidaridad que sustituyera al IEETAP, pero que ya no fuera temporal, que no tuviera una vigencia establecida como fue el ISET, el IEMA, el IEETAP. Recordemos que todos esos impuestos han sido extraordinarios y temporales pero que a la larga ha sido un impuesto que ha estado vigente en los últimos 16 años, como un auxiliar del ISR que intenta fortalecer su cobro pero que tienen vigencia de entre 2-3-4 años, pero que en los últimos años se ha convertido en un impuesto muy amarrado al ciclo político, es decir, que se aprueban el primer año de gobierno y queda vigente hasta el último año, en tanto que al nuevo gobierno le toca volverlo a negociar.



Foto: Prensa Libre.

*Directivos del CACIF luego de salir de una reunión privada con el Presidente Álvaro Colom, en la zona 14, para discutir el tema del presupuesto de 2009.*

Lo que se le planteó como gobierno al sector privado fue: Aquí vamos a la reforma del ISR, no podemos seguir dependiendo de impuestos auxiliares, temporales o extraordinarios; el objetivo es el ISR y no renunciamos a eso. Podemos atender, derivado de la situación especial, graduar la reforma del ISR o a buscar una pausa en la medida en que la situación económica es especial, pero que el objetivo es resolver un problema del sistema tributario guatemalteco, y es que su tributación directa no es lo suficientemente fuerte respecto a los impuestos directos y las rentas del capital. Entonces, el punto de acuerdo fue: aprobemos el ISO sin vigencia y planteamos que estará vigente hasta que no haya una reforma integral del ISR. Este punto ya amarra al ISO a una reforma al ISR, y ese era el elemento de garantía o elemento político importante para el gobierno, para el Estado guatemalteco en general, para trazar el rumbo de hacia a dónde vamos.

Vamos a la reforma del ISR y ese es el paso que tenemos que dar. El gobierno ha presentado ya una propuesta de reforma integral del ISR. Realmente no es una reforma porque no son modificaciones al ISR vigente, es un nuevo ISR, no estamos reformando ni modificando el ISR ni trabajando sobre la Ley actual, sino es una nueva ley. La Ley está planteada, se ha presentado en diferentes espacios, con sectores sociales, sindicales, empresariales, se ha buscado la mayor forma de divulgarlo. Vamos a relanzar nuevamente su difusión y su explicación a todos los sectores en 2009, y esperamos introducirla este año para que cobre vigencia en 2010. Esa sigue siendo la meta del acuerdo político al cual se ha llegado en cuanto al ISR.

En cuanto a la tributación indirecta, el paquete o los componentes de la tributación indirecta que tiene que ver con circulación de vehículos, primera matrícula, aduanas, reformas al pequeño contribuyente, al IVA, algunos ingresos importantes por la sustitución de los aranceles del impuesto de primera matrícula, así como duplicar de manera gradual el impuesto de circulación, entra en una situación bastante complicada que se da en el Congreso de la República y diríamos que se da en el marco de una discusión del Presupuesto 2009. Entra esta tributación y todos nos fuimos dando cuenta que hubo bastantes dificultades para aprobar el Presupuesto 2009 y sus fuentes de financiamiento.

**En el tema de la modernización fiscal, debemos entender entonces que: ¿No hubo como en otros períodos o en otras épocas, oposición del sector privado a ejecutar medidas fiscales por el lado del gasto y por el lado del ISR, sino más bien hubo un acuerdo y no hubo mayores sobresaltos?**

Mencioné al principio que nunca va a haber un consenso pleno en el tema tributario. Planteamos como lo dije antes, con el sector sindical, cooperativas, etc., que queríamos llegar a un grado del mayor acuerdo posible, y en los temas donde hubiera disenso, buscarle un tratamiento, inclusive, había que discutir cómo íbamos a tratarlos. Esa fue la premisa de discusión, de diálogo. Nunca hablamos de negociación tampoco con ningún sector.

