

# Revista Análisis de la Realidad Nacional

## Manera de ver

Una revista sobre el mundo vital de la postmodernidad

### LA CUESTIÓN MINERA: EL NÍQUEL EN GUATEMALA





### **Rector**

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

### **Secretario General**

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

### **Director Ipnusac**

Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila

### **Equipo de coordinación, edición y diagramación**

Edgar Balsells, Elisabeth Avalos,  
Rosario González

### **Jefa Biblioteca Central USAC**

Gloria Elizabeth Juárez Chegüén

### **Bibliotecóloga**

Sandra López

Jefa de Servicios Especiales,  
Biblioteca Central USAC

Yolanda Santizo

Jefa de Procesos Técnicos, Biblioteca  
Central USAC

Dora María Cardoza Meza

Bibliotecóloga ERIS-USAC

### **Portada**

Composición de la pintura original  
de Marco Augusto Quiroa

# Contenido

## 4 | **Presentación**

El gran engaño con la Pena  
de Muerte

Marco Vinicio Mejía Dávila

## 8 | **Actualidad**

Arranca el supermercado  
electoral

## **Debate**

18 | Guatemala, la «sardina» que  
apoya a Taiwán

Marco Vinicio Mejía Dávila

38 | La cuestión minera: el  
níquel en Guatemala

Edgar Balsells

69 | Anomia institucional,  
iniciativa social y movilidad  
humana

Edgar Celada Q.

98 | El injustificado descrédito que  
sufrió el Keynesianismo

Carlos Enrique Calderón-Monroy

136 | Mujeres indígenas,  
política pública y el reto  
de la descolonización del  
pensamiento y la acción

Georgina Navarro Miranda

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

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

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



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



Stereo100.com.gt

# El gran engaño con la Pena de Muerte

Marco Vinicio Mejía Dávila  
Director del IPNUSAC

La historia se repite en un año electoral. En 2019 se promovió una iniciativa de ley para permitir la aplicación de la pena de muerte. Una encuesta de ese entonces, de CID Gallup, mostró que el 63 % de guatemaltecos apoyaba la pena de muerte. En diciembre de 2022 la misma encuestadora estableció que, en el ítem referido a los ofrecimientos políticos en relación con las elecciones, un 16 % consideró «algo importante» aplicar la pena de muerte y un 45 % «muy importante».

La pena de muerte era aplicada en varios delitos como asesinato, parricidio, ejecución extrajudicial, plagio o secuestro, tortura seguida de muerte o daños graves a la salud, la desaparición forzada y el magnicidio.

Antes de ejecutar a un reo condenado a la pena de privación de vida, aquél tenía el derecho de pedir el indulto presidencial. El presidente tenía la facultad de «perdonar» o no al condenado a muerte. El 19 de abril de 1892 el Congreso de Guatemala sancionó la «Ley de Indultos», Decreto Número 159, que reguló el procedimiento para la ejecución de la pena de muerte. Entre otras disposiciones, ese cuerpo normativo permitía al presidente de la Nación indultar a quienes habían sido

condenados a la pena capital mediante un proceso regulado.

No se establecieron parámetros objetivos para guiar la concesión del indulto, amnistía o conmutación de penas. Tampoco se determinó en qué casos tales gracias podían concederse, por lo que quedaban sujetas al sentido humanitario y la compasión del titular del Órgano Ejecutivo. A pesar de esas limitaciones, el Decreto Número 159 era utilizado para requerir indultos, amnistías y conmutaciones de penas, aunque con resultados dispares.

Más de una centuria después, en 2000, el entonces presidente Alfonso Portillo derogó el citado Decreto Número 159. La consecuencia es que quedó sin efecto el proceso para solicitar el indulto y la pena de muerte ya no podía aplicarse. Los jueces tenían la facultad de sentenciar a esa pena, pero no había cómo pedir el recurso de gracia.

El 14 de marzo de 2008, Álvaro Colom vetó el Decreto Número 06-2008, conocido como «Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los Condenados a Muerte». El Decreto retornó al Congreso, que disponía de un plazo de 30 días para anular el veto presidencial o reconsiderar el proyecto

de ley. Si dos tercios de los miembros del Congreso votaban a favor de anular el veto, el Decreto se habría convertido en ley, pero eso no ocurrió.

El 10 de agosto de 1995, el Congreso emitió el Decreto Número 58-1995 que eliminó la pena de muerte en el delito de tortura. El 18 de febrero de 2009, el Congreso de la República promulgó el Decreto Número 9-2009. Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas que derogó el delito de violación calificada, el cual permitía la aplicación de la pena de muerte si la víctima no había cumplido 10 años de edad.

Posteriormente, la Corte de Constitucionalidad, por sentencia del 11 de febrero de 2016, declaró inconstitucional la aplicación de la pena de muerte al reo de asesinato. El 24 de octubre de 2017, la Corte de Constitucionalidad resolvió una acción de inconstitucionalidad general contra la aplicación de la pena de muerte por los delitos de parricidio, ejecución extrajudicial, plagio o secuestro, desaparición forzada, muerte de los presidentes de los organismos de Estado y en los casos previstos en la Ley contra la Narcoactividad.

Con esas resoluciones no quedó ningún delito que tenga como castigo la pena de muerte. En atención al artículo 4.2 del Pacto de San José, que prevalece sobre el Derecho interno, Guatemala adquirió la obligación de no aplicar la pena de muerte a delitos que no la tuvieran estipulada al momento en que se adhirió a ese tratado, en 1978.

La única manera para que el Congreso de la República decrete la pena de muerte en determinados delitos es denunciar el Pacto de San José y retirarse del sistema interamericano de derechos humanos. Solo el presidente de la República está facultado para denunciar los tratados internacionales, pero esa atribución no es absoluta. Además, la denuncia de ese tratado en materia de derechos humanos violentaría principios y normas de la Constitución Política.

Con independencia de que un alto porcentaje de la población esté a favor de aplicar la pena de muerte, el político que ofrezca restituir el indulto o recurso de gracia protagoniza un gran engaño. Como se advirtió, no existe delito en la legislación guatemalteca que permita la imposición de la pena de muerte.

# | Actualidad





## Arranca el supermercado electoral

El pasado lunes 27 de marzo las ciudades intermedias y las carreteras principales amanecieron empapeladas y plenas en publicidad y fotos de candidatos de las distintas opciones electorales que tendrán lugar el 25 de junio del presente año. Ha terminado así el período de inscripciones y la etapa de campaña incluso se inicia con candidatos que no cuentan aún con credencial, por motivos tan diversos y poco sustentados, que los medios y los expertos se han permitido emitir sendas críticas hacia los magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Aunque al cierre de la etapa de inscripciones se habían entregado credenciales a más de 22 mil candidatos, aún prevalece la incertidumbre en torno a algunas figuras, que incluso estando inscritos, se desconoce si podrán participar, siendo el caso de Edmond Mulet una de las más recientes, luego que ha sido asediado por el fiscal al mando de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FEI), Rafael Curruchiche, quien lo acusa de obstruir la justicia, según el criterio oficial expresado, y oponerse a las acusaciones en curso en contra de columnistas y periodistas vinculados de diversas maneras al caso

del periodista Jose Rubén Zamora, quien se encuentra preso desde julio del año pasado, acusado de varios delitos. Adicionalmente, varios expertos jurídicos se encuentran en la discusión de si tiene competencia la FECI para denunciar delitos electorales. Diversas organizaciones y personalidades se han

pronunciado por las acciones del fiscal Curruchiche en contra del candidato Edmond Mulet. Entrevistado por Raúl Barreno (2023) el abogado Oswaldo Samayoa expresa que Curruchiche se excedió en sus funciones porque para perseguir delitos electorales existe la Fiscalía de Delitos Electorales.



El inicio de la campaña se caracteriza por la gran cantidad de propaganda electoral sin mayor mensaje, pareciendo más una colección de memes mal realizados y sin contenido político. Por otra parte, las propuestas de planes de gobierno de los candidatos son prácticamente inexistentes. Situación que aunque no es nueva, provoca preocupación en tanto los informes internacionales sobre la situación del país, el aumento de la corrupción y la debilidad en cuanto al respeto a los derechos humanos se marca muy deteriorada.

La jornada hasta el 27 de junio corre de la siguiente manera:

- Del 27 de marzo al 23 de junio -hasta las 12 horas- será el período de propaganda electoral.
- Del 1 al 14 de abril se depura el padrón electoral, siendo el plazo máximo para integrar las Juntas Electorales Municipales el 25 de abril.

- El 26 de abril se define el número de Juntas Receptoras de Votos y publicidad del financiamiento.
- El 10 de junio deben estar integradas las juntas receptoras de votos.
- Del 24 al 26 de junio queda prohibido el expendio de licores. (Bolaños, 2023, p. 4).

Resulta entonces ser tiempo de propuestas electorales que debieran reflejar la madurez del entramado político en países de alta tradición democrática, en donde los candidatos a diferentes puestos de elección popular tienen en la mente y en la palabra los datos más actualizados de temas vitales de la política pública; sin embargo, en la Guatemala actual, la contienda resulta contigua a la era de mayor

involución democrática vista desde que se promulgó la actual Constitución Política, y luego se votó por un gobierno de raigambre Demócrata Cristiana, que avizoraba altas expectativas para el desarrollo del país.

El inicio de la campaña se caracteriza por la gran cantidad de propaganda electoral sin mayor mensaje, pareciendo más una colección de memes mal realizados y sin contenido político. Por otra parte, las propuestas de planes de gobierno de los candidatos son prácticamente inexistentes. Situación que aunque no es nueva, provoca preocupación en tanto los informes internacionales sobre la situación del país, el aumento de la corrupción y la debilidad en cuanto al respeto a los derechos humanos<sup>1</sup> se marca muy deteriorada.

---

1. El Informe del Alto Comisionado sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala presentado el 28 de marzo de 2023, en su primera conclusión dice: "Guatemala continúa enfrentando desafíos sistémicos y estructurales. En 2022, estos desafíos están particularmente relacionados con la desigualdad y la discriminación, el sistema de justicia y la lucha contra la impunidad, el espacio democrático y el derecho de promover y proteger los derechos humanos. Este contexto impide avances significativos para asegurar el ejercicio y goce de los derechos humanos." (Párr. 96)



Al cierre del padrón electoral, el 27 de marzo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) reportó un total de 9.372,912 millones de personas inscritas. De este total el 54.01 % son mujeres y 45.99 % son hombres. Los distritos electorales de más peso son los pertenecientes al área central del departamento de Guatemala y región metropolitana, y luego los departamentos del occidente y Alta Verapaz.

De acuerdo con el Segundo informe: Estado del proceso al inicio de la campaña electoral, de la Misión de Observación Electoral de Guatemala (MOEG), los adultos más jóvenes son los principales afectados por los insuficientes esfuerzos del Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral para el empadronamiento. El hecho de no permitir la conexión automática de la portación del DPI con el empadronamiento ha tornado azaroso el proceso, lo que se combina con una población apática que carece de educación cívica y que se encuentra harta de escuchar de los medios el entramado de corrupción a nivel de los tres poderes del Estado.

Sin embargo, al cierre del padrón electoral, el 27 de marzo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) reportó un total de 9.372,912 millones de personas inscritas. De este total el 54.01 % son mujeres y 45.99 % son hombres. Los distritos electorales de más peso son los pertenecientes al área central del departamento de Guatemala y región metropolitana, y luego los departamentos del occidente y Alta Verapaz.

El listado de binomios presidenciables que solicitaron acreditación al TSE hasta el 20 de marzo según las indagaciones interesantes del observatorio electoral citado es el siguiente:

<b>Tabla 2</b> Listado de binomios que solicitaron acreditación al TSE hasta el 20 de marzo de 2023.			
No.	Partido	Binomio	Estatus <sup>5</sup>
1		Presidente: Zury Mayté Ríos Sosa Vicepresidente: Héctor Adolfo Cifuentes Mendoza	Inscrito
2		Presidente: Sandra Julieta Torres Casanova Vicepresidente: Romeo Estuardo Guerra Lemus	Inscrito
3		Presidente: Isaac Farchi Sultán Vicepresidente: Ulises Mauricio Zaldaña De León	Inscrito
4		Presidente: Edmond Auguste Mulet Lesieur Vicepresidente: Max Santa Cruz Anchissi	Inscrito
5		Presidente: Ricardo Sagastume Morales Vicepresidente: Mario Guillermo (Moy) González	Inscrito
6		Presidente: Manuel Eduardo Conde Orellana Vicepresidente: Luis Antonio Suárez Roldán	Inscrito
7		Presidente: Rudío Lecsan Mérida Herrera Vicepresidente: Rubén Darío Rosales del Cid	Inscrito
8		Presidente: José Rafael Espada Vicepresidente: Arturo Alfredo Herrador Sandoval	Inscrito
9		Presidente: Roberto Arzú García-Granados Vicepresidente: David Esteban Pineda Barrios	No inscrito
10		Presidente: Thelma Cabrera Pérez de Sánchez Vicepresidente: Augusto Jordán Rodas Andrade	No inscrito
11		Presidente: Luis Antonio Lam Padilla Vicepresidente: Otto René Marroquín Ochoa	Inscrito
12		Presidente: Amílcar Rivera Estévez Vicepresidente: Hugo Fernando Mazariegos	Inscrito
13		Presidente: Rudy Guzmán Vicepresidente: Diego Israel González Alvarado	Inscrito
14		Presidente: César Bernardo Arévalo De León Vicepresidente: Karin Larissa Herrera Aguilar	Inscrito
15		Presidente: Giulio Antonino Talamonti Gudiel Vicepresidente: Óscar Enrique Barrientos Pérez	Inscrito
16		Presidente: Hugo Enrique Peña Medina Vicepresidente: Hugo René Johnson López	Inscrito
17		Presidente: Samuel Everardo Morales Cabrera "Sammy" Vicepresidente: Miguel Ángel Estuardo Moir Sandoval	Inscrito
18		Presidente: Carlos René Pineda Sosa Vicepresidente: Efraín Orozco González	Inscrito
19		Presidente: Amílcar de Jesús Pop Ac Vicepresidente: Mónica Alejandra Enríquez Monzón	Inscrito
20		Presidente: Geovanni Efraín Reyes Ortiz Vicepresidente: Oscar Leonel Figueroa Cabrera	Inscrito
21		Presidente: Álvaro Manuel Trujillo Baldizón Vicepresidente: Miguel Ángel Ibarra González	Inscrito
22		Presidente: Manuel Ricardo Villacorta Orantes Vicepresidente: Jorge Mario García España	Inscrito

Fuente: Misión de Observación Electoral de Guatemala (2023).



Hasta ahora la incertidumbre, y ojo de las críticas se centra en los dos binomios no inscritos, y los riesgos manifiestos que ahora presenta la participación de Edmond Mulet, ante la probabilidad de sufrir una cancelación de credenciales, en virtud de la intromisión del fiscal Rafael Curruchiche en un proceso que diversos analistas con conocimiento jurídico-electoral indican que “no tiene ni pies ni cabeza”.

Hasta ahora la incertidumbre, y ojo de las críticas se centra en los dos binomios no inscritos, y los riesgos manifiestos que ahora presenta la participación de Edmond Mulet, ante la probabilidad de sufrir una cancelación de credenciales, en virtud de la intromisión del fiscal Rafael Curruchiche en un proceso que diversos analistas con conocimiento jurídico-electoral indican que “no tiene ni pies ni cabeza”.

Un nombre de partido que apareció hasta el lunes 27 en la lista, y a quien se le había dejado afuera por problemas de formalidad de finiquito es el Partido CREO, que ha sido un puntal de las posiciones de la derecha empresarial en

el medio, y que hoy acuerpa a Roberto González Díaz Durán, para dar pelea por la alcaldía capitalina, y destronar al unionismo, que se ha convertido en un sempiterno poder edilicio de la ciudad de Guatemala.

CREO fue afectado por problemas formales de finiquito en la Contraloría de Cuentas, hacia el Doctor Francisco Arredondo, quien pareciera tener el lastre de su paso fugaz por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social durante el gobierno de Otto Pérez Molina, en el año 2012. Sin embargo, el TSE finalmente inscribió al binomio Francisco Arredondo y Francisco Bermúdez, luego que resolviera un



recurso de nulidad que presentó a su favor dicha agrupación política. (Azteca Noticias GT, 2023)

De acuerdo al cuadro citado (MOEG, 2023), de las 22 agrupaciones de partidos únicamente cuatro, es decir un 17 % podrían ubicarse en el espectro de centro izquierda, y ello incorporando a la Unidad Nacional de la Esperanza, el partido de

Sandra Torres, del cual se han escindido grupos sumamente cuestionados, como es el caso de Líder (hoy CAMBIO) y TODOS, comandado por Felipe Alejos, y dentro del cual militan diputados sumamente cuestionados, incluso por las autoridades estadounidenses que exigen extradición, como es el caso del diputado José Armando Ubico.

## Casos de involución electoral aguda en la actualidad

El ciclo de promesas electorales se refleja inicialmente por el ofrecimiento dispendioso de recursos, tal es el caso el año pasado de aumentar más de Q4 mil millones en el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones para inversiones fortuitas y poco planificadas de la red vial. Además, el candidato de Vamos (el partido oficial), Manuel Conde, ofrece incremento de estipendios en el adulto mayor, tomando ventaja de remanentes de fondos que vienen de la actitud dispendiosa del Congreso de la República durante la pandemia. Se trata de recursos que por ineficiencia no

se ejecutaron, y ahora el Ministerio de Finanzas Públicas ofrece dadivosamente para los espejitos de la clásica oferta populista de hoy en día.

Al respecto, la presidenta del Congreso, Shirley Rivera, impulsa una iniciativa para reforzar el Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, por medio de la cual podrían trasladarse a dicho programa Q340 millones que no fueron usados durante la emergencia de la pandemia de COVID-19 (Cuevas, 2023), como ya se anotó anteriormente.

Otro caso in extremis es el del ofrecimiento del inexperto candidato a la alcaldía capitalina, Sebastián Arzú, no sólo de proponer mano dura “a lo Bukele”, sino de imponer la pena de muerte, cuyas posibilidades están debidamente explicadas en la presentación de esta revista Análisis de la Realidad Nacional, Manera de Ver, que con solidez y fundamento jurídico demuestra la torpeza que subyace en los ofrecimientos superficiales no solo de los candidatos presidenciales, sino incluso de un candidato a la alcaldía capitalina, sin mayores respaldos, más que ser llevado en las arcas del nepotismo, al ser nieto de Álvaro Arzú Irigoyen e hijo de Roberto Arzú, otro candidato presidencial que quedó fuera de la contienda, debido a sus fuertes declaraciones antisistema, que han sorprendido a sus grupos de pertenencia y raigambre y que, según expertos, fue la causa central por la que se le denegó la inscripción para participar en estas elecciones presidenciales.

Sebastián Arzú también habla de “sacar al Ejército a las calles”, sin especificar ni momento ni lugares, como tampoco la viabilidad de una medida de tal naturaleza que solo apunta a despertar las emociones de una población muy afectada por el sadomasoquismo y el síndrome de Estocolmo, tan bien demostrado en la psicología social, que afecta a pueblos con un pasado represivo y de genocidio, en donde la tolerancia resulta ser uno de los comportamientos más preciados, pero escasos.

En estos términos es como se avanza hacia el 25 de junio, fecha marcada para realizarse las elecciones generales en el país, en las cuales se elegirán nuevas autoridades para el Ejecutivo, 160 diputados al Congreso de la República, los 20 diputados al Parlamento Centroamericano y 340 alcaldes municipales.

## Referencias

Azteca Noticias GT [@AztecaNoticiaGT]. (26 de marzo de 2023). El TSE inscribe a Francisco Arredondo y Francisco Bermúdez como binomio presidencial del partido CREO, luego de resolver un recurso de nulidad presentado por la agrupación política. Twitter. <https://twitter.com/aztecanoticiagt/status/1640109553776840707?s=48&t=rVA0BrPWvg4dTRLpaQ3vfw>

Barreno, R. (29 de marzo de 2023). ¿Tiene competencia la Feci para denunciar delitos electorales? *Prensa Libre*, p. 10

Bolaños, R. (27 de marzo de 2023). Ciclo electoral avanza a su segunda fase que incluye la campaña política. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ciclo-electoral-avanza-a-su-segunda-fase-que-incluye-la-campana-politica/>

Bolaños, R. y Domínguez, A. (27 de marzo de 2023). *Termina período de inscripciones*. *Prensa Libre*, p. 3.

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). Situación de los derechos humanos en Guatemala.

Misión de Observación Electoral de Guatemala (2023) Segundo Informe: Estado del proceso al inicio de la campaña electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2023). Ciudadanos empadronados con estatus activo. Totales registrados por sexo, alfabetización y rangos de edades. Organizado por departamento, municipio y residentes en el extranjero. <https://www.tse.org.gt/index.php/sistema-de-estadisticas/estadisticas-de-empadronados>

Valle, C. (22 de marzo de 2023). ¿Ofrecimiento de pena de muerte? No es viable desde una alcaldía. *Agencia Ocote*. <https://www.agenciaocote.com/blog/2023/03/22/ofrecimiento-de-pena-de-muerte-no-es-viable-desde-una-alcaldia/>

---

# | Debate

---





Fuente: [www.sardinerunassociation.org](http://www.sardinerunassociation.org)

## Guatemala, la «sardina» que apoya a Taiwán

### Marco Vinicio Mejía Dávila

Doctor en Derecho por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en Filosofía por la Universidad Rafael Landívar. Ha publicado 32 libros, en los géneros de ensayo, novela y poesía. Obtuvo en 3 ocasiones el premio único del Certamen Permanente Centroamericano 15 de Septiembre (1993, 1998 y 2003). Finalista del Premio Nacional de Novela Luis de Lión (2009). Director del IPNUSAC.

Correo: [tzolkin1984@digi.usac.edu.gt](mailto:tzolkin1984@digi.usac.edu.gt)

## Resumen

Las relaciones diplomáticas de los gobiernos de Guatemala con Taiwán se originaron durante la Guerra Fría. El artículo examina el creciente poder económico de la República Popular China, el aislamiento diplomático de Taiwán, la permanencia del apoyo de trece países pequeños y la guerra por la posible invasión de la isla.

## Palabras clave

República Popular China, Taiwán, Relaciones Exteriores, Conflicto, neutralidad activa.

---

## Abstract

The diplomatic relations of the Guatemalan governments with Taiwan originated during the Cold War. The article examines the growing economic power of the People's Republic of China, Taiwan's diplomatic isolation, the permanence of the support of thirteen small countries and the war for the possible invasion of the island.

## Keywords

People's Republic of China, Taiwan, Foreign Relations, Conflict, active neutrality.

## La «chinización del mundo»

El 15 de marzo de 2023, la presidenta de Honduras, Xiomara Castro, anunció que su gobierno establecerá relaciones con China. Esta decisión pondrá fin al histórico reconocimiento de Taiwán, que quedó con un puñado de aliados diplomáticos. Sin Honduras, la lista se reduce a 13 países, que en el continente americano incluyen a Guatemala, Belice, Haití, y las islas de San Cristóbal

y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y Las Granadinas en el Caribe.

En diciembre de 2021, Nicaragua rompió lazos con Taiwán, en favor de mantener vínculos con China. República Dominicana eliminó el reconocimiento a Taipéi en 2018. Los otros países que reconocen a Taiwán son el Vaticano, Esuatini (antigua Suazilandia), en el sur de África, y las islas Marshall, Nauru, Palaos y Tuvalu en Oceanía.



China es la segunda economía mundial, con 1,425 millones de habitantes. Es el mayor consumidor mundial de energía eléctrica, carbón, soja, zinc, cobre y otros minerales estratégicos. Es el segundo consumidor de petróleo detrás de EE.UU. Esta condición le ha permitido desarrollar una industria manufacturera de excelencia, con proyección hacia mercados externos en cualquier latitud del planeta. A este fenómeno lo denominan «la chinización del mundo», para colocar su amplia gama de bienes manufacturados. China se ha expandido en el planeta con el proceso de la Franja y la Nueva Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés).