1. “Los Libertarios” son aquellos políticos y académicos que defienden de manera militante y dogmática el pensamiento liberal en sus diferentes vertientes. El principal planteamiento es que el Estado liberal sólo tiene tres funciones: Defensa territorial interna ante cualquier amenaza externa; el logro de la justicia y la provisión de la infraestructura básica para que la producción –en manos privadas- se realice. En política, este pensamiento toma cuerpo en planteamientos como los de Hayek, y en lo que hoy se denomina el liberalismo político, algunos de cuyos exponentes principales hoy en día son, entre otros, John Rawls y Richard Rorty, y sus respectivas teorías sobre la Justicia. En economía, este pensamiento se derivó de los planteamientos de la Escuela Clásica y sus principales exponentes: David Ricardo, John Stuart Mill y Adam Smith, y derivaciones como la Escuela Marginalista y de posiciones como las de Pareto y Jevons, así como de su revitalización en la segunda mitad del siglo XX a través de planteamientos monetaristas y neomonetaristas que tomaron cuerpo fundamentalmente en lo que se denominó la “Contrarrevolución Monetaria” encabezada por Milton Friedman y la “Escuela de Chicago”. En Guatemala su origen está asociado a la Universidad Francisco Marroquín y a uno de sus principales fundadores e ideólogos, Manuel Ayau Córdón. En el ámbito político, una vertiente se expresa a través del movimiento Proreforma que está proponiendo una serie de reformas a la Constitución Política de la República para modificar fundamentalmente el Congreso de la República, abogando por la reducción del número de diputados y transformar su estructura actual, entre otras cuestiones. Ahí se aglutinan miembros de la llamada “Liga Pro Patria” y algunos viejos militantes del desaparecido Movimiento de Liberación Nacional (MLN) como Juan Carlos Simmons. Otros exponentes de este pensamiento son actualmente Armando de la Torre, Estuardo Zapata, Marta Yolanda Díaz-Durán y Jorge Jacobs, entre otros. En economía, su principal referente es abogar por el predominio del mercado como ente principal que regula las relaciones sociales en general, y algunos de sus exponentes nacionales son, entre otros, aparte de Ayau, columnistas como Raúl González Merlo y Fritz Thomas, y los académicos que se aglutinan alrededor del Centro de Estudios Económicos y sociales (CEES) de la Universidad Francisco Marroquín. Sobre los planteamientos del Grupo ProReforma, ver: Velásquez, Álvaro: “Razones y dilemas de la reforma política en Guatemala. Primera parte”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 2, año 1, septiembre 2006, páginas 19-24; “Congreso de la República: Nudo gordiano de la reforma política en Guatemala”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, año 2, abril 2007, páginas 15-24; “Izquierdas y reforma política en Guatemala”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 10, año 2, diciembre de 2007, páginas 21-31.
2. Se refiere al Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica que el gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) dio a conocer el 14 de enero del presente año, y el cual tiene 11 Políticas y Acciones, a saber: Política Fiscal anticíclica; Seguridad; Política de Empleo; Política de Protección Social; Políticas Sectoriales Prioritarias; Implementación de la Agenda de Competitividad; Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia; Política Financiera; Política Bancaria; Integración Centroamericana; y, Transparencia y Calidad del Gasto. Un mes después de lanzar este programa, el 14 de febrero, el Ministerio de Finanzas anunció que como Director Ejecutivo había sido designado Marco Vinicio Cerezo Blandón, ex candidato presidencial en el año 2007 por el desaparecido partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y Director de la ONG ambientalista FUNDAECO.



*Primer elemento que surgió en los últimos años han sido las famosas asignaciones especiales, donde el Congreso siempre incluye una serie de asignaciones a organismos no gubernamentales, donde pretende que el Ejecutivo no pueda de ninguna forma dejar de transferir esos fondos.*

El acuerdo más o menos fue ir en etapas, de manera gradual, en cuanto al ISR para una discusión posterior, buscando ver el comportamiento económico en 2009. Este es un acuerdo implícito, no hay la firma de un documento donde las partes se expresen ni fue producto de una negociación como tal. Si hubieron equipos de penduleo entre los sectores para conformar un marco de trabajo. Se dio lo que se podría llamar una oposición normal del sector privado, pues considero que nadie va a estar de acuerdo con que le pongan impuestos, pero no fue una oposición intransigente como en otras oportunidades, aunque siempre existen ciertos grupos que podríamos decir, de manera militante, están en contra de esto.

Me refiero a ciertos grupos provenientes de estos círculos que les han llamados "los libertarios"<sup>1</sup>. Aquí estamos hablando de grupos fundamentalistas con la ideología de mercado, donde de manera sistemática van a estar en contra. Pero fuera de eso, si vemos las gremiales empresariales, las cámaras, el liderazgo empresarial, pues hubo declaraciones donde estuvieron en contra, pero, podríamos decir, no fue tampoco en una polarización extrema. Para mí hubo un error táctico del sector privado en su comunicado de oposición al Presupuesto de 2009. En ese plano, hacerle oposición a la aprobación del Presupuesto 2009 fue un error político, sobre todo cuando el Presupuesto es un compromiso con diversos sectores que se benefician de él y esta oposición movilizó. Le era fácil al gobierno poder arrinconar una posición de ese tipo. Pudimos ver en el Congreso las sociales, el apoyo parlamentario. Este error político, el sector privado trató de corregirlo posteriormente con otro comunicado de prensa donde dijeron:

*Sí ya está aprobado (el Presupuesto 2009) ahora veamos la transparencia y la calidad del gasto.*

Sin embargo, a lo largo de todo este proceso se ha logrado mantener una comunicación a diferentes niveles con ellos. El gobierno no ha roto el diálogo ni la discusión con el sector privado nunca, la ha mantenido en diferentes planos y en diferentes temas. En el Ministerio de Finanzas la hemos mantenido desde la agenda tributaria, desde la agenda de la modernización de gasto público, y ahora desde la agenda del Programa Económico de Emergencia y Recuperación<sup>2</sup>.

Esa sí ha sido la línea de trabajo del Ministerio de Finanzas, del Ministro y del Ejecutivo, ir buscando el mayor grado de acuerdo (...) No hubo nada extraordinario ahí. También hay que recordar que en el gobierno hay participación de ciertos grupos empresariales, si el gobierno no es único todo, es bastante heterogéneo, hay ciertos funcionarios, ciertos grupos que simpatizan con la agenda empresarial, otros, no es que estén en contra sino que buscan ciertas políticas de fortalecimiento del Estado. No hay un fraccionamiento pleno ahí, sino hay un manejo, hay momentos que se distancian, otros que se acercan, y hay gente que opera y busca acercamientos.

### **¿Qué elementos puede decirnos de la aprobación del Presupuesto para 2009?**

En general diría que la bancada o el partido de gobierno y su expresión en la bancada oficial en el Congreso de la República, pues significó el agrupamiento de diferentes grupos y corrientes al interior de la UNE que dificultaban tener una comunicación adecuada con la bancada para poder operar en el Congreso; a la vez diría que habían dificultades del Organismo Ejecutivo para trazar sus líneas de comunicación hacia la bancada. Especialmente, había ciertos grupos que operaban más en función de sus intereses de grupo y sus proyectos particulares que en función de los intereses del Organismo Ejecutivo.

Esto originó que se diera una aprobación del presupuesto 2009 con muchas complicaciones. La primera de ellas fue los famosos candados a la ejecución presupuestaria, y vale la pena detenerse un poco aquí porque la Constitución Política de la República en su Artículo 238, la Ley Orgánica del Presupuesto, en su Artículo 32, y como su nombre lo dice,



por eso se habla de Presupuesto, contempla la posibilidad de modificaciones presupuestarias que es el nombre correcto, técnico, o como se les conoce en los medios de comunicación, o se hace referencia a ellas como transferencias, ha generado una discusión bastante fuerte en los últimos años, especialmente porque había una práctica de gobiernos anteriores y del Congreso de la República de poner ciertos candados a estas potestades que la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto le otorga al Ejecutivo.

Primer elemento que surgió en los últimos años han sido las famosas asignaciones especiales, donde el Congreso siempre incluye una serie de asignaciones a organismos no gubernamentales, donde pretende que el Ejecutivo no pueda de ninguna forma dejar de transferir esos fondos a estas entidades y establece candados planteando que por ningún motivo podrá perderse la finalidad, disminuirse o transferir los recursos que están direccionados a estas instituciones. Es un candado porque prácticamente te obliga a darle un aporte, una donación, porque es un apoyo a la actividad o a la función que realiza esa entidad.

Aquí tenemos una buena cantidad de entidades que vienen del Ministerio de Salud Pública. Imagino que éstas surgen producto del debilitamiento del Estado y de las privatizaciones como son: el Ministerio dejó de atender ciertos servicios o ciertos grupos como por ejemplo, enfermos de SIDA, niños con Síndrome de Dawn, lepra, de cáncer, corazón, etc. Regularmente, el Ministerio de Salud hace un aporte anual a estas entidades que son las que prestan el servicio. Éstas que tienen trayectoria, que históricamente son reconocidas por la sociedad guatemalteca pues pueden ser legítimas.