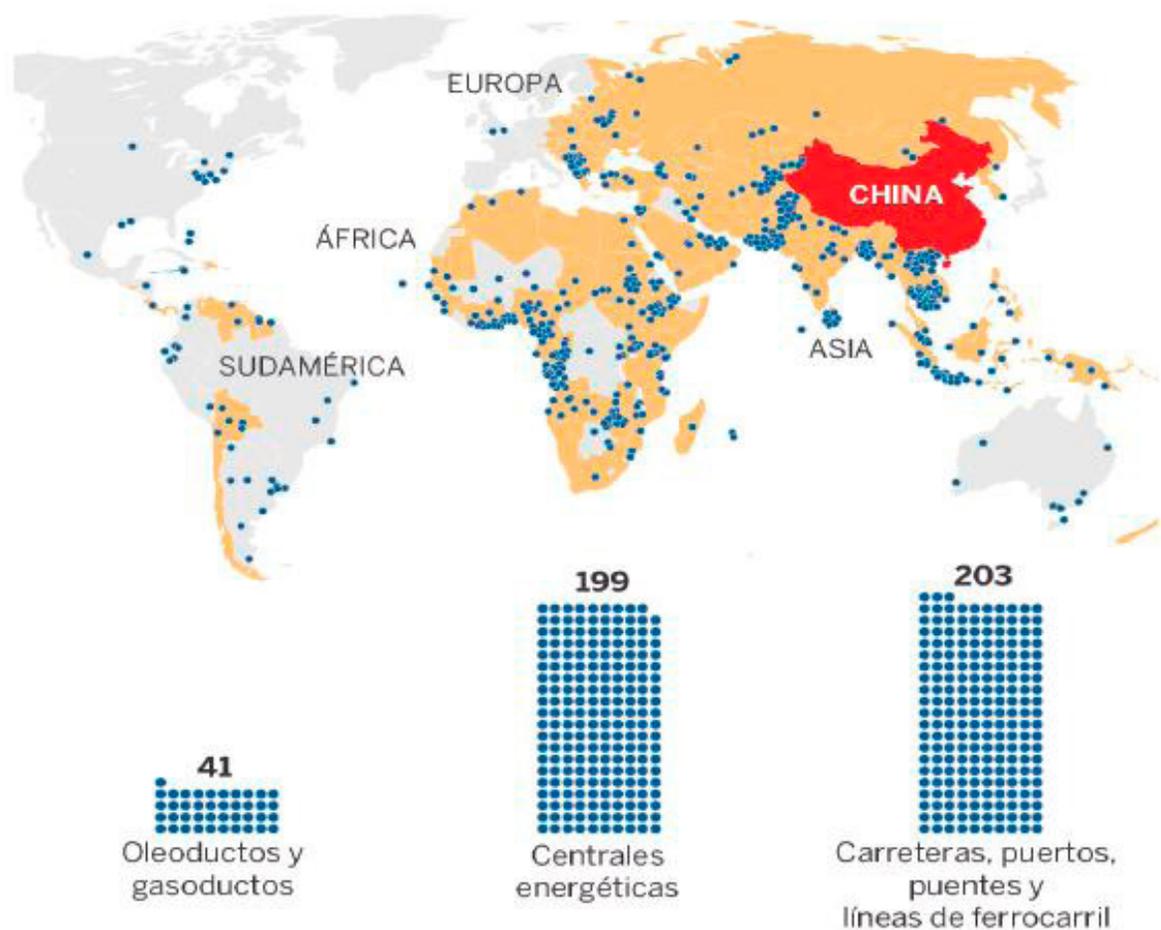
China es la segunda economía mundial, con 1,425 millones de habitantes. Es el mayor consumidor mundial de energía eléctrica, carbón, soja, zinc, cobre y otros minerales estratégicos. Es el segundo consumidor de petróleo detrás de EE.UU. Esta condición le ha permitido desarrollar una industria manufacturera de excelencia, con proyección hacia mercados externos en cualquier latitud del planeta. A este fenómeno lo denominan «la chinización del mundo», para colocar su amplia gama de bienes manufacturados. China se ha expandido en el planeta con el proceso de la Franja y la Nueva Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés).

Por medio del orden y la disciplina, mantiene una estrategia plural y multipolar que ha fijado un nuevo modelo en las relaciones internacionales y en la economía política internacional. La vinculación de China con Latinoamérica ha establecido compromisos con el gigante asiático, a pesar de las

recomendaciones de EE.UU. de detener la creciente participación china en la región.

La ambiciosa red china de infraestructuras está repartida por los cinco continentes. Consiste en un plan estratégico de ramificaciones geopolíticas y económicas, criticado por algunos como un instrumento para dominar el mundo y alabado por otros como un «plan Marshall del siglo XXI» que ayudará a desarrollar regiones olvidadas. Tanta es la importancia que le asigna China que, desde 2017, la incluyó en la Constitución del Partido Comunista.

En el mapa, publicado por Macarena Vidal Liy (2018), se observan los acuerdos y proyectos en desarrollo financiados por China. En color marrón están los países con acuerdos para el desarrollo de infraestructuras terrestres y marítimas de la Nueva Ruta de la Seda. En color azul, los proyectos en desarrollo.



China se relaciona con Latinoamérica por medio de los diversos mecanismos de cooperación regional. En 2008 publicó el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, el cual estableció el marco general de las relaciones estratégicas que pretendía desarrollar en la región, agrupadas en cuatro grandes áreas de cooperación: 1) política, 2) económica, 3) cultural y social y 4) de seguridad, paz y justicia,

y la renovación de la estrategia de su *Libro Blanco para Latinoamérica* en 2016.

Además, hubo un hito en la geopolítica latinoamericana con los «Diálogos estratégicos entre Estados Unidos y China sobre Latinoamérica», que brindó un trato igualitario a la potencia asiática y reconoció la legitimidad de sus intereses en la región. En este sentido,

EE. UU. amplió su interpretación de la doctrina Monroe y dejó de considerar la presencia de una potencia extranjera en la región como una amenaza. China aprovechó la preocupación de Washington por el terrorismo y el Medio Oriente, que desplazó a Latinoamérica de su agenda. (Torres Mello, 2019)

El lugar de China en el concierto mundial tiene una paulatina reconfiguración de las tradicionales esferas de influencia. En tanto, la dinámica del sistema internacional se ajusta a la nueva realidad mundial orientada hacia el mundo multipolar. Para Latinoamérica el intercambio económico, con pocas excepciones y pese a la distancia geográfica que separa a los países, se basa sobre todo en el intercambio de bienes manufacturados chinos por materias primas (petróleo, alimentos y minerales).

Hace falta una comprensión a fondo de los intereses de China en la región que nos permita entender bajo qué términos el gigante se desenvuelve en Latinoamérica, enmarcada dentro de una su Política Exterior sostenida por la «Diplomacia Económica» y el «Soft Power». (Torres Mello, 2019)

## El modelo económico chino

Desde cierta perspectiva, el modelo chino es producto de la formación y desarrollo de las concepciones, estrategias, políticas y prácticas del socialismo, con peculiaridades chinas. Otros consideran que este modelo es el camino de la modernización china integrando el socialismo científico con las condiciones concretas de China y con las peculiaridades de la época contemporánea. El contenido clave del modelo chino abarca la economía socialista de mercado, la política democrática socialista, la cultura avanzada socialista, la sociedad armoniosa socialista y la cultura ecologista socialista.

El modelo se presenta como exitoso y atractivo. Implica que, recurrir a la fuerza militar, representa la última opción respecto a otras posibilidades para obtener nuevas alianzas. En otras palabras, en el actual sistema internacional se destaca la importancia creciente de un poder blando que, en la definición de Joseph Nye, «es representado por todos los recursos -como la cultura política, los valores sociales, las normas morales y el carisma

cultural- en poder de un país, que permiten influir sobre las preferencias de otros Estados y determinar un acercamiento a su propio sistema de referencia». (Nye, 2017) El «ascenso pacífico» de China ha implicado nuevas relaciones de poder y un reacomodo de los equilibrios mundiales, ante la cual los distintos actores de la arena internacional, incluyendo a los países latinoamericanos, han ajustado sus agendas, en las que destacan cada vez más las relaciones con el país asiático. El *Soft Power* chino se plantea la necesidad de potenciar la amistad y profundizar la confianza mutua por medio de la cooperación. Las relaciones internacionales chinas se fundamentan

en la esencia del confucianismo, «la Armonía».

El historiador chino Qian Mu hace un análisis comparativo entre la cultura china y la cultura occidental; plantea que, mientras la cultura occidental hizo hincapié en la lucha, por medio de la coerción y la competencia por la expansión territorial, la cultura china se centró en la fusión de ideas y la congregación en armonía, por ende, cada poderosa dinastía china tendía a buscar la paz duradera y la coexistencia. En este sentido aplican los principios de «armonía versus coacción» y «armonía en la diversidad». (Arias, 2005).



<https://apkpure.com/>

Como explica Arias, con respecto a lo que Beijing «llama su “poder nacional total” (*zonghe guoli*) -incluido el económico y militar-, su influencia cultural y el prestigio internacional que proyecta es un elemento cada vez más importante». (Arias, 2005) El mismo autor expone:

En el caso de China, durante el último lustro, la emergencia de una política exterior más suave le ha ayudado a atraer a otros países hacia su órbita. Ahora le resulta más propicio utilizar instrumentos de poder blando, como la diplomacia pública y el multilateralismo, para llevar a cabo sus objetivos políticos y comerciales en el exterior. (Arias, 2005)

## La diplomacia del Yuan (Renminbi)

El análisis de la relación diplomática de China con Latinoamérica y, específica, la que podría darse con Guatemala, parte de la «diplomacia económica». Esta se define como el uso de la influencia política que tienen los Estados para favorecer sus intereses económicos en los mercados internacionales. (Ministerio

de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Venezuela, 2011) Este es un aspecto de la Política Exterior que se relaciona con la cooperación económica, donde interviene el elemento de la gratuidad y/o intercambios de expertos en asistencia técnica y transferencia económica, y el comercio (importaciones y exportaciones) e inversión, pues, tradicionalmente, los principales objetivos de la diplomacia han sido la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz.

Los profundos cambios que se han experimentado por la globalización económica modificaron esos objetivos y determinaron un papel primordial para las relaciones económicas internacionales. Lo que conocemos como diplomacia económica se consolidó como objetivo prioritario de cualquier política exterior. La diplomacia económica china se traduce en cooperación y comercio e inversión.

La diplomacia económica china se rige por el uso de su moneda. En 2013 el yuan (renminbi), se situó como segundo dentro del *ranking* de divisas más utilizadas para el financiamiento comercial y dejó al euro en tercer lugar,

al mismo tiempo que China realizó la suscripción de los llamados *swaps cambiarios bilaterales* con más de veinte países, lo que ha logrado un gran mercado para el yuan que incrementa su importancia como moneda internacional. Desde la perspectiva geopolítica, se considera a China como el primer importador de petróleo a nivel mundial, dado que es uno de los países que mayormente busca comercializar el petróleo en yuanes, e impulsa el

desarrollo de un mercado de futuros en esta moneda por medio de la Bolsa de Futuros de Shanghai (SHFE), lo cual podría traer consecuencias del mercado petrolero al dólar. Si su estrategia resulta exitosa aumentaría el uso del yuan en el mercado petrolero mundial con el respectivo desplazamiento del dólar y la consiguiente reducción de su demanda global, con importantes consecuencias para la economía del mundo. (Torres Mello, 2019)



El renminbi es la moneda de curso legal de la República Popular China. El yuan es la unidad básica del renminbi, nombre por el que también se conoce a la moneda.



Las relaciones entre Guatemala y Taiwán se institucionalizaron en la década de los años setenta, durante el período en el que en el país se intensificaba el intenso conflicto interno. En ese período, el gobierno de Guatemala requirió el apoyo de otros países, para combatir la lucha insurgente y lo obtuvo de Taiwán, Israel, Chile, Sudáfrica y Argentina. El régimen militar guatemalteco recibió armas y apoyo informático o inteligencia militar. De Taiwán consiguió asesoramiento político-ideológico para enfrentar el «comunismo» y la obtención de una relación en términos de cooperación de largo plazo, que sería el inicio de la relación que aún permanece. (Abadia, 2017 )

## Guatemala y las dos Chinas

Guatemala inició su relación diplomática con la República de China (Taiwán), a cambio del apoyo que recibió durante el enfrentamiento armado interno. En Taiwán rigió el autoritarismo durante 38 años, hasta que en 1987 fue levantada la ley marcial. En Guatemala, el protagonismo militar de 32 años

fue evidente y, si bien se matizó en 1986, cuando asumió un gobierno civil, continúa la hegemonía de la concepción de seguridad nacional sobre la seguridad civil. Durante esos períodos se dio la parte oscura de relaciones bilaterales enmarcadas en la Guerra Fría. Ahora, tanto el tinglado internacional como las condiciones del intercambio han cambiado.

Si bien Taiwán suscribió en 1945 la Carta de las Naciones Unidas como único representante de China, durante la XXIV Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en octubre de 1971, la isla fue expulsada por una iniciativa de Albania que propuso el ingreso y puesto permanente de China Continental en el Consejo de Seguridad. Desde hace 74 años, la ONU ha desconocido la capacidad representativa de la China Nacionalista.

En 1991 se planteó un plan para reestructurar el gobierno y se introdujo un programa a largo plazo, compuesto de tres fases, para iniciar la reunificación con la China continental. En abril de 1993, representantes de los gobiernos de Taiwán y China se reunieron en Singapur, donde comenzaron a discutir los temas vinculados con las relaciones entre ambos territorios. Se estableció un cronograma para los posteriores encuentros entre los dos gobiernos. La reunión de Singapur fue el primer contacto a alto nivel desde 1949 entre la República Popular y Taiwán.

En octubre de 1998 en Shanghái se efectuó un segundo encuentro entre representantes de «ambas Chinas».

En ese entonces, los miembros de la delegación de la China continental propusieron que Taiwán adoptara un modelo similar al de Hong Kong -un país con dos sistemas-, aunque con un mayor nivel de autonomía.

Las relaciones entre Guatemala y Taiwán se dieron en ese marco y se institucionalizaron en la década de los años setenta, durante el período en el que en el país se intensificaba el intenso conflicto interno. En ese período, el gobierno de Guatemala requirió el apoyo de otros países, para combatir la lucha insurgente y lo obtuvo de Taiwán, Israel, Chile, Sudáfrica y Argentina. El régimen militar guatemalteco recibió armas y apoyo informático o inteligencia militar. De Taiwán consiguió asesoramiento político-ideológico para enfrentar el «comunismo» y la obtención de una relación en términos de cooperación de largo plazo, que sería el inicio de la relación que aún permanece. (Abadia, 2017)

Guatemala reconoce como país soberano a la República de China y que los dos lados del Estrecho de Taiwán son independientes mutuamente. Los sucesivos gobiernos guatemaltecos

apoyaron la fórmula de «un país, dos sistemas», al argumentar que el futuro de Taiwán lo deciden sus habitantes. El Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo (CNP) de China Continental adoptó el proyecto de ley antisecesión en diciembre de 2004 aprobada en la sesión plenaria del CNP.

El 10 de marzo de 2019 se conmemoró el 60 aniversario del levantamiento popular contra la ocupación china del Tibet histórico. Durante siete décadas, el gobierno de Beijing ha adoptado una postura imperialista en relación con Tibet, Taiwán, Mongolia Interior y el Turkestán Oriental. Los derechos independentistas de esos pueblos son apoyados por quienes no distinguen nacionalidades, etnias, credos o ideologías, sino están unidos por causas justas que han sido relegadas a un segundo plano por las potencias occidentales y las presiones de todo tipo de las autoridades de la República Popular China.

El Gobierno de Beijing, al regirse por el internacionalismo proletario, contradice la afirmación marxista de que el imperialismo es la fase última del capitalismo. Al Tíbet lo convirtieron en un gigantesco campo de concentración

y explotación, mientras a Taiwán lo consideran un patio insurrecto en el que no cuenta la opinión de sus ciudadanos.

La sublevación tibetana de 1959 tuvo una réplica en las revueltas de 1989, iniciadas meses antes de las matanzas de Tiananmén. Oponerse al imperialismo chino es reconocer que la geografía independentista subsiste en Tibet, Taiwán, Palestina, Sahara, Turkestán, Mongolia Interior, Chiapas, Chechenia, Kurdistán, Canarias, Euskal Herria y Paisos Catalans.

En relación con las dos Chinas, sus modelos de desarrollo son una guía para superar el mercantilismo y los atavismos de la economía agrícola. Esta referencia estaría desprovista del fervor anticomunista que originó una alianza política estratégica entre Formosa y Guatemala. El modelo taiwanés resulta más atractivo para la burguesía criolla acostumbrada a los privilegios y para una *intelligentzia* dizque de izquierda que casi siempre carece de propuestas.

Más allá de las consideraciones económicas está el rol estratégico de Guatemala como aliado diplomático de Taiwán, para apartarse del conflicto

que se daría con la invasión de la isla por el Ejército Popular de Liberación (EPL) de China continental. La mayoría de la literatura sobre los compromisos adquiridos por países latinoamericanos con la República Popular China (RPC) se centra en el aspecto comercial. No se han considerado las implicaciones estratégicas de la creciente posición china en una guerra por Taiwán. La expansión de la infraestructura, el ejército y el espacio de la RPC en Latinoamérica podría comprometer indirectamente a esta región en un conflicto militar provocado potencialmente por una posible invasión de Taiwán por parte de la RPC en los próximos años.

En este caso podemos seguir las ideas de Juan José Arévalo sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos (como reclama Taiwán), frente a los afanes imperialistas de China Continental. El expresidente guatemalteco citó el caso de Formosa en su libro *Antikomunismo en América Latina*, como ejemplo de que el nacionalismo es parte integral del concepto de «soberanía interior». Uno de los propósitos de la justicia internacional es el respeto de la soberanía de todas las naciones.

En la *Fábula del Tiburón y las Sardinias*, Arévalo advirtió que las Naciones Unidas deben funcionar como árbitro entre países hegemónicos (*tiburones*) y países pequeños (*sardinias*). En su obra dice:

Tú, sardina, no debes sentirte pequeña ni débil: el derecho oceánico te protege. Tú, tiburón, no debes creerte omnipotente: el derecho oceánico te vigila y te condena... Hay poderes superiores a tu brutalidad, tiburón. Hay, sardina, en este acuático mundo, cosas más temibles que el tiburón destripador. [...] El Derecho significa reciprocidad y responsabilidad, afronta los conflictos, nivela las aristas, desarma al agresor, equipara las fuerzas, reforma lo deforme, da forma a lo informe y uniforma las formas.

La esperanza de Arévalo en la mediación entre naciones se mantiene con la postura de catorce países «pequeños» (las islas Marshall, Mauru, Palau, las Islas Salomón, Tuvalu, Burkina Faso, Chad, Gambia, Malawi, Santo Tomé y

Príncipe, Guatemala, Belice, San Vicente y las Granadinas, y San Cristóbal y Nevis), que han instado a mantener la paz en el Estrecho de Taiwán. Las «sardinias» se unieron en torno a Taiwán para enfrentar al «tiburón» de la República Popular China. De acuerdo con la doctrina de Juan José Arévalo, constituye una postura antiimperialista «contra el avasallamiento político de un país; contra la subordinación a los intereses económicos, diplomáticos de un país poderoso, cualesquiera que sean los pretextos y las ficciones de que el tiburón se valga».

## Guatemala: son dos Chinas

Durante su visita a Japón en agosto de 2005, el presidente Óscar Berger demostró que Guatemala se unió al esfuerzo de contener a China continental en la escena internacional, al apoyar la principal reivindicación diplomática de Japón: tener un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este propósito se relaciona con la postura nipona, por primera vez desde 1945, de abandonar su neutralidad con respecto a Taiwán y abanderar el

objetivo estratégico internacional de hallar la solución pacífica de las disputas en el estrecho de Formosa. Allí se agravaron las tensiones desde que el 14 de marzo de 2005 el parlamento chino votó una «ley antisecesión», la cual autorizaba a Pekín a «recurrir a medios no pacíficos» contra Taiwán en el caso de que las autoridades de la isla optaran por la independencia. El llamado a las armas que hizo Beijing inquietó a la comunidad internacional, si se toma en consideración que el presupuesto militar chino se incrementó considerablemente debido a su bonanza económica.

La Casa Blanca advirtió que esa ley antisecesión «no hace ningún servicio a la paz ni a la seguridad en el estrecho de Formosa». Si bien, desde 1972 Washington acepta una sola China, y reconoce que Taiwán la integra, en 1979 el Congreso votó por unanimidad una resolución que compromete a Estados Unidos en garantizar la seguridad de la isla. De ahí que también Japón haya expresado su preocupación debido a «los efectos negativos de esa ley sobre la paz y la estabilidad de la región». Las tensiones también repercuten en Europa. La adopción de la ley antisecesión provocó que se postergara

el levantamiento del embargo europeo sobre la venta de armas a Beijing, medida que en especial reclamaban Francia y Alemania.

Muy poco ha cambiado la Organización de Naciones Unidas, surgida tras la Segunda Guerra Mundial y cuya configuración la impusieron los vencedores de la conflagración, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (CS) con derecho a veto. Este es el órgano realmente efectivo en la resolución de los conflictos y no la Asamblea General. Se necesita renovarlo ante el desequilibrio que significa la hegemonía de Estados Unidos, la subordinación de Londres, el aislamiento de Francia, el poderío nuclear de Rusia y el afán expansionista de China continental. La propuesta de suprimir los privilegios de los miembros permanentes del CS también busca un ordenamiento internacional justo y armónico, en que haya lugar para

la reivindicación de los pueblos a determinarse como naciones soberanas.

Hay indicios de que la República Popular China y los Estados Unidos buscan evitar que la competencia comercial y política se convierta en un conflicto militar. El 14 de noviembre de 2022, el presidente estadounidense, Joseph Biden, y su homólogo chino, Xi Jinping, se reunieron al término de la cumbre del G-20 en Bali (Indonesia), con el objetivo de reducir las tensiones entre ambos países. Cinco días después, se dio el encuentro de seguimiento de conversaciones entre Xi Jinping y la vicepresidenta Kamala Harris en la cumbre de líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El 22 de noviembre de 2022 hubo conversaciones entre el secretario de Defensa de Estados Unidos, Lloyd Austin, y su homólogo chino, Wei Fenghe, en la cumbre de líderes militares de la ASEAN en Camboya.



El presidente de EE. UU., Joseph Biden, y su homólogo chino, Xi Jinping. Fotografía de Kevin Lamarque/Reuters.

Las tensiones se mantienen ya que Xi Jinping instruyó al Ejército Popular de Liberación (EPL) para prepararse ante un conflicto por Taiwán. Es probable que haya una guerra, provocada por una invasión del EPL a Taiwán. En ese contexto, la operación y el uso de «infraestructura de doble uso» por parte de la RPC en Latinoamérica y, específicamente, en Centroamérica, requiere analizar cómo sustraerse de la «Gran Competencia de las Potencias» o simplemente beneficiarse del dinero chino.

La RPC cuenta con el gobierno antiestadounidense de Daniel Ortega en Nicaragua, quien podría permitir el uso de sus puertos, aeródromos y otras instalaciones. En El Salvador se ha profundizado la dependencia de China, facilitada por el creciente distanciamiento del régimen de Bukele con respecto a EE. UU. Se suman las negociaciones de El Salvador con la RPC para comprar su deuda y lograr un acuerdo de libre comercio que abra aún más los mercados salvadoreños a la China continental.



¿Cuál es la relación que le conviene a Guatemala: ¿China continental o Taiwán? Se arguye que las conveniencias económicas están del lado de Beijing, mientras se pide lealtad diplomática con Taipéi. Las oportunidades estarían en China continental al ser el mayor mercado del planeta, con sus 1,425 miles de millones de potenciales consumidores, pero el intercambio entre Guatemala y China, en los últimos 22 años es el que presenta el mayor nivel de déficits comerciales con la RPC de los países de Centroamérica.

Beijing ha buscado aislar internacionalmente a Taiwán, tanto como sea posible, antes de consumir la serie de amenazas de una acción militar contra la isla. Era previsible que Honduras se alejara de Taiwán. La presidente Xiomara Castro, cuando era candidata proclamó su intención de reconocer a la RPC. Haití eventualmente tendrá elecciones, en las cuales la mayoría de los actores interesados en reemplazar al actual presidente no

electo de ese país, Ariel Henry, quieren reconocer a la RPC.

Hay que considerar que las estrategias de la China continental y las negociaciones vinculadas con Latinoamérica pueden estar condicionadas por el estudio de los efectos de la invasión rusa de Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia por esa invasión. El plan puede concretarse hasta que las vulnerabilidades expuestas por la experiencia de Rusia se aborden en el contexto de la RPC.



## Enfrentar al dragón

¿Cuál es la relación que le conviene a Guatemala: ¿China continental o Taiwán? Se arguye que las conveniencias económicas están del lado de Beijing, mientras se pide lealtad diplomática con Taipéi. Las oportunidades estarían en China continental al ser el mayor mercado del planeta, con sus 1,425 miles de millones de potenciales consumidores, pero el intercambio entre Guatemala y China, en los últimos 22 años es el que presenta el mayor nivel de déficits comerciales con la RPC de los países de Centroamérica.

Guatemala no tiene nada que ofrecer al gigante asiático, interesado en la importación de combustibles (no petróleo sin refinar), acero y tecnología. No necesitan café, pues tienen una preferencia milenaria por el té. Un ínfimo porcentaje de la población china saborea, ocasionalmente y a manera de lujo, café instantáneo que proveen transnacionales. Si desean café en grano, es más económico comprarlo en Vietnam, tanto por el precio como por cercanía geográfica. Los altos costos de transportar azúcar y banano

desde Guatemala hacen inviable esa opción. Solo quedan los productos no tradicionales.



Si ocurre un conflicto armado por Taiwán, lo recomendable es adoptar la «neutralidad activa», la cual consiste en no adoptar una posición, lado o partido en un enfrentamiento bélico, pero en el cual sí se quiere influir para ayudar en la búsqueda de soluciones para que la confrontación se resuelva.

Ni el café ni el azúcar sacarán a flote la economía guatemalteca. Son otras las consideraciones que se necesitan. Guatemala y China Taiwán están en dos extremos del mundo y tienen culturas

diferentes. Ambos países se encuentran a las puertas de mercados gigantescos. De ahí que el TLC que suscribieron los presidentes Óscar Berger y Chen Shui Bian en 2005 no debía perseguir solo mejores términos de intercambio sino establecer una sociedad de inversión y comercio de carácter estratégico, para tener acceso a terceros mercados.

Ante la posibilidad de que se desate una guerra por Taiwán, se requiere que los analistas latinoamericanos, en particular los guatemaltecos, consideren cómo la RPC podría aprovechar sus enclaves y operar en Latinoamérica, el Caribe y Centroamérica en tiempos de guerra. También es primordial que la errática diplomacia nacional esté preparada para una posible conflagración. La política exterior guatemalteca se ha caracterizado por un estilo poco definido, sin lineamientos claros y de carácter reactivo. A su vez, un segundo rasgo es que la política exterior es presidencialista.

Si ocurre un conflicto armado por Taiwán, lo recomendable es adoptar la «neutralidad activa», la cual consiste en no adoptar una posición, lado o partido en un enfrentamiento bélico, pero en

el cual sí se quiere influir para ayudar en la búsqueda de soluciones para que la confrontación se resuelva. Es asumir lo que detalló el ministro de Relaciones Exteriores Mario Quiñones Amézquita, en una conferencia en la Universidad Rafael Landívar, el 12 de mayo de 1986:

La neutralidad activa responde, simplemente, a un interés y no a una calificación moral sobre la justicia o injusticia del conflicto diplomático o del conflicto bélico. Por consiguiente, si varía el interés o la razón que se tiene, también varía la posición. El interés fundamental que ha tenido Guatemala es no verse involucrada en un conflicto armado de proyecciones impredecibles. (1986, p. 107)

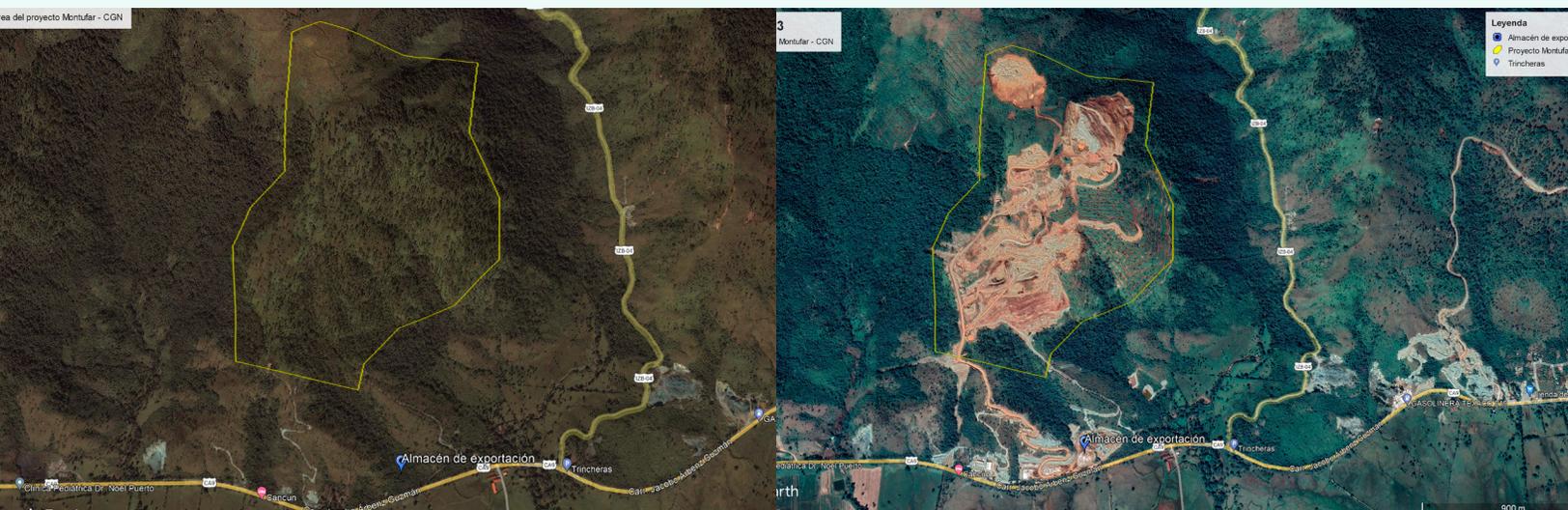
Para los dirigentes, estrategias militares y analistas es imperativo anticipar cómo la región centroamericana podría convertirse en objeto de lucha como resultado de la agresión de la RPC contra Taiwán, incluso si son ciertas las afirmaciones de la RPC de que no tiene planes militares en el continente americano. Es de interés para los

líderes políticos considerar cómo las interacciones comerciales con la RPC en sectores estratégicos como los puertos, el espacio y el dominio digital, pueden contribuir indirectamente a la forma en que los chinos podrían

explotar las oportunidades creadas por esos proyectos en el caso indeseable de que el creciente enfoque de la administración de la China continental, en la incorporación forzosa de Taiwán, desate un conflicto de alcance global.

## Bibliografía

- Abadia, D. (24 de enero de 2017). Problemática entre Taiwán y la República Popular de China. Problemática entre Taiwán y China Popular. *La Hora*. <https://lahora.gt/problematika-taiwan-la-republica-popular-china/>
- Arias, J. (2005). "El 'poder blando' de China." *Foreign Policy*. (10), 44-53. Edición Española.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Venezuela. (2011). Diplomacia económica como estrategia. *Miradas al Exterior, Revista de Información Diplomática*. (17), 6-8. [www.maec.es](http://www.maec.es)
- Ministerio de Economía de Guatemala. Viceministerio de Integración y Comercio Exterior. Dirección de Análisis Económico. (2015). Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Guatemala y la República de China (Taiwán). En el marco del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y la República de China (Taiwán).
- Quiñonez Amézquita, M. (1986) Guatemala: La Política Exterior del Gobierno Demócrata Cristiano. *Revista Relaciones Internacionales*. (17), 103-108. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Torres Mello, Veruska Vanesa Valentina. (2019). Presencia China en América Latina: Análisis comparativo de las relaciones de cooperación de la República Popular China con la República de Chile y con la República Bolivariana de Venezuela (2006-2016). Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Programa de Magíster en Relaciones Internacionales. Valparaíso, marzo 2019.
- Vidal L. M. (03 de diciembre de 2018). La Nueva Ruta de la Seda, el gran plan estratégico de China. *El País*. [https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537\\_893651.html](https://elpais.com/economia/2018/11/30/actualidad/1543600537_893651.html)



# La cuestión minera: el níquel en Guatemala

*Guatemala, la dulce Guatemala de Landívar, no cabe en un libro. No hay cárcel de palabras para su pequeña grandeza, para su infinito de lucero y hormiga, para su universo de burriones con el pecho untado de sangre coagulada.*

*Marco Augusto Quiroa, (Memorial para un memorial, 1997).*

## Edgar Balsells

Economista por la USAC. Maestría en Policy Economics (Universidad de Illionis en Urbana Champaign) y en Administración Pública (Usac-Inap). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Pontificia Universidad de Salamanca). Encargado del Área Socioeconómica del IPNUSAC.

Correo: [edgarbalsells@gmail.com](mailto:edgarbalsells@gmail.com)

## Resumen

A partir de la resolución de la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro del Gobierno de los Estados Unidos, y de la Ley Magnitsky, se denuncian las corruptelas de ejecutivos extranjeros contratados por la transnacional Solway, que tiene la concesión de los principales proyectos de explotación de níquel a cielo abierto. Ello abre un ambiente de incertidumbre para la minería y la empresa pública extensos comunicados en donde el autor muestra que pareciera poner los proyectos al mejor postor, tal y como suele ocurrir en los mercados internacionales de este tipo de explotaciones. Ello permite reflexionar sobre una larga y convulsa historia de violencia y depredación en territorios de preciosa herencia cultural maya, que debieran tener otro derrotero bajo esquemas políticos más progresistas y visionarios. Se presenta así una primera apreciación de la cuestión del níquel en Guatemala.

## Palabras clave

Cuestión minera, minería a cielo abierto, concesiones mineras, grandes monopolios mineros internacionales, concesiones mineras internacionales, cuestión social.

## Abstract

From the resolution of the Office of Foreign Assets Control of the United States Department of the Treasury, and the Magnitsky Law, the corruption of foreign executives hired by the transnational Solway is reported, which has the concession for the main open-pit nickel exploitation projects. This opens an environment of uncertainty for mining and the public company, extensive statements where the author shows that it seems to put the projects up for auction, as is often the case in international markets for this type of exploitation. This allows us to reflect on a long and tumultuous history of violence and predation in territories of precious Mayan cultural heritage, which should have a different path under more progressive and visionary political schemes. This presents a first assessment of the nickel issue in Guatemala.

## Keywords

Mining question, open-pit mining, mining concessions, large international mining monopolies and international mining concessions.

## I. Manual Crítico de Cultura Ambiental

Así como gracias a Karl Kautsky mantenemos aún grandes discusiones sobre la cuestión agraria, vale la pena bajo esas posturas críticas abordar la sangrienta y convulsa historia del níquel, que empieza con la empresa Explotaciones y Exploraciones Mineras de Izabal, S.A. (EXMIBAL) y con las posiciones pro negocios proclives al mismo que se inician con la contrarrevolución desde 1954 y tienen un primer gran impulso durante el gobierno militar de Enrique Peralta Azurdía y gobiernos militares posteriores. Pasamos entonces al análisis.

Tuve la suerte, en el programa de Doctorado en Sociología de la Pontificia Universidad de Salamanca, de ser examinado al final del proceso, y dialogar en varias oportunidades con Pedro Costa Morata: un experto en la sociología ecológica y del ambiente. Me agradó de sobremanera encontrar en SOPHOS, ese oasis de libros en Guatemala, su Manual Crítico de Cultura Ambiental, de la editorial Trotta de Madrid.

A Morata, como a este escribiente y al IPNUSAC preocupa el cambio climático y todas sus implicaciones. Ello debe ser abordado, según nuestro experto citado, entre otras perspectivas, bajo la comprensión de la nueva complejidad. Se trata, nos dice, de una deriva compleja muy difícil de diagnosticar; y se refleja en publicaciones de autores como: Daniel Bell, Alain Touraine, Zygmund Bauman, Ulrich Beck, David Held. Richard Falk, Jürgen Habermas o Manuel Castells, para no citar sino a unos prominentes. Se trata así también de interrogar nuestra época.

Al hablar de complejidad, es preciso subrayar que nos enfrentamos ante el desafío de plantear todas las políticas, pues de súbito hemos llegado ya a los límites, advertidos desde las publicaciones del Club de Roma en 1972. Asistimos así a una situación excepcional por su gravedad y consecuencias nos dice el maestro Costa Morata: estamos destruyendo la biodiversidad, sin percibir los riesgos de los que la actual pandemia es tan sólo una muestra compleja y delicada.

¡Es necesaria una nueva gobernanza del planeta!, lo que requiere de una nueva

comunidad política. Y es que la crisis ecológica ambiental ya está declarada. Y nos interesa aquí escudriñar en la ciencia y la técnica, especialmente en la forma como ha sido abordada la minería a cielo abierto, paradójicamente impulsada en los países tropicales por naciones democráticas y civilizadas como lo son Canadá y Suiza, pero que sus corporaciones parecieran no ceñirse al Global Pact de Responsabilidad Social Empresarial, ni a los acuerdos climáticos y de medio ambiente.

El Manual Práctico citado, afirma que el extractivismo no es producción, es agotamiento. El mismo se asocia a las prácticas de explotación económica de los recursos naturales no renovables. Aquí no se da una verdadera producción, sino un agotamiento del recurso en mayor o menor medida. (Costa, 2022, p. 58). Y es que ni siquiera debiera utilizarse el término en las cuentas nacionales relativo a "producción minera". Debiéramos más bien etiquetarlo como: "explotación minera, con agotamiento". Y eso es precisamente lo observado por el autor de este artículo, con la ayuda de valiosas técnicas de observación satelital sobre la rica región del nororiente guatemalteco.

Partimos en este trabajo del enfoque crítico que el modelo económico de base y filosofía extractivista presenta muy serios problemas ambientales: aquí deben tomarse en cuenta las pérdidas, o bien lo que suele denominarse las externalidades negativas, que también atañen, dicho sea de paso, a los monocultivos como la caña de azúcar y la palma africana, que azotan también la región a estudiar: el nororiente del país.

Vale indicar que, por las preocupaciones ambientales y la presencia de presiones sociales de diverso tipo, los llamados países civilizados del hemisferio occidental y Europa, vienen trasladando las prácticas del extractivismo a naciones débiles en su institucionalidad, como es el caso de diversas del África, Asia y América Latina. En el caso de América Latina, la conciencia ecologista de grandes masas campesinas, viene mostrando cifras en escalada sobre el asesinato de líderes ecologistas. Así Global Witness reporta que la reacción violenta se ha intensificado, en su orden, en: Brasil, Honduras, Perú, Colombia, México y Guatemala. (Costa, 202, p. 237). Con este panorama analizamos la actualidad del extractivismo del níquel en Izabal y Zacapa.

## II. International Nickel Company (INCO) y EXMIBAL: Memorial del Golfo Dulce

Corría el año 1997 cuando la *rial* academia publicó y presentó un ensayo de uno de sus miembros: *Memorial del Golfo Dulce*, de Marco Vinicio Mejía. Bien recuerdo el día de la presentación, y la colorida obra que acompaña la portada, elaborada por el genial Marco Augusto Quiroa. El Memorial es un recuento de su tiempo, arropado por la *Ecología Política* y el estudio de los enclaves en Guatemala. La portada de Quiroa bien nos representa esa trágica realidad de la historia: el pez grande se come al chico: el tiburón y las sardinas escribió Juan José Arévalo. Y ello nos lleva a una primera conclusión de recomendaciones de políticas de Estado: sin una Cancillería digna, concedora de la historia y meritocrática, todo comienza a despeñarse.

La contraportada se acompaña de una fotografía de la Earth Satellite Corporation, de 1996 que mostraba que la vegetación natural del Parque Nacional Río Dulce es una estrecha cortina boscosa. La tecnología ha avanzado de manera vertiginosa, al punto que National Geographic incluso ha venido utilizando la revolucionaria tecnología LiDAR (Light Detection and Ranging), en donde se remueve la zona boscosa y se revelan los incontables vestigios arqueológicos por todo Petén, el sureste de México y Belice, reflejando el sorprendente pasado de la civilización maya.

Los hallazgos divulgados por National Geographic y en donde sobresalen diversos centros académicos y de investigación renombrados, así como valiosos arqueólogos guatemaltecos como el Dr. Francisco Estrada Belli,<sup>1</sup> nos muestran que la región que comprende desde el Mirador-Tikal hasta Copán, pasando por Quiriguá, tiene una riqueza inagotable, que bien podría hacer de

---

1. El Dr. Francisco Estrada-Belli es director del Proyecto Arqueológico Holmul, investigador del Museo Americano de Historia Natural de Nueva York, fundador de Maya Archeology Initiative, profesor en la Universidad de Boston y Tulane University. Además, es doctor en Arqueología de la Boston University.

Guatemala una potencia del patrimonio natural y cultural, en vez de minera. Tremendo error de las autoridades guatemaltecas, el priorizar los negocios de los ministros de Energía y Minas, en vez de apoyar nuestra singular e inigualable ventaja comparativa cultural y ejercicios como los de las cuentas nacionales culturales, en donde hay tan solo un desarrollo incipiente de la cuenta satélite de la cultura.

Volviendo al Memorial de Mejía Dávila, resulta de actualidad incluir el estudio de los enclaves desde una perspectiva histórica. En las primeras dos décadas del siglo veinte Estrada Cabrera entregó el comercio, el capital financiero, los transportes, la energía eléctrica y grandes porciones del territorio nacional a manos extranjeras. Así, consolidó la pignoración de la soberanía nacional (Mejía, 1997, p. 81).

El enclave bananero es uno de los prototipos de estas formas de organización. Como bien nos lo explica Torres Rivas en su Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano (1969), se trata de un territorio -el enclave- con amplia integración vertical, en donde la autonomía en

la esfera económica se acompaña inexcusablemente de un fuero legal protector por el que no pasan las leyes y acciones del Estado cedente. (Torres Rivas, 1969, p. 92).

Es, además, un pedazo de territorio en donde se fomentan las prácticas más modernas de producción, tanto en lo agronómico, lo minero o lo pesquero, combinadas con una tecnología de primera, con calderas, congeladores y herramientas de precisión acordes a la mayor productividad requerida, incluyendo las clásicas colonias residentes para los altos ejecutivos extranjeros, aprovechadas por diversos trabajadores criollos de confianza, con colegios de primera y clínicas y hospitales privados también acordes con un nivel de vida: de enclave. Muy bien descrito por cierto en la trilogía bananera asturiana.

EXMIBAL es el nombre mercantil, adecuado a la operación local, de una subsidiaria de la International Nickel Company (INCO), y de la Hanna Nickel que concretiza un acuerdo de 29 puntos durante el gobierno de Carlos Arana Osorio. En el mismo hay vagas referencias a la conservación nacional

(Mejía, 1997, p. 166). El acuerdo permite además aprovechar las aguas del lago de Izabal para diversas tareas transformadoras, e incluso utilizándolo como vertedero de residuos de óxido de hierro y alúmina, según el ensayo que analizamos como referencia histórica.

La concreción de operaciones en la era Arana Osorio venía de una vasta historia de intereses mineros y petroleros que durante la primavera democrática tenían un cauce progresista acorde con la postura de modernización económica del país, pero que se alteraron con la contrarrevolución y la sucesión de gobiernos militares, al punto que está documentada la vergonzosa traducción del inglés de un Código de Minería, aprobado durante el gobierno de facto de Enrique Peralta Azurdia, el cual era ad-hoc a las modalidades de dominio internacional, principalmente de los Estados Unidos, durante la guerra fría: se eximía a la EXMIBAL del pago de impuestos y otras obligaciones.

De acuerdo con las leyes de fomento industrial se ofreció exención de

impuesto sobre utilidades por un decenio: 100 % durante los primeros cinco años, y 50 % en los cinco posteriores (Mejía, 1997, p. 170). Llegados a 1997 se tenía una concesión de 422.87 kilómetros cuadrados. Las concesiones tenían la siguiente estructura, según el ensayo citado:

- La concesión Montúfar/Niquegua tenía un área de 36 kilómetros cuadrados
- Sexa/Niquegua, 114.98 kilómetros cuadrados
- Estor/Niquegua, 210.01 kilómetros cuadrados
- Chjulac/Niquegua, 24.40 kilómetros cuadrados
- Xaan, 9.96 kilómetros cuadrados
- Amate, 13.53 kilómetros cuadrados
- Cerro Colorado, 13.99 kilómetros cuadrados.

### III. De la EXMIBAL a la Compañía Guatemalteca de Níquel

Corría el año 1977 y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos conformó una Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras en Guatemala, y publica el estudio "Exmibal contra Guatemala".

La investigación demuestra que EXMIBAL venía adentrándose con fuerza en Guatemala desde 1957, recibiendo un trato privilegiado, siendo que la ciudadanía, según el documento, subsidia a través de pago de impuestos a una empresa que no pagaba casi ningún gravamen, ni significativo, ni en proporción a las grandes ganancias sobre recursos que no son renovables, y minerales que se han conformado en territorio guatemalteco por millones de años.



En el año 2002, derivado de la conflictividad social en El Estor, el presidente Portillo revocó la concesión minera, lo que no pudo sostenerse por mucho tiempo en virtud de la tendencia pro negocios de la administración Berger, de empujar las intenciones de López Rodas de tiempos de Álvaro Arzú, bajo la sombrilla de una nueva Ley de Minería aprobada por el Decreto 48-97 del Congreso de la República, Ley de Minería.

Al ser derrocado Jacobo Arbenz Guzmán, el nuevo gobierno comenzó a ser asesorado por expertos del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Gobierno de Estados Unidos, según el documento que se analiza. Incluso se firmó un convenio de cooperación técnica entre el mal recordado embajador estadounidense John Peurifoy y el coronel José Luis Cruz Salazar, ministro de Relaciones Exteriores. En dicho convenio se incluye a la firma Klein & Saks, subcontratista del gobierno de Estados Unidos, y con notable influencia en el diseño e implementación del negocio del níquel en Guatemala, según lo hace ver la Comisión indicada, conformada bajo el protagonismo de Julio Camey Herrera, Adolfo Mijangos López y Alfonso Bauer Paiz.

La misión estaba encabezada por Julius Klein y Julien M. Saks, así como J. Prescott Carter. K&S era entonces una modalidad de empresa consultora -pero más bien lobista- y su postura estaba encaminada a la apertura hacia

el sistema norteamericano de libre empresa en esos tiempos de la Guerra Fría.

A principios de 1963, la INCO contrató al ingeniero peruano Emilio Godoy, experto en legislación minera, para redactar el nuevo código minero y ejercer presión en su favor. El Congreso de la República promulgó el citado cuerpo normativo en abril de 1965 (Decreto-Ley número 342). Cuatro meses después, la principal beneficiaria de la ley, EXMIBAL, obtuvo la concesión minera ya indicada. La cesión incluía níquel, cobalto, cromo y cobre.

Debe tenerse presente que, durante más de dos décadas y media de descontento social en torno a la mina, y del asesinato de dos preclaros miembros de la Comisión citada, convocada por la Facultad de Ciencias Económicas,<sup>2</sup> finalmente, por motivos económicos EXMIBAL cerró operaciones en El Estor en el año de 1981, en plena época de la escalada de la violencia política en Guatemala.

---

2. Nos referimos a los preclaros universitarios: Julio Camey Herrera y Adolfo Mijangos López. Otro miembro de la Comisión, el recordado Alfonso Bauer Paiz fue obligado a salir del país, bajo amenaza.

¿Qué pasó luego? Resulta ser esta una historia poco conocida, cuyas especificidades puede coadyuvar a determinar ¿en dónde estamos con el níquel guatemalteco, y qué nos espera en el mediano y largo plazo?

Cabe subrayar que en el año 2002, derivado de la conflictividad social en El Estor, el presidente Portillo revocó la concesión minera, lo que no pudo sostenerse por mucho tiempo en virtud de la tendencia pro negocios de la administración Berger, de empujar las intenciones de López Rodas<sup>3</sup> de tiempos de Álvaro Arzú, bajo la sombra de una nueva Ley de Minería aprobada por el Decreto 48-97 del Congreso de la República, Ley de Minería.

Resulta ser que el mundo corporativo se mueve a velocidades vertiginosas, y como ha sucedido con la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. y la separación de funciones del Instituto Nacional de Electrificación, empresas

como Unión Fenosa se retiran de los mercados, se funden con otras, venden su capital y operan en los mercados especulativos, al punto que una de las líderes en el subsector eléctrico es la Empresa Pública de Medellín, que ni por asomo estaba en los planes de Álvaro Arzú y su ministro en ese entonces, Leonel López Rodas.

De acuerdo con informaciones diversas, ya pasado el año 2000 la INCO vendió la concesión de EXMIBAL a otra compañía canadiense; Geostar Metals, Inc., que inició una nueva fase de extracción de níquel y una nueva fase de concesiones, concretizadas en los tiempos de la administración Berger, en donde fungieron en la cartera de Energía y Minas Roberto González -actual candidato a la alcaldía capitalina-, Romeo Ortiz Peláez y Carmen Urizar (esta última una conocida investigadora del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales).

---

3. Leonel López Rodas es un protagonista de estos negocios. Fungió como Ministro de Energía y Minas de Álvaro Arzú, y luego se perfiló para la presidencia por el Partido de Avanzada Nacional. En su gestión proliferaron las exploraciones y explotaciones petroleras, principalmente en el Petén, y además fue el artífice de la privatización del subsector eléctrico, mediante la separación de funciones del Instituto Nacional de Electrificación y la venta de la Empresa Eléctrica Guatemalteca, S.A. Es además el artífice de la Ley de Minería de 1997.