A éstas que han existido en los últimos años se les ha sumado una gran cantidad de ONG y entidades que ya comenzamos a ver un listado que para el Presupuesto 2009, incluso que ya se va creando un apartado en el presupuesto que es el famoso Artículo 59, Asignaciones Especiales, donde encontramos una gran cantidad de aportes que dejan comprometido su presupuesto de funcionamiento al trasladar esos aportes al Ministerio de Educación, de Salud, a Gobernación, a Comunicaciones. Hay que decir que, aunque la Contraloría General de Cuentas puede entrar a fiscalizar, la modalidad de este aporte es que se entrega este aporte para funcionamiento, para lo que hacen estas entidades, pero si llega la Contraloría le dicen: sí, yo lo gasté y lo gasté en a, b, c y d, cuadra, cuadra, no hay ningún problema, porque no hay una supervisión con respecto a calidad de gasto o por los resultados.

O las dejan ubicadas en entidades que nada tienen que ver con la función que va a hacer esa ONG. Aquí el mecanismo tendría, incluso, un problema mayor: que se dejaban muchas obligaciones a cargo del Tesoro, entonces le correspondía hacer al Ministerio de Finanzas las asignaciones, pero éste, ante un número de ONG que tienen actividades tan diversas que pueden ser educativas, salud, alimentación, construcción, no puede ejercer una fiscalización de calidad de gasto, sólo que tuviera médicos, enfermeros, especialistas en todas las áreas para supervisarlos. No es potestad del Ministerio de Finanzas, y cuando se deja en otros Ministerios, si no corresponden con la finalidad del Ministerio, tampoco es potestad de ese Ministerio, no se cuenta con el recurso humano como para fiscalizarlas.

### **¿Cómo se determinan éstas ONG en el sentido de cuáles son las instituciones que entran? ¿De dónde surgen?**

Surgen del Congreso de la República. Esas no van incluidas en el proyecto del Presupuesto. Asignaciones Especiales regularmente surgen en el Congreso de la República, no van como propuesta del Ejecutivo sino es en el Congreso donde comienza a darse toda una discusión, negociación, desde hace ya varios años, no es con este gobierno que ocurre. Creo que vienen desde el gobierno del PAN. Entonces podemos hablar de una práctica que se ha ido conociendo y aumentando. Generalmente, estas entidades piden una audiencia a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, presentan un programa de trabajo



Imagen: Internet

y se los aprueba o no, y las incluye en el presupuesto.

El otro mecanismo que ha empezado a surgir es que se comienzan a poner candados con listados de obras ad hoc. Se discute el listado de obras, se crean listados extraordinarios, ad hoc a FONAPAZ, ad hoc a un aporte extraordinario, a los Consejos de Desarrollo y se dejan candados donde se dice:

*“No podrán transferirse, modificarse o cambiar finalidad o disminuirse estos recursos”.*

En este marco también surgen ciertos candados en cuanto a la obra pública, en cuanto a la inversión. En la medida en que se van incluyendo toda esta serie de aspectos, en un año atípico como puede ser 2009, dada la situación económica, por el contrario se requiere un Presupuesto flexible, que pueda ajustarse acorde a la situación económica. De hecho, el proyecto de presupuesto que se envió al Congreso, que se aprueba con todas estas modificaciones, recordemos que se hace un año antes; entonces, en el momento en que se aprueba, los supuestos macro, los supuestos sobre los cuales se formuló el presupuesto, han variado mucho y el gobierno plantea un Programa Económico de Emergencia y de Recuperación, donde plantea prácticamente la reorientación del gasto.

Un primer elemento aquí es la protección social: necesitamos reorientar recursos hacia la población más vulnerable situada en pobreza, en pobreza extrema, que pueda tener algún apoyo del gobierno para amortiguar los impactos de la crisis económica internacional. La crisis no sólo la viven las empresas, también las personas, especialmente las familias más pobres.

Una gran reformulación es hacia los Programas de Cohesión Social y hacia el mecanismo de Transferencias Condicionadas en efectivo. Y el otro es priorizar, lograr, de manera eficiente, ejecutar los recursos de infraestructura para que generen empleo, especialmente vivienda del Ministerio de Comunicaciones, para Fondos Sociales. Así, es necesario tener la posibilidad de aprobar otro presupuesto más flexible.

### **¿Cómo se dio toda la negociación de los préstamos o las fuentes de financiamiento para el Presupuesto 2009?**

El problema es que se da toda una negociación y discusión del Presupuesto 2009 en medio de la presentación de una propuesta de tributación indirecta donde queda el ISO pero queda pendiente el otro componente, y se aprueba un presupuesto con esas deficiencias, además de que no se aprueban los préstamos; esta es otra práctica que comienza a ocurrir desde hace unos años para acá.