Para ser más específicos, en la era Berger, las investigaciones diversas apuntaban a señalar que INCO había iniciado una sociedad con Geostar Metals Inc (Geostar) y Chesbar Resources Inc (Chesbar) también de capital canadiense. Pero a la vez, la información de mercados detecta que, en 2007 la empresa minera Vale empieza a diversificar negocios y adquiere INCO, siendo este un evento de gran trascendencia en Brasil, por ser la adquisición más gigantesca de su historia.

Harald Waxenecker, en su investigación titulada "La Otra Cooperativa", resume de buena manera los cambios de gobernanza corporativa y de capital efectuados en la era Berger, a propósito de la prórroga de las concesiones. A este respecto, vale subrayar que la era Berger, que ha sido poco estudiada, nos permite dimensionar históricamente el reinicio de la conflictividad, reprimida por la era Giammattei. Asimismo, es importante indicar que Berger y Giammattei tienen en el pasado abundantes nexos, al punto que el segundo fue director del Sistema Penitenciario durante tal administración.

Los movimientos a nivel internacional persiguen el control del proyecto Fénix que fue el núcleo de las actividades de Exmibal. Waxenecker detecta que en 2004 se realiza la venta del 70 % de las acciones de INCO a Skye Resources, que es una empresa canadiense, y que ya contaba con su subsidiaria guatemalteca denominada mercantilmente Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN). El proyecto es precisamente Fénix, y que responde a un área inicial de 247.99 kilómetros cuadrados, para extraer níquel, cobalto, hierro, cromo y magnesio, por un período de 25 años, según licencia otorgada el 17 de abril de 2006 por el ministro Luis Romeo Ortiz Peláez.

En junio de 2008, Hudbay Minerals Inc. compra la mina Fénix a Skye Resources, mientras que en 2011 el proyecto es finalmente vendido a Solway Investment Group por 170 millones de dólares. Vale indicar que la CGN es un 98.2 % propietaria, mientras que el Gobierno de Guatemala tiene el 1.8 % restante de las acciones, lo que resulta muy contrario a políticas implementadas por Evo Morales, y recientemente por Andrés Manuel López Obrador, en el caso del litio.



Se trata de una historia, nos indica Waxenecker, de compraventas especulativas, lo que amerita un estudio de los movimientos corporativos, bursátiles y mercantiles en las grandes ligas de la minería canadiense, rusa, ucraniana y europea, al punto que cuando se desemboca en Suiza como gran paraíso fiscal, provoca al investigador interesado por los movimientos del capital financiero a desviar su atención desde el medio ambiente y el cambio climático, hacia las bolsas de valores y los movimientos internacionales de capital, tema que no haremos para este artículo aún cuando la tentación y curiosidad nos provoca desviarnos desde nuestro propósito inicial.

Se trata de una historia, nos indica Waxenecker, de compraventas especulativas, lo que amerita un estudio de los movimientos corporativos, bursátiles y mercantiles en las grandes ligas de la minería canadiense, rusa, ucraniana y europea, al punto que cuando se desemboca en Suiza como gran paraíso fiscal, provoca al investigador interesado por los movimientos del capital financiero

a desviar su atención desde el medio ambiente y el cambio climático, hacia las bolsas de valores y los movimientos internacionales de capital, tema que no haremos para este artículo aún cuando la tentación y curiosidad nos provoca desviarnos desde nuestro propósito inicial.

Solway se anuncia como un grupo privado de inversión internacional,

especializado en los campos minero y metalúrgico, registrado en Suiza, con operaciones en Guatemala, Argentina, Macedonia e Indonesia, focalizado en la producción de níquel. Sus activos totales están valuados en la actualidad en alrededor de 1.45 billones de dólares. Es parte de un Holding corporativo, domiciliado en Malta, que se ocupa de negocios diversos incluyendo bienes raíces, servicios financieros y bursátiles diversos.

#### **IV. El anuncio de Solway a nivel internacional**

Una publicación del alto mando de Solway de fecha 1 de marzo de 2023, anuncia que debido a las sanciones impuestas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) y las Compañía Procesadora de Níquel de Izabal, S.A. (Pronico), han sido forzadas temporalmente a suspender las operaciones diarias.

El comunicado es alambicado, como muchos de su tipo en el mundo corporativo cuando las cosas se

complican y se opta por ser polisémico. Se afirma luego que, para maximizar los prospectos de viabilidad de futuras operaciones, las subsidiarias han lanzado una iniciativa de retiro voluntario y terminación parcial y voluntaria de los contratos. De acuerdo con la ley laboral guatemalteca, expresa el comunicado, la terminación voluntaria de los contratos de trabajo es posible con una compensación igual a cuatro o cinco pagos salariales.

Se asevera que el staff que queda se encargará de asegurar el efectivo control de los riesgos ambientales, la seguridad de la planta y los terrenos y de los bienes e infraestructura. De acuerdo con el comunicado, la acusación de la OFAC se debe a los presuntos vínculos del conglomerado con Mayaniquel, y la desinformación de que existe propiedad rusa en tales activos.

El comunicado deja claro que, aparte de darle de baja a los altos ejecutivos que aparecen en el informe de OFAC como artífices de dádivas y sobornos, se han estrechado los lazos con las autoridades guatemaltecas y estadounidenses, para tener aseguradas ciertas licencias, por parte de OFAC, y continuar así operaciones hacia el corto plazo.

Lo demás es muy común a las corporaciones castigadas, como en tiempos de Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: los ejecutivos de Solway parecieran aceptar

que han errado en sus procedimientos y ofrecen a las autoridades una corrección de giro y manejo de sus actividades en Guatemala, empujando una cultura de cero corrupciones.



Panorámica de la Mina Fénix ubicada en el municipio de El Estor, departamento de Izabal. <https://solwaygroup.com/2020/06/20/solway-investment-groups-official-statement-regarding-delimitation-of-the-fenix-projects-license/>

## V. El contundente comunicado del Departamento de Estado

Sorpresivamente, como suelen serlo las designaciones globales Magnitsky, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América emitió un comunicado el 18 de noviembre de 2022, aseverando que los siguientes individuos han sido incorporados al listado y bloqueo de la OFAC. Se trata del ciudadano ruso Dmitry Kudryakov y de la bielorrusa Iryna Litviniuk.

Además, se excluye de cualquier relación comercial y financiera con los Estados Unidos de América a: la Compañía Guatemalteca de Níquel, S.A. (CGN), Compañía Procesadora de Níquel, S.A. (PRONICO) y Mayaniquel, todas ellas subsidiarias del consorcio ruso-suizo SOLWAY.

El comunicado y el análisis del poderoso OFAC subraya expresamente acciones de corrupción en la explotación del níquel guatemalteco. Lo anterior lleva la firma del Subsecretario del Tesoro para el Terrorismo y la Inteligencia Financiera, Brian Nelson, quien apelando

al enfoque de los derechos humanos globales habla de contener el robo a los guatemaltecos y proteger el sistema financiero internacional.

Luego, y lo que es más grave aún para el concierto corporativo internacional, se menciona expresamente que tales subsidiarias mercantiles locales son parte de los cuarteles generales de Solway Investment Group, una empresa rusa que ha venido operando en Guatemala desde el 2011. Ambos acusados, se asevera, han venido implementando complejos esquemas de corrupción y coimas por varios años, incluyendo a políticos, jueces y funcionarios oficiales.

Como resultado de tal acusación, Estados Unidos procedió a bloquear cualquier transacción comercial o contrato que involucre a tales personas o entidades corporativas. Se trata, dice el comunicado, no de castigar, sino de inducir a cambiar de comportamiento, siendo este, a nuestro juicio, un tema más bien inocente o discursivo al remontarnos a la historia de la humanidad y a los grandes intereses en juego.

La Ley Global Magnitsky sobre la rendición de cuentas en Derechos Humanos, fue promulgada el 20 de diciembre de 2017, en reconocimiento a los abusos a nivel internacional en contra de los derechos humanos, y para contener la corrupción.

Lo anterior ha compelido a Solway a cerrar operaciones y a abandonar temporalmente el país. Una primera acción fue un comunicado de una de sus subsidiarias locales -Mayaniquel, S.A.- que el 22 de diciembre de 2022 publicó en los medios de comunicación, informando a sus contratistas y proveedores locales, así como a todas las comunidades de su entorno operativo y beneficiarios de programas de desarrollo local que como consecuencia de la “errónea” designación por el Departamento del Tesoro se suspenden actividades de manera indefinida hasta que la situación pueda corregirse.

La empresa menciona, como era de esperarse, el cese de operaciones de sus programas de responsabilidad social, que según datos de la misma benefician a 1,500 familias del valle del

Polochic. Y como suele suceder en los entuertos mercantiles guatemaltecos, los personeros de la empresa subrayan que no están relacionados con los entes corporativos mencionados -léase Solway-.

## VI. La situación hoy

Para escudriñar lo que sucede es conveniente entrevistar a los que saben y a quienes se han apersonado en el lugar. La primera entrevista realizada fue la del periodista Carlos Kestler, quien realizó un reportaje para Prensa Libre y recientemente estuvo en El Estor.

Kestler expresó que el cierre tiene todos los visos de temporal. La compañía ha ofrecido un bono a los trabajadores para que renuncien, y de los 1,500 registrados han aceptado cerca de 600. Se practicaron múltiples entrevistas en el lugar y las opiniones de los vecinos son ambivalentes, estando unos a favor y otros en contra del cese de operaciones (Kestler, C., Comunicación personal, marzo de 2023).

Kestler entrevistó además a hoteleros del lugar, quienes le manifestaron que el impacto en el turismo o bien de diversos encadenamientos empresariales en el municipio era mínimo. Y ello se atribuye, precisamente, según este escribiente, al modelo de enclave con el que se opera; y es que la elegante colonia, con más de 700 casas, abastece de todo lo necesario a los trabajadores directos y altos ejecutivos. Y cuando alguien conectado con la empresa la visita de afuera, la colonia del enclave le ofrece todas las facilidades. (Kestler, C., Comunicación personal, marzo de 2023).

Kestler es de la impresión que el retiro tan solo es temporal, e incluso mencionó que hay un buen número de trabajadores administrativos y de seguridad que seguirán trabajando en diversos giros y quehaceres administrativos, contables y de seguridad de la zona que, a nuestro juicio, no parecieran ser los de una liquidación, sino, primero espera, y segundo preparación del terreno para una tercer ronda de operaciones, si tenemos en cuenta que la primera empieza oficialmente en 1965 y la segunda en 2007-2008. (Kestler, C., Comunicación personal, marzo de 2023).

Se sostuvo un diálogo-entrevista con Raúl Maaz y Jaime Carrera del IARNA de la Universidad Rafael Landívar, quienes relacionaron situaciones muy similares entre las actividades mineras con las petroleras. De acuerdo con opinión de Maaz los cierres y cambios de dueño de proyectos como Fénix tienen que ver mucho con los vaivenes de los precios internacionales del Níquel. Señaló, además, que la actividad es típicamente extractiva: se extraen grandes toneladas de material ferroso. Algo se procesó en el medio en términos de níquel, pero la tierra viaja en bruto a través del Atlántico hacia su procesamiento en Europa. Maaz, R., comunicación personal, marzo 2023)

Maaz llamó la atención también en la reciente aprobación por parte del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en relación con un nuevo recinto portuario en el Atlántico, a ser financiado y operado en parte por capital ruso, probablemente vinculado a estas actividades extractivas. (Maaz, R., Comunicación personal, marzo de 2023).

## VII. La depredación en un área rica en patrimonio natural y cultural

En una vista de macro región veamos la cercanía e imaginemos con mente de arqueólogo el dinamismo que en la era precristiana existía entre las grandes megalópolis de El Mirador y Tikal y los centros mayas de Quiriguá y Copán. No había fronteras, más sí ciudades Estado, con reyes y sacerdotes y amenazas de invasiones por doquier.

La novedosa técnica LiDIAR (Light Detection And Ranging) como una especie de Rayos X aplicado a la biósfera

maya, nos revela el dinamismo de carreteras, murallas, templos, sistemas de acueductos y demás que formaban el acervo de bienes de uso de las sociedades y sus reinos desperdigados por todo mesoamérica, al punto que tal tecnología recién ha demostrado la presencia un siglo antes de los calculados, de la cultura teotihuacana en el área de Tikal.

Veamos primero con una vista panorámica utilizando buenas resoluciones de Google Map, la región objeto de estudio, avasallada hacia el oeste por el noroeste por el petróleo y hacia el sureste por el níquel y minerales ferrosos.

## Mapa 1

### Vista General de la zona



Nota: nótese lo cercano, relativamente, que se encuentran el Mirador, Tikal, Quiriguá y Copán. Un Estado y una sociedad visionarias, priorizarían el patrimonio natural y cultural sobre el extractivo. Si se implementara la tecnología LiDIAR en toda la zona y se eliminara la zona boscosa es inminente la existencia de innúmerables vestigios mayas: murallas, calzadas, acueductos, pirámides grandes y pequeñas, estelas y demás. Es una verdadera lástima que el muy anunciado proyecto 4 Balam de Alvaro Colom quedara en el olvido, ante el embate de la explotación petrolera en la laguna del tigre, de los intereses madereros y demás. Nótese el riesgo que ocasionan al paisaje, los proyectos Fénix y Montúfar, que ahorcan además el lago de Izabal, de un lado y de otro. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 2

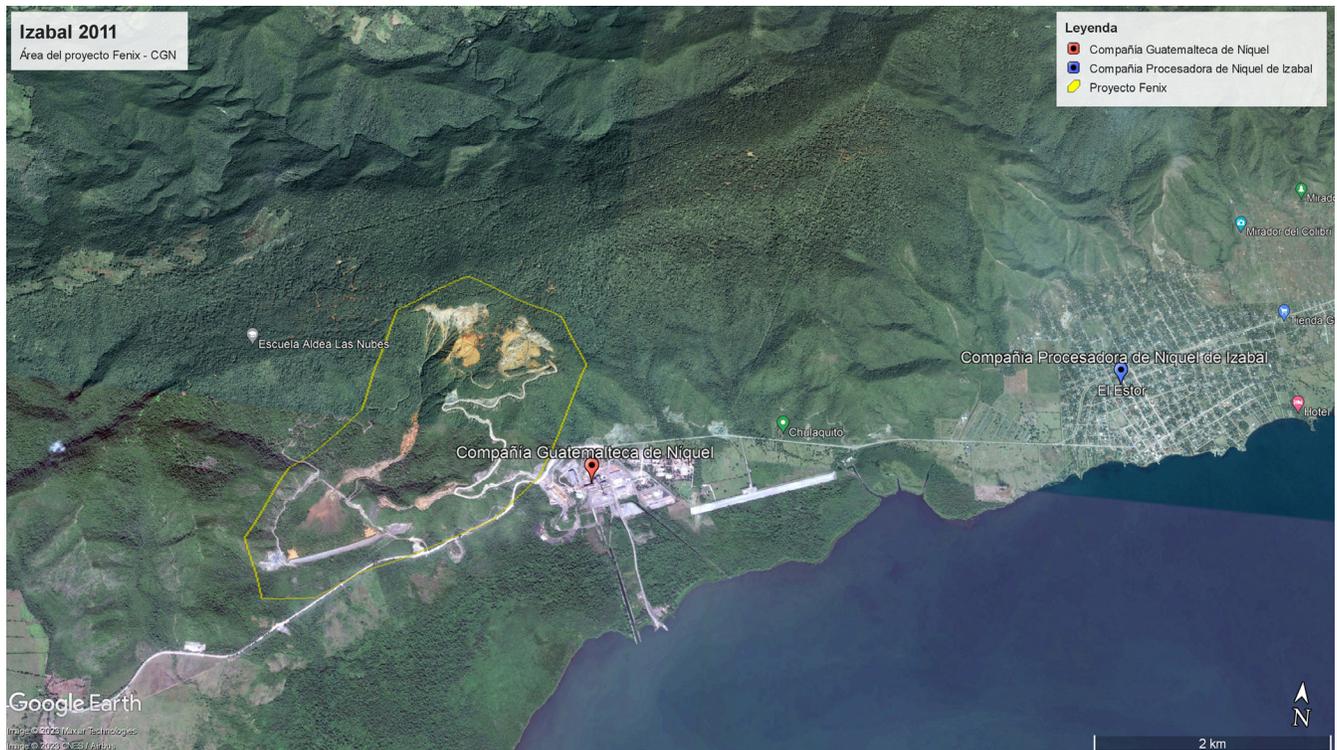
### Proyectos Fénix y Montufar de la Compañía guatemalteca de níquel



Nota: Nótese en esta vista más focalizada en el lago de Izabal, las ubicaciones de los proyectos Fénix y Montufar. Ambos ocupan las vías de acceso para transportar material primario ferroso sin procesar, y depositarlo en pesados furgones para la exportación marítima hacia las plantas procesadoras de Europa del este. Fénix tiene unos primeros procesamientos de níquel en el territorio, pero lo demás abandona Guatemala, en acciones de abrumadora depredación, achatando montañas y terminando con zonas boscosas de inigualable belleza. Muy cercanas, no sólo a Quiriguá, sino a diversos sitios turísticos y áreas protegidas, como la Reserva Protectora de Manantiales del Cerro San Gil, el Parque Nacional Cerro Azul Copán, Parque Nacional Sierra de las Minas, Río Dulce, la Bahía de Amatique y otros no menos importantes e imponentes. Por Google Maps. De dominio público.

### Mapa 3

#### Proyecto Fénix en 2011



Nota: Recordemos que la concesión inicia en 1965. Luego se dan diversos ceses de operaciones, traspasos de propiedad en la concesión y reinicio durante la administración Berger. En tiempos de Alvaro Colom la zona se observa aún con bastante área boscosa. Durante los gobiernos de Otto Pérez Molina, Jimmy Morales y Alejandro Giammattei es sintomático el avance de la minería a cielo abierto que, al traducirse a ingresos por ventas uno sí que se explica las millonadas que se pagan y se transan en el exterior, como si de automóviles y yates de lujo se hablara, por la posesión y disfrute del subsuelo, con poco rebalse hacia el desarrollo endógeno. El mapa 4 que se presenta a continuación es revelador al compararse con mapa 2. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 4

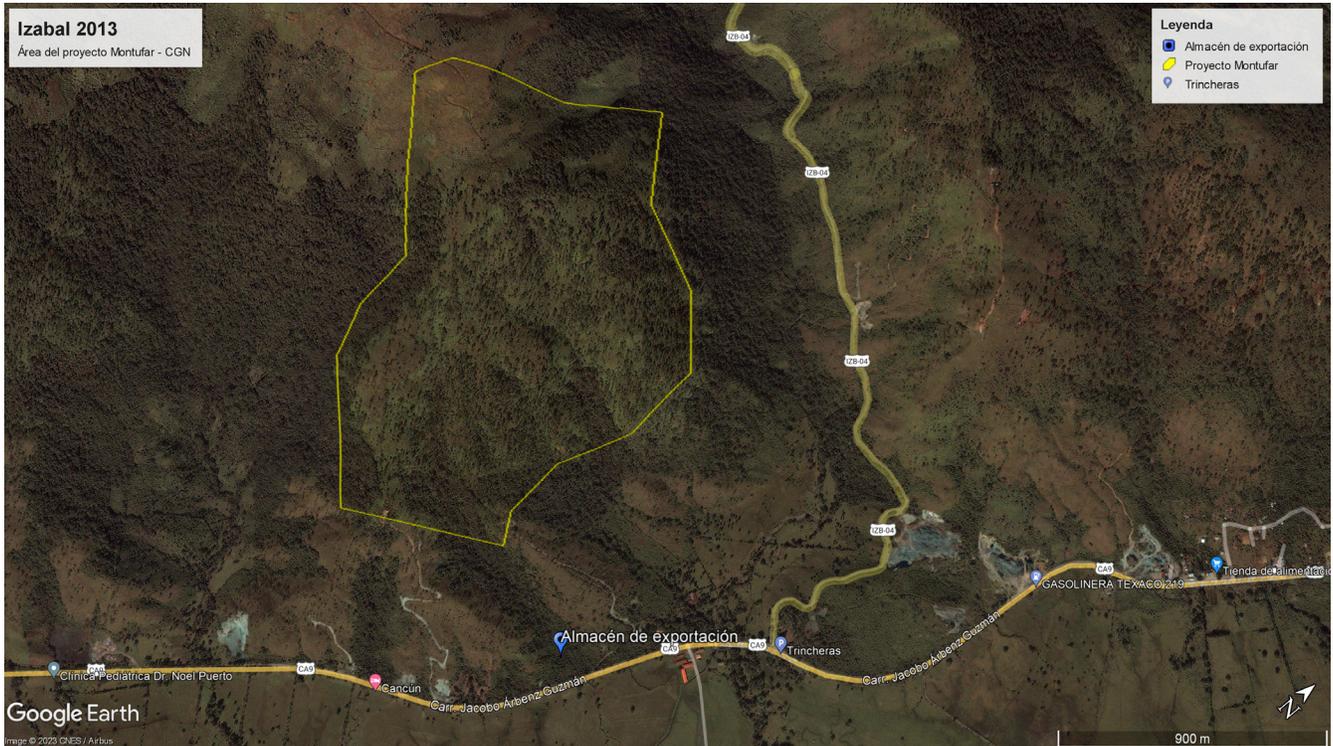
### Proyecto Fénix en 2023



Nota: El proyecto Fénix, expansión de la actividad minera en el área una década después y cercanía con la aldea las Nubes. Además, la procesadora de níquel en el centro de El Estor. Puede observarse la depredación y el incremento productivo en una década. El avance 2008-2023 ha sido mucho más sorprendente que toda la historia de la EXMIBAL previa. Lo mismo, y con más dramatismo se observa a continuación con el proyecto Montúfar. Recordemos que, según la información de Mejía Dávila (1997) en Memorial del Golfo Dulce, la concesión original ya incluía el proyecto Montúfar, que se muestra a continuación. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 5

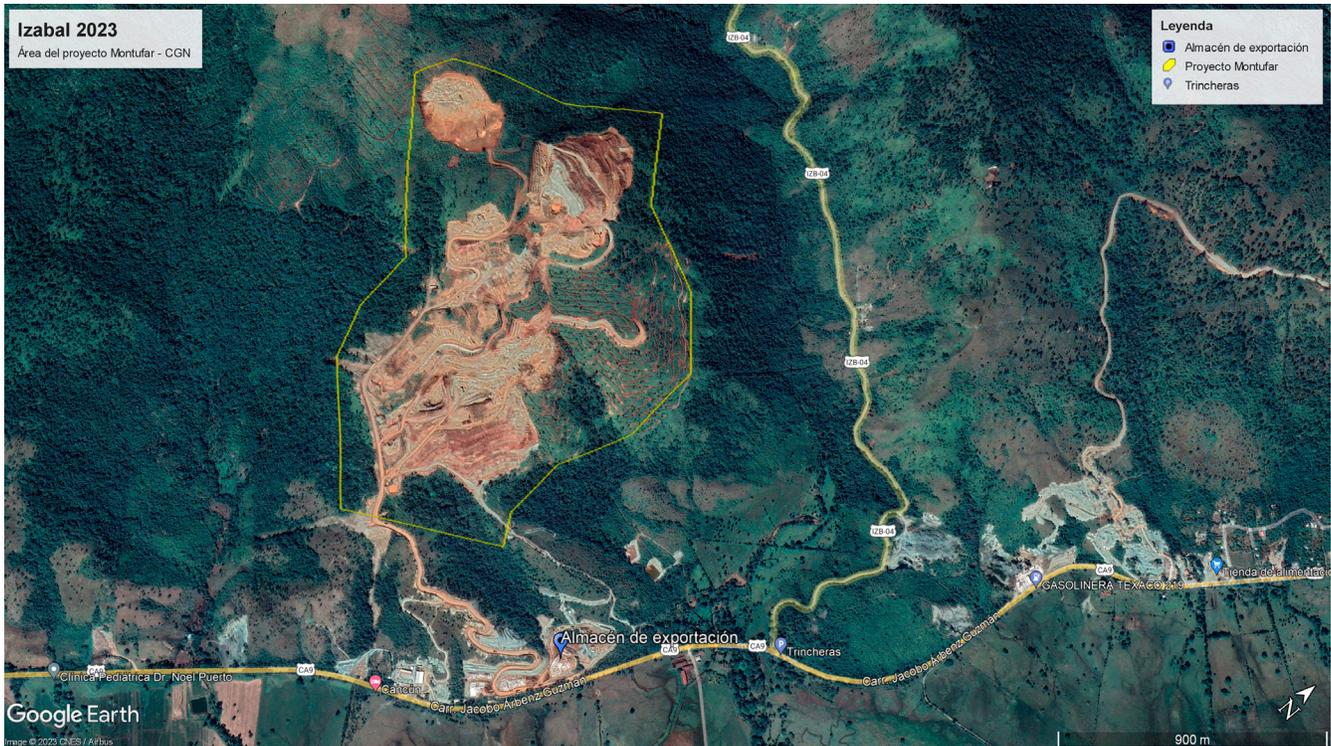
### Área del proyecto Montúfar en el año 2013