Regularmente el Presupuesto se aprobaba con todas sus fuentes de financiamiento porque es contradictorio que un Congreso apruebe el Programa de Gasto pero no las fuentes de financiamiento para financiar ese gasto. Regularmente la práctica ha ido enseñando a los diputados que son nuevas negociaciones la aprobación de los préstamos. Ya es recurrente con todos los gobiernos que se aprueba el Presupuesto y se deja los préstamos para el otro año, para una nueva negociación política.

Es una negociación política entre el Congreso y entre las bancadas, entre las diversas fuerzas políticas. Ya se ha descubierto que hay que aprobar el Presupuesto pero que hay que dejar pendientes los préstamos, aprobación de impuestos para ir negociando los préstamos, y así se lo han hecho al gobierno de Berger, así se lo han hecho al gobierno de Portillo, que es más o menos cuando descubren esa nueva modalidad donde ya no se aprueba el presupuesto completo sino se aprueba como por fases y se extiende la negociación de la aprobación presupuestaria desde septiembre hasta marzo-abril del año siguiente.

*Prácticamente estamos teniendo un problema como Estado, como país, en cuanto a que se prolonga demasiado tiempo las negociaciones alrededor del Presupuesto y de sus componentes.*

Prácticamente estamos teniendo un problema como Estado, como país, en cuanto a que se prolonga demasiado tiempo las negociaciones alrededor del Presupuesto y de sus componentes: Ya no es sólo la aprobación del presupuesto sino la aprobación de sus fuentes de financiamiento de manera gradual. Se ha tenido que buscar un intenso cabildeo político. Creo que el fraccionamiento de la bancada oficial era algo que se veía venir desde el primer año, dadas las fuerzas que convergieron en la campaña electoral y que le permitieron la victoria al Presidente Colom. Obviamente habían fuerzas en el Congreso que llegaron y que negociaron puestos de elección popular pero que tenían sus propios intereses. Era cuestión de tiempo que la bancada se fraccionara<sup>3</sup>.

Creo de manera personal que era importante que se diera de la manera como se dio, porque era mejor tener claro cuántos diputados realmente responden al proyecto político, a las prioridades y al programa del gobierno, y que los diputados que han decidido formar una nueva organización política y que tienen intención de participar a nivel electoral, pudieran comenzar también a hacer su trabajo respectivo, pues era una dificultad cuando existía al interior de la misma bancada oficial una fuerza que no operaba en la misma sintonía, pues generó muchas dificultades en las negociaciones políticas en el primer año. Además de que no había buenos operadores políticos, o si los había no estaban trabajando para el proyecto político sino para ellos.

Creo que eso le significó al gobierno la pérdida de mucho tiempo y mucho esfuerzo. Los préstamos fueron aprobados y significa que el gobierno logre sostener sus ingresos tributarios, garantizar una fuente de financiamiento externa que le permita amortiguar los impactos de la crisis económica y reordenar su Presupuesto. Pero aquí hay un elemento importante, y es que eso es sobre la base del Presupuesto 2009 y de un monto presupuestario que está definido para un año regular, no para un año excepcional como éste, por la situación económica. Lo que se está haciendo es reordenar el Presupuesto 2009, priorizarlo y reorientarlo. Sin embargo, no estamos hablando de recursos adicionales que vayamos a movilizar porque los ingresos tributarios siguen en alrededor del 11% a 11.5% del PIB.

Los recursos de préstamos lo que permiten es brindar al gobierno tener ahí algunos recursos extraordinarios por si hay un impacto muy fuerte en los ingresos tributarios. De hecho, creo que Guatemala ahí tuvo un elemento importante: logramos salir a negociar todos estos préstamos antes de que se diera con el resto de países de Centroamérica y de América Latina. Hoy el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial tienen problemas para seguir otorgando préstamos por los problemas de liquidez, en un contexto en donde hay recursos más escasos en el ámbito internacional.

Guatemala logró estas negociaciones antes de que muchos países comenzaran a pedir y diríamos, incluso, hubo discusiones y criterios tengo entendido, en estos bancos, de que a Guatemala se le había otorgado mucho. Es muy importante que se hayan aprobado porque permite por lo menos un "colchón" en el programa de gobierno. Habrá que gestionar otras fuentes de financiamiento externas para fortalecernos, porque implementar una política fiscal anticíclica con una carga tributaria tan baja es muy limitado.

Chile, Brasil y México lo están haciendo pero disponen de fondos de reserva; unos por el Cobre, otros por el petróleo, otros por una disciplina fiscal o aumento de la carga como Brasil, que les permiten ahora una política fiscal anticíclica. Chile movilizó 2.8 del PIB en un programa de inversiones de infraestructuras, en tanto que México 2.5% del PIB en un nuevo programa de infraestructura. Brasil casi 3%. Guatemala no está movilizando recursos adicionales porque lo que está haciendo es reordenando su presupuesto y garantizando una fuente de ingresos externos e internos por lo menos estable.

El margen de maniobra para poder implementar una política fiscal anticíclica es menor para Guatemala. Si el programa económico va en esa dirección hay que buscar formular una política económica anticíclica, contracíclica como se le dice. Ya la política monetaria comien-

3. Se refiere al diputado y empresario Manuel Baldizón que junto a otros 10 diputados dejaron las filas y la bancada en el Congreso de la República, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) en enero del presente año para conformar su propia bancada que se denomina Libertad Democrática Renovadora (LIDER).

*Este instituto va en la segunda fase de reformas al Reglamento. En otros países está creado por ley. Aquí nos queremos ir por la vía de crearlo por Acuerdo Gubernativo y buscar que tenga un consejo que le propone una terna al Ministro y escoge de una terna al Director para un período de cinco años, que no coincida con el ciclo político y que se pueda reelegir por cinco más para institucionalizarlo.*

za a relajarse; ya hubo una reducción de la tasa de interés, hubo un aumento del margen para ir deslizando poco el tipo de cambio y poder estimular exportaciones y beneficiar a los guatemaltecos que reciben remesas. Hay que recordar que casi un 10% de las familias guatemaltecas reciben remesas, y si el tipo de cambio se desliza del Q. 8 x \$1, van a recibir más quetzales. Esto inyecta dinero a la economía y reactiva el consumo.

### **¿Por qué se recurre a financiamiento externo en lugar del interno?**

Porque si se recurre a endeudamiento interno el gobierno compite entonces con el crédito al sector privado, en tanto que si se recurre a endeudamiento externo, no sólo no se compite con crédito al sector privado sino que ese dinero que entra a la economía se vuelven quetzales, es liquidez que reactiva el consumo.

El planteamiento entonces creemos va en la línea correcta, obviamente con las características y debilidades de un Estado débil como el que tenemos. La intención es recuperar el tema de modernización fiscal para el segundo semestre de 2009, introducirlo al Congreso de la República para que entre en vigencia en 2010, eso habrá que irlo midiendo y tomándole el pulso en función de la coyuntura económica y política. Sí pensamos en el Ministerio de Finanzas que debemos dejar ingresada esa reforma integral del ISR al Congreso en este período de gobierno y debiera ser un resultado de esta administración, una reforma profunda al ISR adaptado al siglo XXI.

### **En materia de gasto ¿Cuáles son las premisas?**

Hemos avanzado en el Viceministerio de Transparencia. El 31 de diciembre de 2008 salió publicado el nuevo Reglamento del Ministerio de Finanzas, su nueva estructura orgánica y el Reglamento que rige sus funciones. A partir de enero ya están creadas las nuevas Direcciones, no sólo son las direcciones en Transparencia, también está la Dirección de Apoyo a la Gestión Municipal.

Finanzas también tendrá ahora delegados departamentales, buscando fortalecer a SEGEPLAN y a la SCEP. Se está hablando del concepto de Casas de Gobierno en los departamentos, ir generando esas Casas de Gobierno donde va a estar Finanzas, SEGEPLAN, SCEP, y que pueda ir fortaleciendo el Sistema de Consejos de Desarrollo. Entiendo que se plantean cuatro Casas de Gobierno este año, con la perspectiva de llegar a todos los departamentos antes de que termine el período de gobierno. En estas reformas, lo más importante creo que ha sido crear la Dirección de Transparencia Fiscal, que es la que tiene la función fundamental de la implementación de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública del Ministerio de Finanzas; pero también, el Viceministerio, a la par de la Vicepresidencia de la República, es el que está liderando la implementación del Libre Acceso en todo el Organismo Ejecutivo.

Acá hemos delineado una estrategia para su implementación. Se han hecho talleres con todas las instituciones públicas, y la idea es contar con información de oficio en los portales de internet, contar con las unidades de información y con la clasificación de información reservada, confidencial por institución, y publicada antes del 21 de abril de este año. Ese ha sido un proceso muy importante porque no sólo significa cambio cultural, pasar de una cultura de la secretividad, de lo opaco, a una donde hay que entender que la información por principio es pública, y que a la larga todo este proceso en lo que va a terminar en un fortalecimiento del Estado, porque requiere modernizar los sistemas de gestión, en organizacionales y administrativos, para poder manejar archivos, manejar recepción de solicitudes de información, etc.