Nota: Nótese el estado sin depredar aún del proyecto Montúfar, en donde se resalta el Almacén de exportación, al igual que en Fénix. Al frente está la carretera Jacobo Arbenz Guzmán y la localidad de Trincheras. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 6

### Área del proyecto Montúfar en 2023



Nota: Se nota la depredación en grandes extensiones de bosques una década después de iniciar operaciones en el área. Además, con estas actividades es posible la alteración de cursos de agua, lo que puede tener graves consecuencias para la biodiversidad y los ecosistemas locales, así como para las comunidades que dependen de estos recursos naturales. Ha habido protestas de vecinos de Los Amates, Izabal, en relación con la contaminación de afluentes que abastecen de agua el municipio, principalmente al visualizar teñirse de rojo el afluente que pasa sobre el puente Las Trincheras. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 7

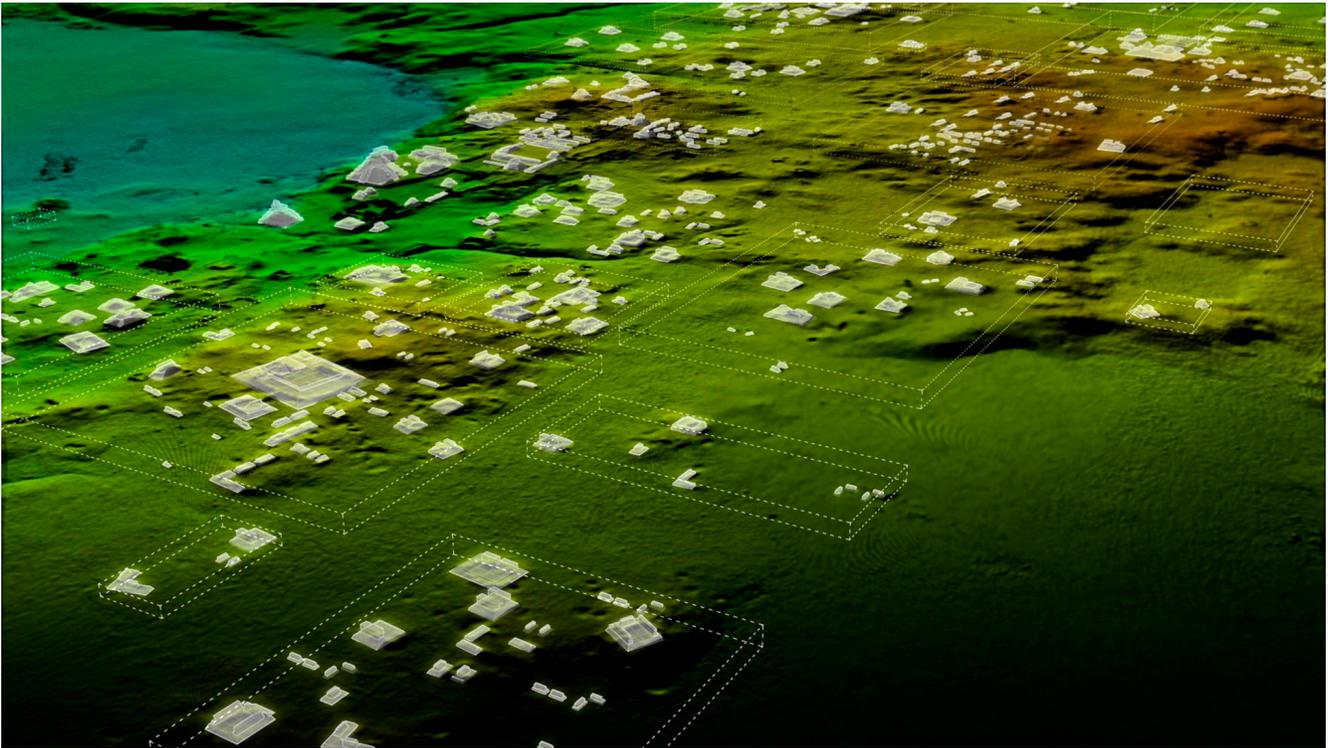
### Parque arqueológico Quiriguá



Nota: Un sitio de renombre mundial es el parque Arqueológico y Ruinas de Quiriguá, en el que, utilizando la tecnología LiDIAR, se demostraría la presencia de vestigios por todos los alrededores, y que tal como se muestra en el mapa 6, queda como un enclave ante el embate de las propiedades ganaderas y del extractivismo. Ello nos muestra la debilidad del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas y la poca visión en torno al Desarrollo Económico Local de las alcaldías de los Amates y del Sistema de Consejos de Desarrollo. Por Google Maps. De dominio público.

## Mapa 8

*Una muestra de la tecnología LiDIAR en el municipio de Flores, Petén*



Nota: Las exploraciones con LiDIAR revelaron más de 60 mil estructuras mayas anteriormente desconocidas que formaban parte de una vasta red de ciudades, fortificaciones, granjas y carreteras. Por Wild Blue Media, National Geographic. De dominio público.



Los partidos de oposición, los centros de pensamiento, los sectores preocupados por el ambiente y el cambio climático en Guatemala, debieran sugerir en torno a la revisión completa de la Ley de Minería y de toda la normativa alrededor de la misma, incluyendo los hidrocarburos. Y ahora que la misión del Fondo Monetario Internacional, como parte de la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo, recomienda para Guatemala una reforma tributaria, también se debiera revisar el tema de las regalías a la hora de plantear una nueva estrategia minera más cuidadosa y apegada al desarrollo sostenible. Y si se es más audaz aún, prohibir de una vez por todas la minería a cielo abierto. Esto es lo más sabio en un país con un milenario y rico patrimonio natural y cultural.

### VIII. ¿Qué hacer con el níquel guatemalteco?

En primer lugar, es preciso acudir a las visiones transformadoras que se están poniendo en práctica en realidades como

la mexicana, la boliviana, argentina y otras no menos importantes. Y es que tanto el níquel como el litio, hierro, acero, estaño y cobre son metales clave para la urbanización y el despegue de la cuarta revolución industrial.

En la historia chilena reciente, incluso Pinochet, con los Chicago Boys a su lado, no fue tan iluso como para dejar de considerar que el cobre es a la economía chilena, lo que el café, el azúcar y la palma es a la guatemalteca; y fue así como la nacionalización de las minas consistió en una estrategia clave de la política de seguridad nacional.

Los partidos de oposición, los centros de pensamiento, los sectores preocupados por el ambiente y el cambio climático en Guatemala, debieran sugerir en torno a la revisión completa de la Ley de Minería y de toda la normativa alrededor de la misma, incluyendo los hidrocarburos. Y ahora que la misión del Fondo Monetario Internacional, como parte de la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo, recomienda para Guatemala una reforma tributaria, también se debiera revisar el tema de las regalías a la hora de plantear una nueva estrategia minera más cuidadosa y apegada al desarrollo sostenible. Y si se es más audaz aún, prohibir de una vez por todas la minería a cielo abierto. Esto es lo más sabio en un país con un milenario y rico patrimonio natural y cultural.

En la Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina, que se acompaña en la bibliografía, se concluye que ha concluido un súper ciclo fiscal caracterizado por una alta demanda y altos precios por la energía y recursos minerales; en respuesta a ese final, los gobiernos de la región -independientemente de su filiación política- están implementando políticas fiscales, sociales y ambientales, destinadas a seguir siendo atractivos en el sector minero e hidrocarburífero; se ha constituido un sistema de toma de decisiones centralista, sectorial, excluyente y, en demasiadas ocasiones, violento, que es necesario modificar, pues deja fuera de la toma de decisiones a otros sectores del Gobierno central, a los gobiernos subnacionales con responsabilidad sobre los territorios, y a las poblaciones que los habitan.

Urge entonces una agenda articulada. Urgen cambios en el diseño e implementación de políticas públicas, y la agenda debe incluir a la sociedad civil como objeto permanente de reflexión.

Dicha agenda debe comenzar por la evaluación de los impactos, en forma paralela con el estudio de los

movimientos sociales y de los actores involucrados en la explotación minera. En tales localidades deben ofrecerse mecanismos alternativos para el cuidado de la sostenibilidad: el turismo sostenible, el fomento de las cadenas productivas igualmente sostenibles, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, son parte de las preocupaciones.

Así también, la vuelta a un mayor control de las decisiones de los ministros de energía y minas, pues en la historia democrática guatemalteca, según las entrevistas implementadas, se revela que hay personajes detrás de tales ministerios muy interesados

en los proyectos mineros, petroleros, hidroeléctricos y demás.

Guatemala amerita una profunda revisión de las políticas energéticas, mineras y de hidrocarburos, con un sentido nacionalista y con profundo apego a la prioridad que tiene el vasto y rico patrimonio natural y cultural. A diferencia de países como Costa Rica, Panamá o República Dominicana, que mantienen una oferta turística de primer orden, y han equilibrado e incluso prohibido la minería a cielo abierto, la oferta turística se potencia en Guatemala debido a su patrimonio cultural y la motivante vinculación de este a lo que actualmente acontece en el sureste de México.

## Bibliografía

Alvarez, O. (1964) La minería en Guatemala. [Tesis de Licenciatura, Universidad de San Carlos de Guatemala]. [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03\\_0012.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_0012.pdf)

Burgess, B. (1946). Report on the utilization of the mineral resources of the Republic of Guatemala. Interamerican Development Bank.

Castagnino, V. (2006). Minería de metales y derechos humanos en Guatemala. La mina Marlin en San Marcos. Brigadas de Paz Internacionales. [https://pbi-guatemala.org/fileadmin/user\\_files/projects/guatemala/files/spanish/enforme\\_minera.pdf](https://pbi-guatemala.org/fileadmin/user_files/projects/guatemala/files/spanish/enforme_minera.pdf)

Departamento of the Treasury. (18 de noviembre de 2022). Global Magnitsky Designations. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20221118>

Department of the Treasury. (18 de November de 2022). Treasury Targets Russian-Backed Corruption in Guatemala Mining Sector. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1118>

Díaz, P. (2014). La explotación minera de Montaña exploradora y las políticas de estado de

Guatemala 2005-2012. [Tesis de Licenciatura, Universidad Rafael Landívar]. <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/04/25/Diaz-Paola.pdf>

Gutiérrez, M. (2019). Juego de precios: los esquemas oscuros de la gran minería para reducir el pago de impuestos. Convoca, Oxfam Perú. <https://convoca.pe/jdp/jdp.pdf>

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA-URL). (2014). Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental de Guatemala. [http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/IARNA/serie\\_textycuidado/4Edu2014.pdf](http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/IARNA/serie_textycuidado/4Edu2014.pdf)

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). (1979). Exmibal contra Guatemala. Informe de la Comisión para el Estudio de las Inversiones Extranjeras en Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Mejía Dávila, M. (1997). Memorial del Golfo Dulce. La Rial Academia.

Molina, L., Martínez, M., Castaneda, R. y Moino, C. (2015). Buenas Prácticas Internacionales de Transparencia Fiscal en Industrias Extractivas. Aplicaciones para Guatemala. [https://mail.icefi.org/sites/default/files/estudio\\_buenas\\_practicas\\_de\\_transparencia\\_fiscal\\_-\\_para\\_web\\_nva\\_version.pdf](https://mail.icefi.org/sites/default/files/estudio_buenas_practicas_de_transparencia_fiscal_-_para_web_nva_version.pdf)

Morales, J. (26 de abril de 2009). Recursos mineros de Guatemala. Guatezona. <http://guatezona.blogspot.com/2009/04/recursos-mineros-de-guatemala.html>

Natural Resource Governance Institute (2017) reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, La Paz, Bolivia

Quezada, A. (25 de octubre de 2021). 12 motivos para estar contra la mina de Níquel en El Estor. Centro de Medios Independientes. <https://cmiguate.org/12-motivos-para-estar-contra-la-mina-de-niquel-en-el-estor/>

Radio Zapatista. (30 de octubre de 2021). Una mina de níquel y la militarización en El Estor, Guatemala. <https://radiozapatista.org/?p=40152>

Rakosy, B. (23 de mayo de 2022). EXMIBAL processing plant, closed since 1981, but hazardous waste remains. Mines and Communities. <https://web.archive.org/web/20141006082651/http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=7057>

Solano, L. (2005). Guatemala petróleo y minería, en las entrañas del poder. Inforpress Centroamericana.

Torres Rivas, E. (1968) Interpretación del desarrollo social centroamericano. Educa.

Waxenecker, H. (2013). Disputa por los recursos estratégicos: ...la interacción de poderes fácticos en el caso de Guatemala. La Otra Cooperativa. [https://mx.boell.org/sites/default/files/disputa\\_-\\_recursos\\_estrategicos\\_1.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/disputa_-_recursos_estrategicos_1.pdf)



## Anomia institucional, iniciativa social y movilidad humana

**Edgar Celada Q.**

Investigador Profesional Especializado en Comunicación e Información Estratégica, IPNUSAC.

Correo: [eceladaq@gmail.com](mailto:eceladaq@gmail.com)

## Resumen

En el artículo se ofrece una mirada sobre algunos componentes de los procesos de movilidad humana que tienen lugar en Guatemala y sobre las respuestas estatales que se da a esos procesos, a través de políticas públicas lastradas por sus determinantes externas, por la inconclusa transición hacia un paradigma de seguridad humana en materia migratoria y por un marco generalizado de anomia institucional. Se enfoca en el rol que desempeñan las organizaciones defensoras de los derechos de las personas migrantes y en algunos de los abusos que ellas padecen en Guatemala. Al final se identifica la necesidad de que la Universidad de San Carlos de Guatemala desarrolle un Programa Universitario de Movilidad Humana.

## Palabras clave

Migraciones, movilidad humana, políticas públicas, anomia institucional.

---

## Abstract

The article offers a look at some components of the processes of human mobility that take place in Guatemala and about the state responses given to these processes, through public policies weighed down by their external determinants, by the inconclusive transition towards a paradigm of human security in migration matters and by a general framework of institutional anomie. It focuses on the role played by organizations that defend the rights of migrants and on some of the abuses they suffer in Guatemala. In the end, the need for the University of San Carlos of Guatemala to develop a University Program of Human Mobility is identified.

## Keywords

Migrations, human mobility, public politics, institutional anomie.

Durante una entrevista concedida el 16 de febrero último a la periodista Carolina Rosario, de la cadena Univisión, el presidente Alejandro Giammattei resumió de manera ruda un componente central de la política migratoria de su gobierno: "yo tengo la fama... me dicen que soy el matacaravanas, porque desde que soy presidente no pasa una caravana [de migrantes] en Guatemala" (Emisoras Unidas, 2023).

A la luz de esa franca declaración presidencial, que muestra el músculo disuasivo/represivo de la contención de los flujos migratorios por territorio nacional, cabe preguntarse sobre cuáles son los otros componentes de la política gubernamental en el dilatado ámbito migratorio y cuándo habrá una política pública, de Estado, en esta materia.

 En Guatemala existe, teóricamente, vigente una política pública en materia migratoria, elaborada a marchas forzadas y publicada pocos días antes de la finalización del gobierno de Jimmy Morales (Acuerdo Gubernativo 318-2019). Pero dudosamente esa política es referente para el gobierno de turno, pese a haber sido dejada en firme por sentencia de 1 de julio de 2021 de la Corte de Constitucionalidad (CC) luego de que un grupo de excancilleres y exembajadores presentaran (en enero de 2020) una acción de inconstitucionalidad general total

Una política pública va más allá de las ocurrencias discursivas presidenciales, como la citada, puesto que, según los estudiosos de la materia, “la política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (Laswell, citado por González, 2005, p. 108), o como “el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público” (Aguilar Villanueva, 2009, citado por Arias de la Mora, 2019, p. 141).

El análisis de las políticas públicas incluye tanto los propósitos que define el gobierno de turno, lo que hace para alcanzar esos propósitos, pero también –de manera relevante para el caso guatemalteco– lo que en realidad hace, aunque no lo haya enunciado explícitamente, e, igualmente, lo que deja de hacer de lo que en algún momento dijo que haría. Cabe hablar, pues, de propósitos no declarados de lo que se hace o se deja de hacer.

Si bien “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones

definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados (Roth, 2002, p. 28), es conveniente incluir en su estudio “la inactividad del gobierno [que] es tan importante como su actividad” (Theodoulou, citada por Arias de la Mora, 2019, p. 141), debido a que “el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como ‘actuar del poder público’” (Dye, citado por González, 2005, p.108).

En Guatemala existe, teóricamente, vigente una política pública en materia migratoria, elaborada a marchas forzadas y publicada pocos días antes de la finalización del gobierno de Jimmy Morales (Acuerdo Gubernativo 318-2019, del que se hablará más adelante). Pero dudosamente esa política (como se verá) es referente para el gobierno de turno, pese a haber sido dejada en firme por sentencia de 1 de julio de 2021 de la Corte de Constitucionalidad (CC) luego de que un grupo de excancilleres y exembajadores presentaran (en enero de 2020) una acción de inconstitucionalidad general total (Escobar y Hernández, 2020; Corte de Constitucionalidad, 2021 ).

Actualmente se encuentra en proceso de elaboración, bajo liderazgo del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), una nueva política migratoria que teóricamente estaría en consonancia con el Código de Migración (decreto número 44-2016 del Congreso de la República de Guatemala): con un rezago de poco más de seis años en medio de una lenta e incierta transición hacia un paradigma distinto en el enfoque de esta temática.

## **Apéndice de la política *made in USA***

Pero la ambigüedad existente entre una política pública que está vigente pero que no se sigue integralmente, y otra en proceso y sin fecha de culminación,<sup>2</sup> no significa que no haya unas líneas de conducta –omisiones incluidas– que en conjunto son la política pública real que administra y no resuelve los complejos procesos de movilidad humana que tienen lugar en Guatemala.

Nótese que en el cierre del párrafo anterior se habla de movilidad humana

y ya no solamente de migración, pues el primero de esos conceptos es el apropiado desde la perspectiva de la seguridad humana. Téngase presente que “La movilidad humana es un concepto que trata de integrar todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, el asilo, la migración internacional, migraciones internas, la movilidad forzada por delitos transnacionales, entre otras formas de movilidad voluntaria o forzada” (Palma, 2022, p. 11).

Pero, además, el concepto de movilidad humana trata implícitamente de tomar distancia del paradigma tradicional, aún prevaleciente en muchas partes. Como explica Carmen Rosa de León

En el contexto internacional el término migración ha adquirido connotaciones negativas asociadas al ingreso de personas no deseadas que transitan entre países, muchas veces de forma ilegal. Esta forma de percibir la migración está más vinculada con una agenda de

2. Al paso que va, podría asistirse a una suerte parecida a lo que tuvo el acuerdo gubernativo 318-2019: se entregaría hacia el final del actual gobierno y sería al gobierno entrante al que correspondería aplicarla.

amenazas tradicional que con una se seguridad humana. En ella, el tráfico de personas se asocia a la migración y la misma a una amenaza tradicional en la medida en que se convierte en movimientos transfronterizos ilegales (Canales, Fuentes y De León, 2019, p. 220).

Lo que usualmente se ha entendido como “la política migratoria” de Guatemala estuvo cabalmente encajonada en ese paradigma de seguridad estadocéntrica y punitiva, que eleva a un valor máximo el cumplimiento de los requisitos administrativos establecidos por cada Estado para dar “legalidad” a la migración internacional (que es una de las modalidades de la movilidad humana).<sup>3</sup> Es desde esa perspectiva donde surgen estereotipos muy extendidos como el de llamar a las y los migrantes como “ilegales”, “espaldas mojadas” y, más

reciente, la edulcorada denominación de “migrantes irregulares”.

Pero además de estar subsumida en ese paradigma, la “política migratoria” de sucesivos gobiernos guatemaltecos ha estado supeditada al ir y venir de las políticas migratorias de Estados Unidos, ancladas fuertemente a su enfoque de “seguridad nacional” y a los usos que a la cuestión de los grandes flujos migratorios se ha dado en el pugilato político doméstico de ese país norteamericano. Tal lo ocurrido, para no ir muy atrás en la historia, con línea claramente punitiva seguida por el gobierno del expresidente Donald Trump, quien convirtió a la cuestión migratoria en uno de los temas centrales de su posicionamiento político en la lucha pre y post electoral contra el actual mandatario estadounidense, Joe Biden.

---

3. Para una rápida mirada histórica sobre las políticas, leyes e instituciones migratorias en Guatemala, véase el estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Marco Institucional para las Migraciones en Guatemala: Inercias, Reacomodos y Desafíos*, en el cual se esboza “el recorrido institucional para la atención de las migraciones, haciendo un ejercicio de retrospectiva que permita identificar las inercias institucionales, las reacciones ante los contextos migratorios y las propuestas alternativas emitidas para construir una nueva institucionalidad migratoria a la altura de las circunstancias actuales y las demandas de atención derivadas de contextos políticos anti migratorios, pero también de nuevas posibilidades de ejercicio del derecho internacional y del derecho laboral” (OIT, 2020, p. 1)

Durante su mandato, Trump literalmente forzó al gobierno del expresidente Jimmy Morales a firmar un acuerdo que convertía a Guatemala en un “tercer país seguro”, es decir el lugar donde los migrantes provenientes de otros países, aspirantes a ingresar a EE.UU., debían esperar a que se estudiara y resolviera su solicitud de asilo o refugio. Esto se acompañó de la “colaboración” de las fuerzas de seguridad guatemalteca para contener y disolver las caravanas formadas por cientos o miles de migrantes que, marchando masivamente, buscaban horadar los pasos fronterizos para llegar a México y de allí a la frontera sur de EE. UU.

Al actual gobierno de Giammattei le correspondió, desde el inicio de su mandato, disolver por la fuerza algunas de esas caravanas, hasta que estas dejaron de ser convocadas a la vista de las barreras policiales establecidas por Guatemala y México, en atento cumplimiento de los deseos primero de Trump y luego de Biden. De ahí la “medalla”, de dudoso orgullo nacional, que se autoimpone el gobernante al reconocerse como “matarcaravanas”.

Pero la desaparición de las caravanas no significó el fin de las corrientes migratorias: estas siguieron un curso silencioso y creciente, a despecho de la “nueva” política migratoria trazada por Biden, cuya aplicación fue encargada a la vicepresidenta Kamala Harris y para lo cual la vicemandataria estadounidense visitó Guatemala en junio de 2021. En realidad, hubo muy poca novedad en lo que Harris dijo durante su visita: “hizo hincapié en alentar a los posibles migrantes a quedarse más cerca de casa mientras solicitan permiso para ingresar a Estados Unidos y esperar a recibir una respuesta”, reportó en su momento el diario *The New York Times* (Kanno-Youngs, 2021).

Para el caso guatemalteco la aplicación de la nueva línea preconizaba, también, ir a las “causas de raíz” de la movilidad humana hacia el Norte, incluyendo el vínculo entre corrupción, pobreza y migración. Este sesgo causó roces políticos entre los gobiernos de Biden y Giammattei, pero este fue pragmático al atender lo que realmente interesa a Washington: contener los flujos que pasan por las fronteras guatemaltecas, léase de migrantes hondureños,

haitianos, salvadoreños, nicaragüenses, cubanos, dominicanos, ecuatorianos, colombianos y venezolanos.

Fue así como Guatemala pasó a convertirse de “tercer país seguro” en “país embudo”, según la expresión utilizada en un reportaje de *Prensa Libre*. En él se hace notar que “el intenso aumento de la seguridad fronteriza en Guatemala responde al cambio de política del Gobierno de Joe Biden, quien hasta hace unas semanas permitía ‘libertad condicional humanitaria’ a los venezolanos que arribaban a Estados Unidos (Domínguez y Barreno, 2022).

Según el reporte de *Prensa Libre*, con la participación conjunta del Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil (PNC), el Ejército de Guatemala, el IGM y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) se establecieron “al menos 11 puestos de registro en las rutas al Pacífico y el Atlántico en donde buscan ubicar a ciudadanos de otros países que de manera irregular han llegado a Guatemala” (Domínguez y Barreno, 2022).

La nota agrega que el embajador de EE. UU., William Popp, por su parte,

tuvo conversaciones con el IGM y la embajada de Venezuela en el país, en cuyo marco se acordó activar un Plan de Salvoconductos. Estos constituyen el rostro amable del “embudo migratorio”, por cierto instalado no solamente en Guatemala sino también en Honduras, Costa Rica, Panamá y México (Serrano *et al.*, 2022).

De acuerdo con la página web del IGM, entre el 18 de octubre y el 7 de noviembre de 2022, la referida institución “ha brindado asistencia (...) a 743 personas [de nacionalidad venezolana] que han optado por retornar de manera voluntaria a su país” (IGM, 2022). Estos migrantes volverían a su país en viajes financiados por sus familias o con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Guatemala.

Sin embargo, no hay correspondencia entre el número de “permisos” para volver y los venezolanos interceptados en territorio guatemalteco, una gran parte de los cuales sencillamente son expulsados del territorio guatemalteco. Hasta el 21 de octubre de 2022, según otro reporte de *Prensa Libre*, las autoridades guatemaltecas habían detenido y expulsado del territorio

nacional (básicamente devueltos al país desde el cual habían entrado) a 13 mil 284 personas que habían ingresado “de forma irregular”, el 77 % de las cuales son de Venezuela. La nota, tomada de un despacho de la agencia española EFE, cifraba en 5 mil 269 los venezolanos “que entre septiembre y octubre fueron detenidos por policías y militares en la frontera con Honduras y posteriormente expulsados de Guatemala”, según datos oficiales atribuidos al IGM (Agencia EFE, 2022b).

Ese dato se queda corto respecto de otro que recoge la misma agencia española, publicado el 9 de octubre por la edición digital de la revista *Summa*, pues en ella se dice que a lo largo de 2022 “Guatemala ha expulsado a más de 9,000 venezolanos en la frontera con Honduras de Agua Caliente, en el noroeste del país”, agregando que en septiembre “fueron 2 mil 240 los

venezolanos detenidos en la frontera, y además es la nacionalidad a la que más se le ha detenido el paso por encima de ciudadanos cubanos (692) durante 2022”, cifras atribuidas también al IGM (Agencia EFE, 2022a).

Por supuesto que llama la atención el énfasis mediático en el caso de los migrantes venezolanos, relacionado con el establecimiento –por parte del gobierno de Biden– de medidas emergentes para “ordenar” la llegada de migrantes de esa nacionalidad a EE.UU., medidas extendidas después a cubanos, nicaragüenses y haitianos.<sup>4</sup> La abundante información sobre los cambiantes matices de la política migratoria estadounidense no hace otra cosa que confirmar quién y en dónde definen las agendas noticiosas dominantes, en las cuales, de paso, se invisibiliza el flujo de migrantes de otras nacionalidades.

---

4. En octubre de 2022 el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) oficializó el nuevo ajuste de la política migratoria, dirigido a contener el flujo de venezolanos. “Las medidas adoptadas hoy forman parte de los esfuerzos en curso de la Administración Biden-Harris para reducir la migración irregular en el hemisferio occidental”, dice el comunicado que divulgó el Departamento de Estado con este motivo el 12 de octubre. Véase <https://www.state.gov/translations/spanish/el-dhs-anuncia-un-nuevo-proceso-de-control-migratorio-para-ciudadanos-venezolanos/>



El resumen de la política pública real es, pues, la sintonía entre los gobiernos de EE.UU. y Guatemala en cuanto a la creación del “país embudo”; colaboración refrendada por la donación de 95 vehículos entregados por Departamento de Defensa de aquel país al ejército guatemalteco como parte del programa “creando capacidades de los aliados”.

El resumen de la política pública real es, pues, la sintonía entre los gobiernos de EE.UU. y Guatemala en cuanto a la creación del “país embudo”; colaboración refrendada por la donación de 95 vehículos entregados por Departamento de Defensa de aquel país al ejército guatemalteco como parte del programa “creando capacidades de los aliados”.

El parque automotor donado –que incluye camiones, vehículos todo terreno y motocicletas, por un valor de US\$4.4 millones– está dirigido a “apoyar los esfuerzos de resguardar la seguridad fronteriza en Guatemala, y así proveer estabilidad en la región y protegerla”,

según dice el comunicado de prensa expedido el 13 de octubre de 2022 por la embajada del país norteamericano.<sup>5</sup>

Esa donación, obviamente vinculada al propósito de contener el tráfico ilegal de personas, pero también al trasiego de estupefacientes, parece dar razón al analista mexicano Alfredo Jalife-Rahme, quien se preguntó si se pretende “militarizar el tema de la migración de carácter más humano”, y aplicar en Centroamérica “la agenda *crono-geopolítica* de su ‘modelo ucraniano’”, atribuida a Victoria Nuland, subsecretaria estadounidense de Estado para Asuntos Políticos (Jalife, 2021).

5. Véase <https://gt.usembassy.gov/es/estados-unidos-dona-95-vehiculos-al-ejercito-de-guatemala/>

## ¿Hay una agenda y una política pública migratoria doméstica?

En los párrafos precedentes se ha mostrado cómo las líneas de acción del Estado guatemalteco, en relación con la movilidad humana, están básicamente supeditadas a los enfoques de seguridad y el paradigma criminalizador de la migración “ilegal” originados en EE.UU. Pero es evidente que los procesos sociales aparejados al hecho de que Guatemala no solamente es un país expulsor de migrantes, sino también un lugar de tránsito para flujos humanos que se cuentan anualmente por decenas de millares, obliga a que el país cuente con una agenda y una política pública migratoria doméstica.

El marco definitorio de una política pública en esta materia se encuentra o debería encontrarse en el Código de Migración, decreto número 44-2016 del Congreso de la República, en el cual se establece, en su artículo 114, que “La

Política Migratoria es el conjunto de normas, instituciones, procedimientos, programas, planes, presupuestos y acciones que el Estado de Guatemala destina con exclusividad **para atender el derecho a migrar de las personas**”. (Las negritas son del autor).

En un párrafo siguiente de ese mismo artículo se encomienda a la Autoridad Migratoria Nacional<sup>6</sup> la emisión de tal política y su ejecución al IGM, el cual “coordinará con el resto de [las] instituciones del Estado las acciones de política según su mandato y competencias”.

Es relevante anotar que el Artículo 115 del código en referencia establece los principios de la política migratoria, con los cuales se rompe con la visión securitista y estadocéntrica que históricamente caracterizó el enfoque dominante en esta materia. Conviene citar íntegramente lo sustantivo de ese artículo:

---

6. “ARTICULO 117. Integración. La Autoridad Migratoria Nacional está conformada por el vicepresidente de la República, el ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Desarrollo Social, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Gobernación, el Director del Instituto Guatemalteco de Migración y el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala”. Código de Migración, decreto 44-2016.

Los principios sobre los cuales debe ser diseñada y conformada la Política Migratoria son:

- a) Respeto a los derechos humanos de las personas.
- b) Garantía del derecho a migrar, los derechos de los migrantes y el derecho migratorio como categorías distintas pero complementarias.
- c) Exclusiva competencia en materia del Instituto Guatemalteco de Migración.
- d) Integración de los compromisos migratorios adquiridos por Guatemala ante la Comunidad Internacional.
- e) La seguridad de las personas migrantes durante el origen, tránsito, destino y retorno.
- f) La preservación del territorio nacional.

Hasta aquí, todo bien. La mala noticia es que, pese a la claridad de la norma legal respecto de a quién compete aprobar la política migratoria y a quién corresponde

coordinar su ejecución, hacia el final del gobierno de Jimmy Morales y bajo la batuta de Sandra Jovel, para entonces titular del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), se elaboró y publicó la Política Pública de Protección y Atención a la Persona Migrante 2019-2032, sustentada legalmente el Acuerdo Gubernativo No.318-2019, de fecha 16 de diciembre de 2019, esto es, menos de un mes antes de que Morales entregase el cargo a Giammattei.

La política pública de marras traslada, de hecho, la rectoría institucional en materia migratoria al Minex, dejando de lado el papel que el Código de Migración otorga a la Autoridad Migratoria Nacional, además de que define como su objetivo principal “coordinar los esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales para fortalecer la asistencia, protección, atención y documentación de las personas migrantes guatemaltecas en los países de tránsito, destino y en su retorno a Guatemala, para garantizar la protección de sus derechos humanos” (Gobierno de Guatemala, 2016, p. 9).

La disposición gubernamental fue cuestionada por un grupo de excancilleres y exembajadores, en cuya

representación el exministro Gabriel Orellana Rojas acudió ante la CC con una acción de inconstitucionalidad general total en contra del Acuerdo Gubernativo 318-2019, publicado el 24 de diciembre de 2019. Citado por *Prensa Libre*, Orellana Rojas

explicó que el recurso de inconstitucionalidad no iba dirigido contra la política en sí, sino al hecho de que la política, creada por acuerdo gubernativo, sustraía funciones del ente autónomo del Sistema Migratorio Guatemalteco,<sup>7</sup> creado en el Código de Migración, decreto 44-2016, lo cual contradice la pre existencia la norma constitucional y de legislación ordinaria. (Escobar y Hernández, 2020).

Al dar curso a la acción de inconstitucionalidad, la CC suspendió en forma provisional –el 20 de enero de 2020– la referida política pública y dictó sentencia

el 1 de julio de 2021, declarando sin lugar la solicitud de Orellana Rojas y los otros exfuncionarios diplomáticos,

dado que los solicitantes no efectuaron el estudio jurídico comparativo y suficiente técnica que permita a este Tribunal considerar si existe o no, contradicción con los artículos constitucionales señalados como violados, labor intelectual que, como ya se refirió, no puede ser suplida por esta Corte, pues en ese caso se parcializaría su actuación (Corte de Constitucionalidad, 2021, p. 32).

En la misma sentencia, la CC revocó la suspensión provisional –decidida en enero de 2020– del acuerdo gubernativo motivo de la controversia. Para fines prácticos eso significa que a lo largo de 17 meses el país careció, en términos formales, de una política pública específica y, aún ahora, solamente

7. "ARTICULO 112. Sistema Migratorio Guatemalteco. Se crea el Sistema Migratorio Guatemalteco como el conjunto de instituciones estatales que velan por el migrante y la regulación apropiada y efectiva del ingreso y salida de guatemaltecos y extranjeros al territorio de Guatemala y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y protección de los habitantes". Código de Migración, decreto 44-2016.

quienes se ocupan de asuntos relativos a la movilidad humana saben que la Política Pública de Protección y Atención a la Persona Migrante 2019-2032, se encuentra vigente.

Según corroboró el autor de este artículo con tres exfuncionarios del Minex –quienes expresamente pidieron no ser citados por su nombre– el equipo que se hizo cargo de la cartera de Relaciones Exteriores, con Pedro Brolo al frente, decidió “no hacerse problema” y engavetó el asunto. El propio Giammattei dijo, durante las primeras semanas de su gobierno, que derogaría el Acuerdo Gubernativo 318-2019 ((Escobar y Hernández, 2020), pero también el tema parece ser uno más de los pendientes incumplidos del mandatario.

Cuando se busca en el Listado de políticas públicas vigentes, elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), no aparece la citada política aprobada bajo la tutela de Jovel. Omisión por demás extraña, habida cuenta de que quien participó en el proceso de su elaboración en representación técnica de la Segeplan fue Luz Keila Virginia

Gramajo Vílchez, actual titular de esa secretaría de gobierno.

Todo esto tiene un fuerte olor a anomia institucional. De acuerdo con la reflexión de Luis Fernando Mack, el concepto se refiere a

Una situación en la que las normas existen formalmente, y aunque son comprendidas y conocidas por los individuos y/o colectividades, éstos no le prestan atención de manera amplia ni recurrente, ni tampoco son perseguidos ni sancionados por la institucionalidad vigente (Mack, 2017, p. 25).

Y a continuación el mismo autor apunta que “la existencia de indicios de anomia con esas características determina un tipo de institucionalidad que es deficiente en muchos sentidos, o que simplemente, no se consolida en la forma adecuada” (Mack, 2017, p. 25).

Dos ideas son clave en esta última reflexión, que aplican cabalmente al ámbito del que se ocupa este artículo: estamos ante una institucionalidad deficiente y una institucionalidad que

no llega a consolidarse para atender debidamente los procesos aparejados a la movilidad humana.

Se apuntó en párrafos superiores, pero cabe repetirlo: Guatemala cuenta con un código migratorio considerado de avanzada, adscrito al paradigma de la seguridad humana, pero a seis años de su aprobación y vigencia sigue sin cristalizar plenamente, adoleciendo el país de una política pública migratoria integral, coherente con ese enfoque que la “destina con exclusividad para atender el derecho a migrar de las personas” (Congreso de la República, 2016, p. 37).

## La iniciativa social y los derechos de la población migrante

Extraviada entre el seguimiento inercial de la legislación vigente, la ausencia de un sentido coherente para su accionar y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado guatemalteco en materia migratoria, la institucionalidad pública concernida carece de respuestas eficientes a

procesos sociales que implican múltiples aristas.

El Artículo 2 del Código de Migración, consigna la garantía estatal “a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, en plena igualdad de condiciones, [a] acceder a los servicios públicos de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda y todos aquellos que sean necesarios para el desarrollo de sus vidas” y claramente añade en el siguiente párrafo: “Los extranjeros podrán acceder a las dependencias del Estado para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. Ningún funcionario público puede negarles la asistencia y atención por el hecho de no ser guatemaltecos”.

En coherencia con el reconocimiento de que toda persona tiene derecho de migrar o inmigrar, “por lo cual el migrante puede entrar, permanecer, transitar, salir y retornar al territorio nacional conforme la legislación nacional” (Artículo 1), en el Artículo 9 se establece que

Las personas migrantes deben ser tratadas igualitariamente

y no podrán ser discriminadas por motivos de sexo, orientación sexual, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier característica personal.

Y muy claramente en el Artículo 12, se consigna que “El Estado garantiza la dignidad y los derechos de las personas migrantes en territorio nacional, velando porque no sean sometidas a ninguna

forma de violencia, ni a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

En resumen, el Decreto 44-2016 es una legislación garantista de los derechos humanos cuya aplicación, por parte de una institucionalidad pública aquejada de anomia, no ocurre de manera automática. Y es en este punto donde entran a jugar un papel clave las organizaciones de la sociedad civil, defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las personas migrantes.



En resumen, el Decreto 44-2016 es una legislación garantista de los derechos humanos cuya aplicación, por parte de una institucionalidad pública aquejada de anomia, no ocurre de manera automática. Y es en este punto donde entran a jugar un papel clave las organizaciones de la sociedad civil, defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las personas migrantes.

En esta última categoría se incluye un amplísimo espectro de personas protagonistas de la movilidad humana: las y los guatemaltecos que trasponen las fronteras nacionales en busca de nuevos horizontes de vida, las y los guatemaltecos retornados (voluntariamente o no), las y los nacionales de otros países que están en tránsito por territorio guatemalteco o que buscan refugio aquí porque huyen de desastres ambientales o de la violencia en sus lugares de origen, entre otros muchos tipos de migrantes.

Todas y todos ellos son sujetos de derechos, que el Estado anómico no está en condiciones plenas de satisfacer; o peor aún, que propende a negar o violentar. Entonces, para proteger esos derechos o para exigir su observancia, la sociedad guatemalteca ha creado amplias redes de organizaciones especializadas que se definen a sí mismas, precisamente como defensoras de los derechos humanos.

Es muy diverso el tipo de actividades y características de las organizaciones promotoras de los derechos de las personas migrantes: esto incluye aquellas que ofrecen albergue temporal a quienes van en tránsito (como las Casas del Migrante), las que dan asistencia psicológica a retornados o deportados, las que apoyan a familiares de personas migrantes desaparecidas en países de tránsito, o las que prestan atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, etcétera.<sup>8</sup>

Desde 2010 algunas de estas organizaciones, junto a instituciones diversas y personas a título individual, constituyeron el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria para Guatemala (GA), que se define como “una plataforma política de gestión e incidencia a favor de un abordaje más humano de las migraciones en desde y hacia Guatemala, en diálogo con otras organizaciones y gobiernos a nivel

8. “Existen en el país articulaciones de segundo nivel que agrupan organizaciones, ongs, instancias autónomas y centros académicos en torno al tema común de la migración” (OIT, 2020, p.53). Entre otras, en el mapa de actores contenido en este estudio, se menciona a la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), el Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria para Guatemala (GA), la Comisión Pastoral de Movilidad Humana, la Coordinadora de Trabajadores del Campo, la Mesa Transfronteriza Migración y Género y la Asociación Guatemalteca de Retornados.

regional” (Rivera, D. comunicación personal, 24 de febrero de 2022).

Podría decirse que actualmente el GA es el principal interlocutor de la sociedad civil con las instituciones del Estado, especialmente con el IGM, tanto para asuntos específicos o puntuales como para canalizar la participación social en el proceso de construcción de la política migratoria, concebida en los términos establecidos por el Decreto 44-2016.

Si bien el GA privilegia “la incidencia constructiva”, en la relación con la institucionalidad pública, la interlocución no está exenta de roces o tensiones, como el develado por el propio Grupo Articulador en torno al Artículo 101 del Acuerdo de la Autoridad Migratoria Nacional 7-2019. Reglamento General del Código de Migración, relativo a que las casas del migrante, albergues, centros de abrigo y cuidado temporal deban

prestar como mínimo atención especializada, alimentación, educación y cuidado acorde a las necesidades, acceso a la salud, contar con personal especializado, y generar un sistema que

permita contar con expedientes individuales de cada persona que contenga la documentación, datos biográficos y biométricos, así como el estudio médico, psicológico, económico y social y la capacidad para poder remitir en formato electrónico de forma diaria la información a la Subdirección de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes del IGM (Grupo Articulador, 2023).

El comunicado pide, ante la dinámica migratoria de tránsito por Guatemala, que se agregue un inciso en el Artículo 101 del Reglamento General del Código de Migración, “que exima del cumplimiento de las obligaciones indicadas a todas aquellas casas del migrante, albergues, centros de abrigo y cuidado temporal, que atienden a personas migrantes en tránsito”.

Si bien la cláusula adversada se aprobó en 2019, “los albergues de migrantes tienen el primer semestre de 2023 para implementar este reglamento”, informó *Prensa Libre* en su edición del sábado 24 de febrero. El matutino atribuye a Julia González, coordinadora de la

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), la afirmación de que “exigir a cada migrante datos confidenciales y documentos que posiblemente no tienen es vulnerar sus derechos”.

El comunicado del GA también se hace eco de las preocupaciones que en torno a este tema ha externado la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG), a la cual cita extensamente. Dicen los obispos católicos:

La dura realidad de los migrantes nos ha llevado a poner estructuras y espacios de la iglesia disponibles para brindar acogida y consuelo a miles de personas en esta situación. Este servicio está puesto seriamente en riesgo debido a las exigencias establecidas por el Estado guatemalteco en el marco del proceso de registro de albergues, específicamente en las obligaciones dispuestas en el artículo 101 del Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional número 7-2019, Reglamento del Código de Migración. Por lo anterior, expresamos aquí nuestra

inconformidad en cuanto a lo exigido ya que consideramos que nuestras Casas del Migrante deben mantenerse como un servicio de caridad respetuoso y gratuito, la aplicación estricta de la normativa impediría el mismo y nos obligaría a clausurarlas (citado por Grupo Articulador, 2023).

Los prelados no llegan a expresarlo en los términos del análisis que hemos desarrollado aquí, pero es evidente cómo una iniciativa social –dar albergue a los migrantes en tránsito– topa con los efectos de la anomia institucional. Iniciativa social que choca con un entramado estatal que, dicho coloquialmente, “no hace, ni deja hacer”.

Esto lesiona gravemente los derechos de las personas migrantes, en algunos casos de manera perversa. Tal lo que ocurre con la extorsión policial denunciada frecuentemente por migrantes de diversas nacionalidades en tránsito por territorio guatemalteco.

Un extenso reportaje de Romano Gressier, publicado por *El Faro* el 27 de febrero pasado, ilustra esta situación:

Más de una decena de venezolanos me dijeron en las últimas semanas que la Policía guatemalteca les extorsionó en su camino desde la frontera con Honduras hasta la capital. ‘Nos cobraron un billete en cada una de diez paradas. Si no, te devolvían a Honduras’, dijo Eduardo, un hombre alto y flaco de 34 años, oriundo de la ciudad costera de Valencia (2023).

Y más adelante cita a Natalia Paz, consultora sobre asuntos migratorios que trabajó con la Casa del Migrante: “Desde el momento en que cruzan la frontera la Policía los persigue, en todos los retenes y aquí en la capital...Es así por todo el camino, hasta la frontera con México”, asegura Paz (Gressier, 2023).

La extorsión policial es una de las principales violaciones a los derechos humanos de extranjeros indocumentados en tránsito por el país, corrobora Eduardo Woltke, defensor de las Personas Migrantes, de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Woltke explica el encadenamiento que hay entre la discrecionalidad del

funcionariado público respecto de las y los migrantes y la corrupción: “todos cobran y así se establece un flujo controlado, que se convierte en un ‘dejar pasar, dejar hacer’ totalmente corrupto (Woltke, E., comunicación personal, 21 de febrero de 2023).

Se trata de una “permisibilidad primordialmente irregular o poco vigilante en el mejor de los casos, ya sea por parte de las autoridades migratorias o de instancias no gubernamentales de asistencia”, explican por su parte Bornschein *et al.* (2022, p. 61), para luego enfatizar que

las instancias de gobierno encargadas de registrar los flujos migratorios irregulares desde y hacia Guatemala, ya sea como país de destino o como corredor migratorio, mantienen una estrategia de control o acompañamiento casi invisible. Esta situación dificulta la obtención de datos que registren la cantidad de personas nacionales y extranjeras que entran y salen de forma definitiva o temporal al país. Esta condición se presenta

como una gran oportunidad para el adecuado funcionamiento y operatividad del crimen organizado, la trata de personas y el narcotráfico, poniendo en alto grado de vulnerabilidad el flujo de personas que migran de forma irregular (Bornschein *et al.*, 2022, p. 62).

Se comprende, así, porqué la oficina en Guatemala del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dice, en un informe de 2019, que el 17 % de las personas migrantes en tránsito por territorio guatemaltecos dijeron haber sido víctimas de abusos o violencia (ACNUR, 2019, p. 2).

Una de las fuentes de los abusos y la violencia es la persistencia del enfoque de seguridad nacional por parte de numerosos agentes estatales, distantes todavía del paradigma de la seguridad humana, lo cual “incrementa la posibilidad de que ocurran violaciones a los derechos de las personas en movilidad en detrimento de la garantía seguridad humana de los migrantes”

(Palma, 2022, p. 19). Esta investigadora subraya que

son foco de preocupación especial acciones tales como: abusos y violencia ejercidos en las rutas, cruces de fronteras y destinos migratorios por parte de diversos agentes (públicos y privados), detenciones arbitrarias, ausencia del debido proceso judicial, interpretación restrictiva del Derecho Convencional o nula aplicación de este, creación o aplicación de leyes discriminatorias, tolerancia de actitudes xenófobas así como riesgos especialmente severos vividos por grupos de población en condición de vulnerabilidad (Palma, 2022, p. 19).

## País de refugio

Mal que bien, a pesar de la anomia institucional, poco a poco se va abriendo paso el nuevo paradigma y la incontenible realidad de diversas formas de movilidad humana hace que en Guatemala se

esté consolidando la figura del refugio por razones humanitarias,<sup>9</sup> agregado al tradicional derecho de asilo por razones políticas. El Código de Migración incluye ambas figuras de protección.

El Artículo 45 indica que el

reconocimiento del estatuto de refugiado conlleva para la persona refugiada el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes previstos en la Constitución Política de la República, instrumentos internacionales y demás leyes del país, quedando sometidos a la jurisdicción y competencia del Estado guatemalteco.

Además, en caso de denegarse a la persona extranjera solicitante el estatus de asilado o refugiado, el Artículo 46 garantiza que no será devuelta “al país donde exista razón fundada de poner en grave peligro su vida, su integridad física y su libertad”.

El código reconoce que tanto los solicitantes de refugio o de asilo, así como quienes ya recibieron cualquiera de esos estatus, gozan “de todos los derechos y obligaciones enunciados en la legislación guatemalteca” (Artículo 51), para cuyo goce se reconoce el derecho “a contar con documento personal de identidad especial con el fin de poder acceder a los servicios de educación y salud, asimismo el documento será considerado válido para obtener trabajo remunerado conforme la legislación vigente” (Artículo 53).

El IGM tiene en su estructura orgánica la subdirección de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes, y dentro de esta al departamento de Reconocimiento de Estatus de Refugiado (DRER) “que es responsable de dar atención, orientación y seguimiento al proceso de solicitud de refugio” (IMG, 2023, p. 8). Entre sus funciones se incluye hacer coordinaciones con el Registro Nacional de las Personas (Renap) para la emisión

9. “En 1983 [Guatemala] ratificó los dos principales marcos normativos sobre protección internacional de las personas refugiadas, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967” (CEJIL, 2020, p. 5).