Todo eso a la larga se traduce en fortalecimiento institucional, en un Estado más eficiente. Creo que es importante ver ahora que ya no está en discusión si hay que tener un



Ministerio  
de Finanzas  
Públicas.

Imagen: Internet

Estado grande o pequeño sino más bien, que tenemos que tener un Estado eficiente y complementario al mercado, que tenga la capacidad de regular al mercado y el mercado tampoco se ve como el único instrumento generador de desarrollo, sino más bien como se construye esa relación ¿En qué proporciones? Habrá países que requieren un Estado más fuerte, más grande, y otros un Estado más pequeño. La Ley de Libre Acceso es una oportunidad para dignificar al servidor público, para generar confianza nuevamente en el Estado y para fortalecerlo, hacerlo más eficiente y un Estado más eficiente permite que una de las funciones fundamentales del Estado se cumpla: El bien común. Eso es estratégico.

## **Hablemos más del Viceministerio de Transparencia y de toda esta política de recambio institucional en marcha ¿En qué consiste?**

Lo que más se ha conocido es el Viceministerio de Transparencia como tal, no sólo por el nombre sino por lo novedoso. Tengo entendido que en toda América Latina no existe en ningún Ministerio de Hacienda, un Viceministerio de Transparencia; podrán existir oficinas, unidades pero no un Viceministerio, sin embargo, la reforma o la modernización del Ministerio de Finanzas, va más allá del Viceministerio de Transparencia. Más bien, nosotros entramos a discutir el Reglamento que rige al Ministerio de Finanzas, que se emite mediante Acuerdo Gubernativo, se han hecho una redistribución de las direcciones en tres Viceministerios, hemos creado nuevas direcciones y hemos entrado a discutir y a mejorar funciones de direcciones tan sustantivas como puede ser la Dirección Técnica del Presupuesto o la de Crédito Público, la de Contrataciones. Hemos reformado las funciones de cada dirección, especialmente hemos creado nuevas Subdirecciones.

Hemos reorganizado el Ministerio en tres Viceministerios: Uno de Transparencia, donde fundamentalmente está la Dirección de Análisis Económico y Fiscal. Ahí vamos en una segunda fase y aparte se crearon dos Subdirecciones. Tengo entendido que la Dirección de Análisis Económico y Fiscal surgió en la administración de Richard Aitkenhead, y era más bien agrupar a los asesores de despacho, que están viendo la coyuntura y el día a día y el apoyo al Ministro. Hoy la Subdirección ya es una Dirección. Sólo contaba con un Director y diez analistas. Hoy va a contar con un Director y dos Subdirectores: uno que prácticamente tiene que ver todo lo que tiene relación con la tributación, pero que está relacionado con comercio exterior. El otro, más política fiscal que tributación interna, pero acá lo que queremos es crear un Instituto de Estudios Fiscales como existe en Uruguay, en España, donde lo que se hace es que se separa el análisis de coyuntura del análisis de estructura; o sea, la Dirección de Análisis Económico y Fiscal va a seguir siendo para la coyuntura, para el día a día, pero hay que crear el Instituto, que es para el análisis e investigación de largo plazo.

Este instituto va en la segunda fase de reformas al Reglamento. En otros países está creado por ley. Aquí nos queremos ir por la vía de crearlo por Acuerdo Gubernativo y buscar que tenga un consejo que le propone una terna al Ministro y escoge de una terna al Director para un período de cinco años, que no coincida con el ciclo político y que se pueda reelegir por cinco más para institucionalizarlo.

De ahí viene la Dirección de Contrataciones, la cual tenía un Director y un Subdirector. Hoy tiene dos Subdirectores: uno de Normativa y uno de Contrato Abierto. La idea es fortalecer la parte normativa y fortalecer el mecanismo de contrato abierto como el mejor para las compras gubernamentales. Es una reforma importante en la Dirección de Contrataciones.

Luego, la Dirección de Crédito Público se queda en el Viceministerio de Administración Financiera, la Sección de Fideicomisos se vuelve Dirección y pasa a Transparencia, también con funciones específicas.

Acá el tema no es sólo por el mecanismo este de ejecución a través de fideicomiso, sino porque se ha incrementado fuertemente. Estamos hablando de 67 fideicomisos aunque hay

*El Programa de Emergencia y Recuperación Económica esperamos que ojalá logre ser otro motor en el área económica, aparte de los Programas de la Cohesión Social.*

tres fundamentales que son: PRONADE, PROVIAL y FONAPAZ, ya que el 90% se hace a través de esos 3, en tanto que el otro 10% se hace a través del resto. Aquí la idea precisamente es: Hay una demanda ciudadana que es que se requiere una Dirección que pueda ejercer un mayor seguimiento y control a los Fideicomisos, y que pueda implementar ciertas reformas a los reglamentos, manuales y nueva normativa, que permita que esta herramienta sea una herramienta más transparente y más eficiente. Esa es la dirección de trabajo de esta Dirección y poder tener un mayor control de esto.

Esto también responde a que la Contraloría General de Cuentas creó su Unidad de Fideicomisos. Entonces, la CGC y su unidad por un lado, y Finanzas con su Dirección Especializada de Fideicomisos por el otro, desarrollan un trabajo conjunto Contraloría-Finanzas, en un mejor seguimiento y monitoreo por parte de Finanzas, y fiscalización y control por parte de la Contraloría. Es decir, realizar un control cruzado, aunque hay que tener cuidado con esto porque Finanzas no puede hacer control porque eso es potestad de la Contraloría.

Luego está la Dirección de Transparencia Fiscal, que tiene fundamentalmente el tema. También el Viceministerio de Transparencia que tiene dos líneas: Una Subdirección de Análisis y una de Acceso a Información. La Subdirección de Acceso a Información tiene la función de implementar la Ley de Libre Acceso a Información Pública, y la de Análisis revisar manuales, reglamentos, normativas. Por ejemplo, estamos revisando el acuerdo Gubernativo que rige viáticos, combustibles, uso de vehículos, telefonía celular. Consiste en tratar de actualizar una normativa que permita una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos. Eso es en el tema de Viceministerio de Transparencia.

Y la otra es la fusión de DICABI con Bienes del Estado, en una Dirección de Patrimonio Público. Luego, en la Dirección de Administración Financiera queda especialmente la Dirección Técnica del Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público nada más, que es toda la parte de gestión presupuestaria, pero se entró a ver el tema de la DTP creando nuevas Subdirecciones que tienen que ver con la calidad del gasto público y entrando fuertemente con un Proyecto de Presupuesto por Resultados, donde se entra como un proyecto que va a significar una fuerte inversión de recursos en tres unidades ejecutoras: Educación, Salud y Gobernación, donde con nuevos recursos de apoyo de Unión Europea se va a entrar a poder trabajar con ellos a fortalecer sus Unidades de Programación Presupuestaria y Planificación, y poder ir formulando ahí de mejor manera este proyecto de presupuesto por resultados y evaluación del gasto público, no sólo desde el punto de vista financiero sino de calidad del gasto. Esa es la principal reforma.

En Crédito Público hay nuevos temas: la Cuenta Única de Donaciones, es un tema que está poniendo una mejor coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y SEGEPLAN para la coordinación de la cooperación externa que se recibe y ahí está el Viceministerio de Administración Interna, y el de Desarrollo de Sistemas, y aquí le hemos dejado algo, que no creemos que esté separado. Creemos que un funcionario debe dedicarse a eso, y es la institucionalización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El Sistema Integrado de Administración Financiera sigue siendo un proyecto. Va una tercera fase del préstamo del Banco Mundial para éste proyecto esperamos que este préstamo, que es uno de los que se aprobó en el Congreso, sea el último porque la idea es institucionalizar el sistema ya en Finanzas y tiene que ser operado por las Direcciones Sustantivas como la DTP, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público, Adquisiciones por el tema de GUA-TECOMPRAS. La idea es que este Viceministerio se dedique a fortalecer estos sistemas de gestión, tanto internos del Ministerio como los del Sector Público, que tienen que ver con la Administración Financiera. Entonces ahí hay una línea importante, y ahí se crea una nueva dirección que es la de Apoyo.

### **¿Qué hay respecto del Programa de Recuperación Económica?**

El Programa de Emergencia y Recuperación Económica esperamos que ojalá logre ser otro motor en el área económica, aparte de los Programas de la Cohesión Social.

**Los derechos humanos son sus derechos.  
Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos.  
Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos  
y enriquezcanlos... SON LO MEJOR DE  
NOSOTROS. DENLES VIDA.**

Kofi Annan



**EN CASO DE EMERGENCIA LLAME A:**  
MINISTERIO PÚBLICO • 22324341 al 48 • POLICÍA NACIONAL • 110 • PDH • 1555 •

Por el derecho a defender derechos 5765-9033

**UDEFEGUA**  
Guatemala



**ifa**

Institut für Auslands-  
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt