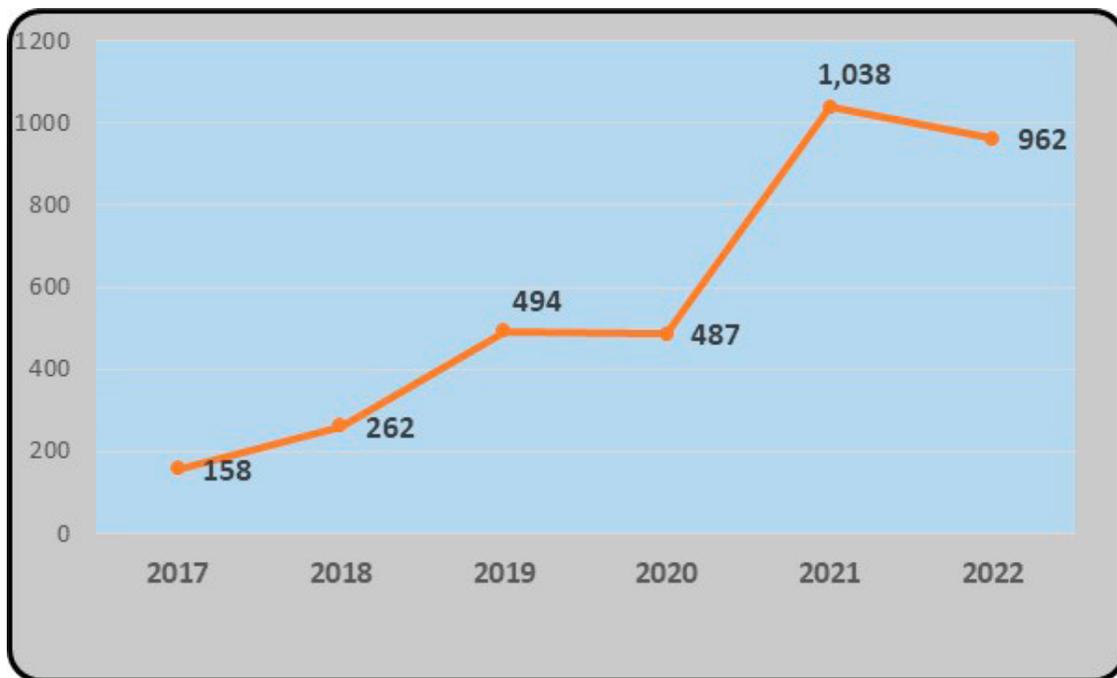
del Documento Personal de Identidad Especial, al que tienen derecho las y los solicitantes, y quienes ya gozan del estatus de refugiado.

El número de personas que solicitaron el estatus de refugiado ha venido creciendo, como puede apreciarse en

la siguiente gráfica, pero la respuesta de reconocimiento por parte de la Autoridad Migratoria Nacional es mucho más lenta. Así, mientras en el bienio 2021-2022 se presentaron dos mil solicitudes, la concesión del estatuto de refugiado benefició solamente a 289 personas en el mismo período.

### Gráfica 1

*Solicitantes del estatus de refugiado  
2017-2022*



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Guatemalteco de Migraciones.

A pesar de que la Defensoría de las Personas Migrantes de la PDH documentó que ha habido mejoras en los procesos de las instancias del IGM encargadas de atender las solicitudes de refugio, también encontró que

en el último paso del procedimiento de reconocimiento de la condición del estatuto de refugiado es donde no ha habido mayores avances. La AMN [Autoridad Migratoria Nacional] tiene múltiples atribuciones establecidas en el Código de Migración y sus integrantes, autoridades máximas en sus respectivas instituciones, no han logrado reunirse periódicamente y así resolver cantidad de solicitudes de reconocimiento de la condición del estatuto de refugiado (Defensoría de las Personas Migrantes, 2021, p. 5)

Pero no es solamente el dilatado tiempo que toma la concesión del estatus de refugiado lo que afecta a este grupo

de migrantes. También hay desafíos en relación con los documentos especiales de identidad. Según encontró un estudio de Cejil,

las personas reconocidas como refugiadas se enfrentan al desconocimiento del valor que tiene la cédula de refugiado como un documento válido, que les permita trabajar o establecer un emprendimiento propio. Esto los expone al sector informal, que con frecuencia está asociado a prácticas de explotación laboral (Cejil, 2020).

## La universidad y la movilidad humana

Las dificultades que enfrentan las personas que buscan acogerse al estatuto de refugiados son apenas una ilustración de lo que ocurre a cientos de miles de migrantes de diversas nacionalidades, especialmente centroamericanas, que se

encuentran en territorio guatemalteco, de forma anónima o, en el lenguaje de la institucionalidad migratoria, “irregular”.<sup>10</sup>

¿Cuántos son, dónde y cómo viven? He ahí un inagotable campo de estudio que actualiza los desafíos que, particularmente, tiene la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) en esta materia.

Desde los estudios pioneros sobre las migraciones estacionales internas, desarrolladas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), hasta la diversa producción de artículos y tesis sobre la migración internacional de guatemaltecos, especialmente hacia EE. UU., la USAC ha hecho una gran contribución al estudio de la movilidad humana en Guatemala.

A la vista de esa aportación académica, cabe hacer notar que se trata de un accionar disperso y en alguna medida realizado insularmente. Es el momento de considerar la posibilidad de plantear el impulso de un Programa Universitario de Movilidad Humana, en el que se incorporen unidades académicas, centros de investigación e investigadores de la USAC relacionados con el estudio y la incidencia respecto de los procesos migratorios, así como para la apertura de espacios de extensión desde los cuales la USAC preste algún tipo de asistencia a las personas migrantes.

Algunas ideas que apuntan hacia lo que podría ser un Programa Universitario de Movilidad Humana, fueron adelantadas no hace mucho tiempo por la antropóloga Lesbia Ortiz, investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas de la Escuela de Historia (IIHAA), dentro de las mesas técnicas

10 “Varias fuentes han sostenido que para el año 2011 se estimaba que más de 250 mil personas extranjeras, principalmente de origen centroamericano, residían en Guatemala, la mayoría en situación migratoria irregular... .. Personas de distintas nacionalidades se han quedado residiendo y trabajando en Guatemala, principalmente debido a que diversas circunstancias les han impedido continuar su viaje hacia el norte. La gran mayoría vive del subempleo o del empleo informal, pues los trámites para lograr la residencia y permiso para trabajar en Guatemala resultan onerosos y complicados...” (Grupo Articulador, 2018, p. 13).

convocadas por la Dirección General de Planificación en 2020 para formular propuestas universitarias en apoyo del cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Aunque su ponencia se encuadró en el ámbito de la seguridad ciudadana, atisba un quehacer factible en los ámbitos de la investigación, la docencia y la extensión. La investigadora del IIHAA planteó en aquel momento que

las problemáticas vinculadas a la migración irregular, y el retorno de jóvenes debe abordarse desde la USAC por la gravedad de las políticas antimigración y el cierre de fronteras, porque las personas migrantes retornadas regresan de manera forzada, por haber sido deportados o expulsados de Estados Unidos o México. Muchos, vuelven a las comunidades de donde salieron por no encontrar fuentes de trabajo, ni incentivos para un desarrollo humano digno. Además, algunos regresan con conocimientos técnicos, pero no pueden insertarse en el mercado

laboral (Ortiz, L., comunicación personal, 23 de febrero de 2023).

Subraya que la Universidad de San Carlos, "como rectora de los estudios superiores, debe comprender la migración es parte de un proceso, en el que la salida de jóvenes se debe a problemas estructurales por lo que la USAC debe de atender esta problemática desde la investigación, la docencia y la extensión" (Ortiz, L., comunicación personal, 23 de febrero de 2023).

Su propuesta, enfocada en la cuestión específica de las y los jóvenes retornados (voluntaria o forzadamente) desde EE.UU. y México, identifica contenidos y actividades de corto, mediano y largo plazos, en cada uno de los ámbitos del quehacer universitario: docencia, investigación y extensión.

Además de los contenidos sustantivos y específicos de la propuesta, su idea puede proyectarse hacia el trazado de líneas maestras para impulsar el ya mencionado Programa Universitario de Movilidad Humana, al que se incorporen investigadores, docentes, centros de investigación, facultades, escuelas no

facultativas y centros universitarios departamentales o regionales, cada uno desde sus ámbitos propios de actividad. La idea de un Programa Universitario de Movilidad Humana es recibida con beneplácito por la antropóloga Sandra Herrera, también estudiosa de la temática migratoria, actualmente desde la Dirección General de Investigación

(DIGI) de la USAC. Herrera afirma que nuestra universidad tiene los recursos humanos y los conocimientos acumulados suficientes para dar ese paso (comunicación personal, 23 de febrero de 2023). “Pero debemos reconocer que estamos dispersos y eso debemos superarlo”, concluye Herrera.

## Referencias

- Agencia EFE (9 de octubre de 2022a). Guatemala expulsa a casi 100 migrantes en puesto fronterizo con Honduras. *Revista Summa*. <https://revistasumma.com/guatemala-expulsa-a-casi-100-migrantes-en-puesto-fronterizo-con-honduras/>
- Agencia EFE (21 de octubre de 2022b). Cómo Guatemala se convierte en el embudo que frustra el camino de miles de venezolanos que van hacia EE. UU. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/como-guatemala-se-convierte-en-el-embudo-que-frustra-el-camino-de-miles-de-venezolanos-que-van-hacia-ee-uu/>
- Arias de la Mora, R. (2019). El ‘ciclo de las políticas’ en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*. 25, 137–157. DOI:<https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>.
- Bornschein, D. et al. (2022) *Estudio de movilidad humana en Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- Canales, A.; Fuentes K., J.A., y De León, C.R. (2019) *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2020). *Movilidad humana en Mesoamérica. Contexto de movilidad humana en Guatemala*. CEJIL. <https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-contexto-Guatemala.pdf>

Código de migración [CM]. Decreto No. 44-2016. 12 de octubre de 2012 (Guatemala).

Corte de Constitucionalidad. (2021). Inconstitucionalidad general total. Expediente 152-2020. Sentencia de 01 de julio de 2021. *Gaceta Jurisprudencial No. 141*. Julio-septiembre 2021. <https://drive.google.com/file/d/1AUbzFrVyHcq05Im6DopdfZQzLmI47EXE/view>

Defensoría de las Personas Migrantes. (2021) *Participación de Autoridad Migratoria Nacional en procedimiento de reconocimiento de la condición del estatuto de refugiado*. Procurador de los Derechos Humanos.

Domínguez, A. y Barreno, R. (23 de octubre de 2022). Gobierno refuerza controles en carreteras del país para evitar tránsito irregular de migrantes en el territorio nacional. *Prensa Libre*. [https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/gobierno-refuerza-controles-en-carreteras-del-pais-para-evitar-transito-irregular-de-migrantes-en-el-territorio-nacional/?utm\\_source=Alertas&utm\\_medium=PrensaLibre&utm\\_campaign=Nacionales](https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/gobierno-refuerza-controles-en-carreteras-del-pais-para-evitar-transito-irregular-de-migrantes-en-el-territorio-nacional/?utm_source=Alertas&utm_medium=PrensaLibre&utm_campaign=Nacionales)

Emisoras Unidas. (2023). Giammattei sobre migración: 'Me dicen que soy el mata caravanas'. [https://emisorasunidas.com/2023/02/17/giammattei-migracion-irregular-caravanas-guatemala/?utm\\_code=20230217c7870&utm\\_source=susnotification](https://emisorasunidas.com/2023/02/17/giammattei-migracion-irregular-caravanas-guatemala/?utm_code=20230217c7870&utm_source=susnotification)

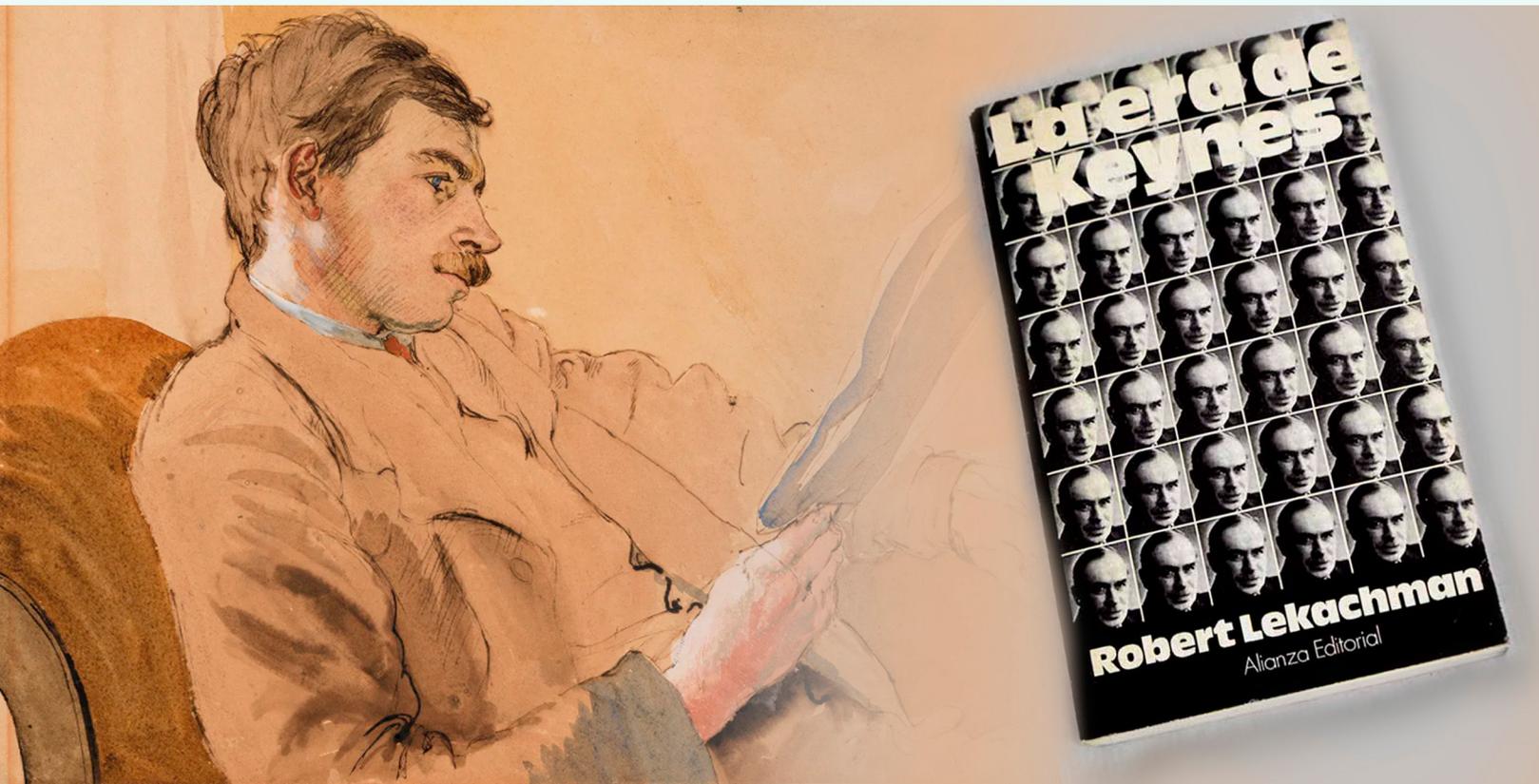
Escobar, I. y Hernández, M. (20 de enero de 2020). CC suspende Política de Protección al Migrante firmada por Jimmy Morales. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cc-suspende-politica-de-proteccion-al-migrante-firmada-por-jimmy-morales/>

Gobierno de la República de Guatemala (2019) *Política Pública de Protección y Atención a la Persona Migrante 2019-2032*. Guatemala: MINEX

González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, (2), 99-118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6378528>

Gressier, R. (27 de febrero de 2023). El éxodo venezolano se hace un nudo en Guatemala. *El Faro*. <https://elfaro.net/es/202302/centroamerica/26710/EI-%C3%A9xodo-venezolano-se-hace-un-nudo-en-Guatemala.htm>

- Grupo Articulador en Materia Migratoria para Guatemala (2023) *Comunicado de Prensa. Ante Artículo 101 Reglamento Código de Migración*. Guatemala, 23 de febrero de 2023. <https://grupoarticuladormigraciones.org/2023/02/25/comunicado-de-prensa-ante-articulo-101-reglamento-codigo-de-migracion/>
- Instituto Guatemalteco de Migración (7 de noviembre de 2022). Se continúa brindando asistencia a personas de nacionalidad venezolana. <https://igm.gob.gt/se-continua-brindando-asistencia-a-personas-de-nacionalidad-venezolana/>
- Jalife-Rahme, A. (2021). El 'modelo ucraniano', de Victoria Nuland para Centroamérica. *Sputnik Mundo*. <https://sputniknews.lat/20210716/el-modelo-ucraniano-de-victoria-nuland-para-centroamerica-1114161183.html>
- Kanno-Youngs, Z. (7 de junio de 2021). Kamala Harris dio un mensaje claro en Guatemala: 'no vengan. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/06/07/espanol/kamala-harris-guatemala.html>
- Mack, L. (2017) *La anomia del Estado*. Colección Debate. 8. Guatemala: Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Organización Internacional del Trabajo (2020) *Marco institucional para las migraciones en Guatemala: inercias, reacomodos y desafíos*.
- Palma, I. (2022) *Movilidad Humana desde un enfoque de seguridad humana*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales / International Development Research Centre.
- Serrano, W.; Toledo, L.; Hernández, D. y Guevara, T. (26 de octubre de 2022). Miles de migrantes venezolanos varados se acumulan en Centroamérica. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/que-sera-migrantes-venezolanos-varados-centroamerica-/6806323.html#:~:text=Miles%20de%20migrantes%20venezolanos%20se,despu%C3%A9s%20de%20dejarlo%20todo%20atr%C3%A1s>



John Maynard Keynes, detalles en acuarela por Gwen Raverat, c. 1908; en el National Portrait Gallery, Londres.

# El injustificado descrédito que sufrió el Keynesianismo

**Carlos Enrique Calderón-Monroy**

Licenciado en administración de empresas (UFM); maestro en administración de negocios (Claremont Graduate University, EEUU); doctor en ciencias económicas (USAC). Catedrático universitario. Investigador económico.

Correo: [carecal84@gmail.com](mailto:carecal84@gmail.com)

## Resumen

La teoría económica de John Maynard Keynes fue calificada de inválida al iniciar la década de los años setenta, un período caracterizado por alta inflación, elevado desempleo y bajo crecimiento económico. El objetivo de este artículo es presentar el argumento que el keynesianismo nunca fue desacreditado puesto que no se implementó como Keynes lo presentó. Lo que se llegó a conocer como teoría keynesiana en los círculos de la política, la economía y la academia es lo que la economista Joan Robinson llamó "una versión domesticada del keynesianismo." El artículo detalla cómo la teoría de Keynes fue malinterpretada y cómo el ambiente político y social que se vivía en Estados Unidos después de la guerra impidió que esta teoría revolucionara el análisis macroeconómico. El artículo concluye con el argumento que presentara Keynes, el análisis de la economía, un proceso eminentemente dinámico, no puede realizarse a través de modelos de equilibrio.

## Palabras clave

John Maynard Keynes, economía neoclásica, gasto público, análisis macroeconómico, política fiscal, crecimiento económico.

## Abstract

The economic theory developed by John Maynard Keynes was labeled as invalid at the beginning of the 1970s, a period characterized by high inflation, high unemployment and low economic growth. The main goal of this article is to present the idea that Keynesianism was never discredited because the theory was not implemented as Keynes presented it. What came to be known as Keynesianism in the political, economic, and academic spheres is what English economist Joan Robinson referred to as "bastardized Keynesianism." This article details the process by which Keynesianism was misrepresented and how the political and social environment in the United States right after the war prevented Keynesianism from revolutionizing macroeconomic analysis. The article concludes that, as suggested by Keynes, the analysis of the economy, a dynamic process, cannot be carried out through equilibrium models.

## Keywords

John Maynard Keynes, neoclassical economics, public spending, macroeconomic analysis, fiscal policy, economic growth.

## Introducción

La principal obra de John Maynard Keynes, el libro titulado “La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” (de aquí en adelante “La Teoría General”) publicado en febrero de 1936, no solo representa un significativo legado al estudio de la economía. Más importante aún es el aporte que las ideas que se presentan en el libro ha hecho para el manejo de políticas públicas desde que la obra fue publicada. A pesar de que la teoría de Keynes posee muchos detractores en el análisis macroeconómico contemporáneo, la influencia que aún posee ese trabajo en la actualidad es innegable.

Varios gobiernos soberanos alrededor del mundo (Australia, China y Estados Unidos, por nombrar algunos)

implementaron estímulos fiscales como los que Keynes sugirió para contrarrestar los efectos de la crisis financiera mundial de 2008, provocada por la casi total ausencia de regulaciones en el mercado financiero estadounidense.<sup>1</sup> Durante las primeras semanas de 2009, el gobierno de Estados Unidos implementó un estímulo fiscal de US\$787 mil millones para incentivar la deprimida economía estadounidense (Romer, 2009, p.1); un estímulo fiscal que, a la fecha, varios economistas consideran debió haber sido mayor.<sup>2</sup> El gobierno de Guatemala también ha implementado estímulos fiscales como los que Keynes sugirió, al ejecutar un incremento de 17.2 % en la ejecución de gasto público con respecto a 2019, para contrarrestar la desaceleración económica que trajo el inicio de la pandemia en 2020 (Ministerio de Finanzas Públicas, 2021, p.14).

1. Esa fue la conclusión que presentó la Comisión de Investigación de la Crisis Financiera al Congreso de Estados Unidos. “La crisis financiera de 2008 fue una catástrofe evitable causada por los fallos generalizados de la regulación gubernamental, la mala gestión empresarial y la toma despreocupada de riesgos por parte de Wall Street.” Chan, S. (25 de enero de 2011). Financial Crisis was Avoidable, Inquiry Finds. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2011/01/26/business/economy/26inquiry.html>

2. El economista estadounidense Stephen Marglin (2021) escribió, “...si se puede reprochar a la administración Obama su programa de estímulo ,,, es por no haber tenido el valor o la previsión de pedir más estímulos durante un período de tiempo más largo” (p. 570).

“La Teoría General” de Keynes introdujo por primera vez al análisis económico conceptos como las funciones de consumo, la preferencia de la liquidez y la incertidumbre, todos ellos conceptos desconocidos en el análisis macroeconómico de ese entonces (Minsky, 1975, p.3). Por su parte, Crotty (2019) señala que “La Teoría General” se enfoca en tres errores fundamentales de la teoría neoclásica: (1) la conclusión de que una economía capitalista tiene un único punto de equilibrio a un nivel de pleno empleo; (2) la conclusión de que un alto nivel de desempleo creado por shocks exógenos sería rápidamente eliminado por la estabilización de los procesos de desequilibrio del mercado; (3) la conclusión de que no existen fuentes endógenas de la dinámica de desequilibrio en el capitalismo (p. 161).

Lógicamente, la acérrima crítica de Keynes a la teoría neoclásica y las disfunciones de la economía capitalista que él logró identificar causaron polémica en el análisis económico de ese entonces. Tanto sus críticos como

sus colegas y amigos malinterpretaron su trabajo. El primer revés que sufrió el keynesianismo fue la publicación del artículo *Mr. Keynes and the “Classics”: a Suggested Interpretation* escrito por John Hicks en 1937, en el cual se presenta al modelo IS-LM como la representación del keynesianismo. Al respecto, Crotty (2019) argumenta que “el modelo IS-LM no puede representar adecuadamente todo el conjunto de disfunciones en una economía capitalista que Keynes destacó, ni las fuentes de dinámica endógena identificadas por Keynes en el libro [“La Teoría General”].”

Sin embargo, el principal ataque al trabajo de Keynes tendría lugar en los círculos académicos de Estados Unidos. Tanto en la Universidad de Yale como en la Universidad de Harvard se calificó al trabajo de Keynes de tener una inspiración comunista, lo que no permitió que la teoría se implementara de lleno en el análisis macroeconómico de aquel entonces. Tanto la Fundación Veritas (con la publicación del panfleto “Keynes en Harvard”) como William Buckley,

Jr. de la Universidad de Yale, lideraron el movimiento para desprestigiar al keynesianismo en esas universidades.<sup>3</sup>

De acuerdo con la economista Joan Robinson (1972), lo que efectivamente se implementó fue una “versión domesticada” del keynesianismo. Keynes hizo énfasis en que la implementación de gasto público debía ser eficiente.<sup>4</sup> Es decir, el gasto público debe ir dirigido a la producción de bienes y servicios y a lograr incrementos en la productividad de la población y de la iniciativa privada. En su lugar, el gasto público se dirigió a la guerra y al ejército. La ejecución de todo ese gasto público ineficiente, aunado al tremendo shock que sufrió el precio del petróleo y la caída de las barreras de movimientos de capital tras desaparecer el sistema Bretton Woods (lo que aumentó exponencialmente la especulación

financiera) trajo como consecuencia la inflación y el estancamiento económico que caracterizó a la década de los años setenta; oportunidad que tomaron los economistas monetaristas para desacreditar esa “versión domesticada” del keynesianismo.

El objetivo central de este artículo es presentar la idea de que el keynesianismo nunca fue desacreditado porque, en realidad, el aporte de Keynes nunca fue implementado en su totalidad. Tanto las malinterpretaciones de sus colegas y rivales contemporáneos, así como los cambios políticos y sociales que se gestaron desde que Keynes publicara su teoría, impidieron que esta revolucionara el análisis macroeconómico.

El artículo se divide en seis subsecciones principales. La primera describe la situación de la economía mundial justo

3. En el prefacio del panfleto “Keynes en Harvard” aparece el siguiente párrafo: “...durante años [el profesor de economía Olin Glenn Saxon] no dejó de advertir al público estadounidense que las enseñanzas económicas promulgadas como “keynesianismo” en las universidades eran un foco de infección que propagaba el virus izquierdista en el torrente sanguíneo de toda la nación.”

<https://www.scribd.com/document/321025373/Keynes-at-Harvard#download>

4. Aunque existe un pasaje en “La Teoría General” en el que se hace referencia a que el Departamento del Tesoro debería de llenar botellas viejas con billetes, enterrarlas a una profundidad adecuada y pagar a la iniciativa privada para desenterrarlas, Keynes presentaba el punto para hacer énfasis en el efecto multiplicador que tendría el gasto de gobierno en la economía. Es decir, que, si no existían otros proyectos, la sola presencia del multiplicador justificaba ese gasto público improductivo.

después de la Gran Depresión de 1929. La segunda subsección describe un concepto presentado por la economista Joan Robinson, el cual ella bautizó con el término “la domesticación del keynesianismo.” La tercera describe las consecuencias de la implementación de ese gasto público ineficiente. En la cuarta subsección se describe la contrarrevolución de los economistas monetaristas y en la quinta se cuestiona el análisis económico a través de modelos de equilibrio, la principal consecuencia de la malinterpretación de la teoría keynesiana. Como último punto se presenta la conclusión.

## 1. La economía mundial después de la crisis de 1929

La caída de los mercados bursátiles en octubre de 1929 fue el detonante de la Gran Depresión de los años treinta, la cual tuvo repercusión en muchos países del mundo. La causa fundamental de esta crisis fue la caída de los precios de los activos. El colapso de la producción y la pérdida de riqueza llevó a la bancarrota y a su eventual desaparición a más de la mitad de las instituciones

financieras en Estados Unidos (Romer, 2009).

Hasta ese entonces, el pensamiento económico era dominado por la teoría neoclásica, bautizada de esta forma por el trabajo de los pensadores de finales del siglo diecinueve quienes habían basado parte de su teoría en los conceptos de los autores considerados clásicos, entre ellos Adam Smith y David Ricardo. La piedra angular de la teoría neoclásica es la doctrina *laissez-faire*, la cual afirma que los mercados son perfectos y que pueden regularse a sí mismos. De acuerdo con Mitchell y Fazi (2017), “los economistas neoclásicos de la época argumentaban que el Estado debe intervenir en la economía lo menos posible ya que los mercados por sí solos generarán estabilidad y pleno empleo, siempre y cuando las demandas salariales de la clase trabajadora fuesen flexibles” (p. 17).

La economista inglesa Joan Robinson (1972) describe el pensamiento económico de la época argumentando que todos los economistas consagrados de diversas escuelas habían predicado la misma doctrina (*laissez-faire*) con un gran aplomo. Esta teoría se centraba

en la idea de dejar actuar libremente las fuerzas del mercado. Robinson explica que, principalmente en países de habla inglesa, el libre cambio y presupuestos equilibrados era todo lo que se exigía en materia de política económica y que el equilibrio económico se establecería por sí solo (p. 2). Pero la debacle del mercado bursátil de 1929 y la consecuente depresión económica puso en crisis a la teoría económica que predominaba. El economista estadounidense Paul Krugman (2009) argumenta que “la teoría neoclásica no ofreció ni explicaciones ni soluciones a la Gran Depresión” (s.p.).

Crotty (2019) argumenta que la verdadera revolución keynesiana dio inicio formalmente en 1920 con la publicación del libro “Las Consecuencias Económicas de la Paz,” en el que Keynes presenta el argumento que para recobrar el crecimiento económico que había caracterizado al siglo XIX era necesario realizar cambios fundamentales a la economía británica (p. 25). Pero fue en “La Teoría General” en donde Keynes consolidó su teoría económica, la cual se basa en la idea de que el nivel de gasto público determina el nivel de la actividad

económica. Keynes también argumenta que un nivel de gasto inadecuado puede desencadenar períodos largos de alto desempleo. Keynes propone una expansión fiscal y un sistema estricto de regulaciones para contrarrestar la tendencia del sistema capitalista de padecer crisis y desequilibrios.

Marglin (2021) escribe que la contribución de Keynes es muy significativa. “...A inicios de los años treinta no existía un marco teórico en la economía que integrara el dinero, las finanzas y la economía real. Keynes creó ese marco teórico que integra a la iniciativa privada con la intervención del Estado para hacer un uso efectivo de los recursos disponibles” (p. 19). Keynes consideraba al capitalismo como el sistema más eficiente para lograr un crecimiento económico sostenido, sin embargo, hacía hincapié en que este debía ser estrictamente regulado. Keynes (1933) argumenta al respecto que “... por mi parte, creo que el capitalismo, sabiamente gestionado, puede ser probablemente más eficiente para alcanzar los fines económicos que cualquier sistema aún a la vista” (p. 321).



La teoría keynesiana presenta el argumento de que, para combatir las recesiones y depresiones económicas que seguramente se presentarán en el sistema capitalista (dada su falla fundamental), el sector público debe crear plazas de trabajo si el sector privado no está en la capacidad de hacerlo. De acuerdo con Keynes, el pleno empleo es un objetivo realista que puede perseguirse en cualquier momento.

El economista estadounidense Hyman Minsky (1975) argumenta que implícito en el análisis de Keynes se encuentra la idea de que la economía capitalista posee una falla fundamental. Esta falla se debe a que el sistema financiero, necesario para proveer de vitalidad y vigor al sistema, corre el riesgo de presentar una expansión que puede escaparse de control debido a un auge en la inversión. Keynes pudo llegar a esta conclusión al identificar el hecho de que los agentes en una economía capitalista toman sus decisiones bajo condiciones de incertidumbre (p. 11). La teoría keynesiana presenta el argumento de que, para combatir las recesiones y depresiones económicas

que seguramente se presentarán en el sistema capitalista (dada su falla fundamental), el sector público debe crear plazas de trabajo si el sector privado no está en la capacidad de hacerlo. De acuerdo con Keynes, el pleno empleo es un objetivo realista que puede perseguirse en cualquier momento.

El sociólogo Simon Clarke (1988) describe a la teoría keynesiana como un conjunto de políticas que requieren de altos niveles de gasto público para apoyar al sector productivo de la economía. Estas políticas también incluyen la intervención del Estado en el mercado financiero para asegurar

crédito accesible para la industria y el manejo de la demanda agregada para proveer de mercado eficiente a la industria. Todo esto con el objetivo final de lograr un alto nivel de vida y la provisión de un Estado benefactor para toda la población (p. 3).

A pesar de que Keynes había abogado por la obra pública para estimular la economía inglesa por varios años y de la popularidad que sus ideas habían alcanzado después de la publicación de "Las Consecuencias Económicas de la Paz" en 1920, varios gobiernos en Europa implementaron políticas de austeridad para lidiar con el problema de la debacle financiera de inicios de los años treinta. Estas políticas acentuaron aún más la depresión económica que atravesaban estos países, creando el escenario para la Segunda Guerra Mundial. El historiador de la Universidad de Columbia, Steven Bryan (2010), escribe que "durante los años veinte y treinta fue precisamente el no querer reconocer las consecuencias políticas y sociales de la austeridad lo que ayudó no solo a que la depresión empeorara, sino que provocó el surgimiento de los gobiernos autoritarios de los años treinta" (s.p.)

Galofré-Vilá, Messiner, McKee y Stuckler (2021) estudiaron la información de los diferentes procesos electorales de 1,024 distritos en Alemania efectuados entre 1928 y 1933 y concluyen a través de un estudio econométrico que, como consecuencia del recorte del gasto público de 25-30 % implementado por el canciller Brüning (canciller de Alemania de 1930 a 1932), la introducción de un incremento en los impuestos y el recorte en los salarios, el electorado alemán se polarizó y radicalizó, llevando al poder al partido Nazi alemán en 1933 (p. 23).

A pesar de que Europa decidió paliar la debacle financiera con políticas de austeridad, Estados Unidos hizo todo lo contrario. En 1933, Franklin Delano Roosevelt (FDR) fue electo presidente y decidió actuar de forma rápida implementando un plan para enfrentar la crisis que estaba haciendo estragos en la economía de ese país. A ese plan se le bautizó con el nombre "El Nuevo Pacto" (*The New Deal*).

Mitchell y Fazi (2017) escriben "FDR comprendió desde el inicio que, para hacerle frente a la crisis, el Estado debía generar plazas de trabajo ya que el sector privado no se encontraba en la

capacidad de hacerlo en ese momento. Asimismo, tenía claro que era necesario implementar una reforma profunda al sistema financiero. Durante sus primeros cien días de gobierno, el Congreso de Estados Unidos aprobó 15 proyectos de ley, algo no visto hasta ese entonces en la política estadounidense” (p. 20).

El académico y ex veterano de guerra Daniel Sjursen (2018) describe el período conocido como “los 100 días” de la siguiente forma:

...Roosevelt apoyó legislación de emergencia para aminorar el sufrimiento de la ciudadanía y comenzar a trazar el camino hacia la recuperación económica. La Ley de Emergencia Bancaria (*Emergency Banking Act*) obligó a todos los bancos del país a cerrar y abrieron cuatro días más tarde solo aquellos [bancos] que habían sido declarados sanos ... luego propuso al Congreso y este aprobó la Ley Glass-Steagall (la cual separó la banca de inversión de la banca comercial); creó la Comisión de Bolsas y Valores (*Securities and Exchange Commission (SEC)*) y la

Administración de Obras Públicas (*Public Works Administration*) la cual supervisó más de 10,000 obras de infraestructura...(s.p.)

Durante los doce años de la administración Roosevelt (FDR fue reelecto en tres ocasiones, falleció al inicio de su cuarto mandato), el Estado financió una infinidad de proyectos públicos y programas sociales. Los economistas Bill Mitchell y Thomas Fazi (2017) presentan el dato que durante ese período el gobierno de Estados Unidos financió “la construcción de 24,000 millas de línea de alcantarillado, 480 aeropuertos, 78,000 puentes, 780 hospitales, 572,000 millas de carretera y poco más de 15,000 escuelas, cortes judiciales y otros edificios públicos” (p. 20).

El presidente Roosevelt también introdujo cambios significativos a la recaudación de impuestos. El economista francés Thomas Piketty (2014) afirma que FDR “pocos días después de su inauguración incrementó la tasa máxima marginal de impuesto sobre la renta a 80 % a ingresos individuales extremadamente altos” (p. 473). Un incremento significativo si se considera que la tasa

marginal máxima en la administración de Herbert Hoover (predecesor de FDR) era de 25 %. Las medidas del presidente Roosevelt tuvieron un resultado positivo a partir de 1934. La Tabla 1 muestra esta tendencia.

Robinson (1972) afirma que “El Nuevo Pacto” implementado por Roosevelt estuvo inspirado en parte por el trabajo de Keynes, sin embargo, hace notar que la implementación de políticas fiscales expansivas por gobiernos de Europa

no se debió al éxito alcanzado por Roosevelt en Estados Unidos. El trabajo de Keynes fue implementado en Europa como una respuesta a la necesidad existente de reconstrucción después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. La recuperación después de la guerra es en sí un ejemplo de la teoría keynesiana: el aumento del gasto público con el objetivo de lograr una economía de pleno empleo a pesar de la disminución en el consumo privado.

**Tabla 1**

*Crecimiento económico en países seleccionados, 1926-1936*

Año	Alemania	Austria	Estados Unidos	Francia	Países Bajos	Reino Unido
1926	2.07	1.37	5.09	1.99	6.50	-4.05
1927	9.33	2.71	-0.39	-2.25	2.73	7.67
1928	3.78	4.33	-0.11	6.68	3.91	0.79
1929	-0.94	1.13	5.01	6.29	-0.54	2.73
1930	-1.93	-3.05	-9.94	-3.79	-1.52	-1.13
1931	-8.10	-8.31	-8.39	-6.54	-7.45	-5.56
1932	-7.94	-10.59	-13.76	-6.52	-2.89	0.19
1933	5.77	-3.62	-2.68	7.07	-1.56	2.51
1934	8.51	0.65	7.05	-1.12	-3.06	6.25
1935	6.78	1.93	6.91	-2.52	2.59	3.42
1936	8.03	3.03	13.48	3.87	5.28	4.07

Nota: Tomado de Austerity and the rise of the Nazi Party (2017). Pág. 33. Recuperado de [https://www.anderson.ucla.edu/sites/default/files/documents/areas/fac/gem/nazi\\_austerity.pdf](https://www.anderson.ucla.edu/sites/default/files/documents/areas/fac/gem/nazi_austerity.pdf)

## 2. La domesticación de la teoría de Keynes

El acelerado crecimiento económico que se presentó después de la guerra se basó inicialmente en la implementación de modelos Fordistas<sup>5</sup> de producción masiva de bienes de consumo. Mitchell y Fazi (2017) argumentan que el modelo bautizado como Fordista-Keynesiano fue capaz de sostener crecimiento económico y una distribución equitativa del ingreso en economías avanzadas por tres décadas y al mismo tiempo permitió que los salarios reales aumentaran al mismo ritmo que la productividad (p. 26).

Pero, de acuerdo con la economista británica Joan Robinson, el modelo implementado por el mundo occidental era una versión “domesticada” de la teoría de Keynes. En su discurso a la *American Economic Association* (el 27 de diciembre de 1971) titulado “La Segunda Crisis de la Teoría Económica,” Robinson arguyó que, aunque los gobiernos del Oeste habían implementado la idea básica de Keynes de cómo alcanzar

el pleno empleo y el crecimiento económico a través del gasto público, habían ignorado su mensaje sobre qué producir, para quién, por quién y con qué fines. También ignoraron su cuestionamiento sobre la capacidad de la política económica de funcionar en el largo plazo.

Joan Robinson (1972) escribe que Keynes sugirió que no esperaba que la política monetaria o la política fiscal fuesen suficientes para mantener la estabilidad económica. De acuerdo con Keynes, para lograr la estabilidad económica en el largo plazo sería necesaria la implementación de un control social general de la inversión por parte del Estado (p. 5). A este concepto Keynes le llamó “planificación democrática estatal.” En un programa de radio transmitido el 14 de marzo de 1932, Keynes (1932) explicó a qué se refería cuando hablaba de la planificación democrática estatal.

Es la esencia de la planificación estatal el realizar aquellas cosas que quedan fuera del alcance

5. Estos modelos reciben este nombre por Henry Ford, industrial estadounidense considerado pionero en este tipo de producción

del individuo. Se diferencia del socialismo y comunismo en que no busca agrandar la extensión del Estado para su beneficio... o transformar el sistema de salarios o eliminar el ánimo de lucro. Su objetivo es tomar el control central y gobernar con previsión deliberada y, por lo tanto, modificar y condicionar el ambiente dentro del cual cada individuo operará libremente con otros individuos. (s.p.)

La visión de Keynes iba más allá de alcanzar un nivel óptimo de producción y mantener un nivel de pleno empleo. Robinson (1972) argumenta que Keynes visualizaba una sociedad en el largo plazo donde los hombres verían todas sus necesidades económicas totalmente satisfechas. Pero Keynes ponía en entredicho que los instrumentos y políticas fiscales serían suficientes para alcanzar esa condición por la falla fundamental del sistema capitalista. Keynes argumentaba que era necesaria la transformación de las instituciones para que el gasto público estuviera enfocado en esa finalidad. Para conseguirlo, era imprescindible definir en qué se invertiría, por quién y para quién. La incapacidad de los

economistas de implementar esta parte de la teoría de Keynes da lugar a la segunda crisis de la teoría económica a la que la economista Joan Robinson se refería.

De acuerdo con Robinson, la primera crisis de la teoría económica fue la incapacidad de los economistas neoclásicos de explicar la debacle del mercado bursátil de 1929 y la consecuente depresión de los años treinta. La segunda crisis, la cual ella ya observaba en los primeros años de la década de los años setenta (un período de alta inflación, alto desempleo y bajo crecimiento económico), era el hecho de que empezaban a mostrarse las consecuencias de lo que ella denominaba la "domesticación" que habían sufrido las ideas de Keynes.

Sobre esta idea, Robinson (1972) explica que los partidarios de la política keynesiana aceptaron únicamente la mitad del diagnóstico de Keynes sobre la inestabilidad del capitalismo. Según Robinson, Keynes explicó que el nivel de producción viene determinado (bajo ciertas condiciones técnicas) por la inversión y el consumo y que el nivel de precios es determinado por el

nivel de los salarios monetarios. Pero, es obvio que, bajo condiciones de continuo pleno empleo, es fundamental la transformación de las instituciones y de las actitudes tradicionales en las relaciones industriales para evadir la presión inflacionaria que seguramente surgiría (p. 6).

Para que se presentara esta “domesticación” de la teoría keynesiana, Mitchell y Fazi (2017) explican que los economistas nekeynesianos lograron exitosamente reconciliar la macroeconomía keynesiana con la microeconomía neoclásica (hogares y empresas optimizadores que actúan racionalmente, mercados competitivos donde los movimientos en los precios aseguran pleno empleo, etc.) en lo que llegó a conocerse como la “síntesis neoclásica” (p. 28).

Esta “reconciliación” dio inicio pocos meses después de la publicación de la “Teoría General” de Keynes cuando el economista británico John Hicks propuso el modelo IS-LM en 1937. En cuestión de poco tiempo, la interpretación del keynesianismo presentada en el modelo IS-LM logró monopolizar el análisis macroeconómico a pesar de que el

modelo se alejaba, en varios aspectos importantes, de la teoría keynesiana.

El economista Hyman Minsky presenta el argumento de que el modelo IS-LM nunca fue una representación de la teoría keynesiana como muchos economistas de la época afirmaron. De acuerdo con Minsky (1975), Keynes presentó en “La Teoría General” que existen tres tipos de activos: el efectivo, las deudas (contratos de dinero en el presente por dinero en el futuro), y los activos de capital. Estos últimos se caracterizan por generar flujos de efectivo que pueden variar por distintas razones por lo que siempre existirá incertidumbre sobre esta variable.

Minsky presenta la idea de que, de acuerdo con Keynes, la inversión estará determinada por un proceso de tres etapas. El dinero y las deudas determinarán las tasas de interés, las expectativas en el largo plazo determinarán los flujos de efectivo que generen los activos de capital (su rendimiento), y las tasas de interés determinarán los precios de los activos de capital. Entonces, la inversión se implementará hasta el punto en el que el precio de la oferta de la producción

sea igual al valor capitalizado del rendimiento (p. 37). Con este análisis, Minsky concluye que el análisis IS-LM no presenta la complejidad del proceso que determina la inversión tal y como lo visualizó Keynes, principalmente porque no toma en cuenta cómo afecta la incertidumbre las decisiones de inversión de portafolio y la conducta de los inversionistas.

Casi medio siglo después de que el modelo IS-LM había sido introducido, el mismo John Hicks admitió ya no estar satisfecho con el modelo. De acuerdo con Hicks, las variables cuyo equilibrio definen a las curvas IS y LM son de distintas dimensiones. Hicks (1980) propone en su artículo que la curva IS es una sucesión de puntos de equilibrio de flujos que se refieren a un intervalo de tiempo. Mientras que la curva LM muestra una sucesión de puntos de acervos. El equilibrio de acervos se define en un punto específico en el tiempo y no en un intervalo de tiempo por lo que estas curvas no pueden colocarse en el mismo plano (p.151).

Una de las propuestas de Keynes en "La Teoría General" era introducir un marco dinámico para el análisis de la economía.

Es decir, el análisis económico no debía concentrarse en el punto en el que la economía se encuentra en equilibrio sino que debía concentrarse en cómo se comportaba la economía cuando no se encontraba en equilibrio. IS-LM es un modelo muy limitado como para representar la teoría keynesiana. Crotty (2019) plantea esta idea de una mejor forma cuando escribe,

...el modelo IS-LM es un modelo de equilibrio estático que solamente es útil para ayudarnos a dar sentido a los períodos económicamente estables que son relativamente cortos. No es capaz de explicar los movimientos del ciclo económico y, desde luego, no aplica a los períodos turbulentos y de desequilibrio (como el período que va de mediados de los años 20 a mediados de los años 30), período para el que se escribió "La Teoría General." (p. 275)

El modelo de Hicks se convirtió en la representación de la teoría keynesiana que se presentaba en los libros de texto de economía que utilizaban las universidades. Peor aún, Marglin (2021)

argumenta que durante las siguientes dos décadas después de la introducción del modelo de Hicks, la función de oferta de bienes fue eliminada del modelo de Hicks (p.31). Marglin (2021) finalmente presenta la idea que los economistas keynesianos que trabajaban con el modelo IS-LM se enfocaron únicamente en la demanda agregada, y perdieron de vista al lado de la oferta al confundir la oferta de ahorros con la oferta de bienes. De acuerdo con este análisis, el manejo de la demanda agregada era la única condición necesaria para llegar al equilibrio en un nivel de pleno empleo. Pero al reducirse los márgenes de ganancia de las corporaciones multinacionales (en los años sesenta) y el shock significativo que sufrió el precio del petróleo (a inicios de los años setenta), la oferta agregada empezó a jugar un papel fundamental en la determinación de la producción (p. 40). Esta versión de la teoría keynesiana es la que fue desacreditada al inicio de la década de los años setenta.

Además de presentarse a nivel del análisis económico, la “domesticación” de la teoría keynesiana también se presentó en la academia. El economista

estadounidense Paul Samuelson es considerado el fundador de la escuela keynesiana en Estados Unidos, movimiento al cual él mismo bautizó con el nombre “Síntesis Neoclásica Keynesiana.” Sin embargo, la adopción del keynesianismo por parte de Samuelson se vio afectada en buena medida por el clima político y social que se vivía en Estados Unidos en ese momento. El inicio de la Guerra Fría había alterado significativamente la atmósfera política en ese país.

El economista Paul Davidson (2007) presenta la historia del economista canadiense Lorie Tarshis quien había sido alumno de Keynes en Cambridge a principios de los años treinta. En 1947, Tarshis publicó un libro de texto titulado *The Elements of Economics* en el cual presentaba su interpretación de “La Teoría General.”. En un inicio, el libro de texto tuvo popularidad. Sin embargo, la venta disminuyó rápidamente al ser atacado por miembros de consejos de universidades estadounidenses y de sus donantes por predicar, lo que ellos consideraban, una herejía económica. El ataque al libro de Tarshis alcanzó su punto máximo cuando William F.

Buckley, Jr. lo calificó de ser un libro de inspiración comunista<sup>6</sup> (p. 209). El descrédito de la teoría keynesiana también se presentó en la Universidad de Harvard con la publicación del panfleto titulado "Keynes en Harvard," publicado por la Fundación Veritas.

De acuerdo con Marglin (2021), "Keynes fue agrupado con socialistas radicales que se oponían a la "libre empresa," todos ellos vistos como voluntarios o involuntarios agentes del comunismo soviético con el objetivo de lograr la hegemonía mundial" (p.30). Es necesario recordar que justo después de la Segunda Guerra Mundial se agudizó en Estados Unidos una "histeria anticomunista" caracterizada principalmente por las denuncias (en la gran mayoría de ocasiones sin fundamento) del senador del estado de Wisconsin Joseph McCarthy y su asistente, el abogado Roy Cohn. Estos individuos argumentaban que un gran número de comunistas y espías soviéticos habían infiltrado el gobierno

de Estados Unidos, la academia y la industria del cine.<sup>7</sup>

David Colander y Harry Landreth (1996) entrevistaron a Samuelson en 1986. En esa ocasión, Samuelson indicó que al escribir su libro de texto *Economics: An Introductory Analysis* estaba consciente de la malignidad de los ataques contra Tarshis por lo que escribió su libro de texto de forma muy cuidadosa (p. 172). Puede ser que Paul Samuelson haya "salvado" al keynesianismo de ser tildado como una teoría inspirada en el comunismo. Sin embargo, varios autores coinciden en que el precio que eventualmente se pagó fue bastante elevado: se le dio a la teoría keynesiana un enfoque distinto a como Keynes la había presentado originalmente en "La Teoría General."

Mitchell y Fazi (2017) argumentan que, en su esfuerzo por reconciliar la economía keynesiana con la teoría neoclásica, Samuelson argumentó equivocadamente que el desempleo

6. Ver Buckley, William F. "God and Man at Yale" (1951). Buckley es considerado por muchos como el padre del movimiento conservador en Estados Unidos.

7. Sobre este tema, ver Schrecker, Ellen "Many are the Crimes: McCarthyism in America" (1998)

elevado será siempre un fenómeno temporal causado por el hecho de que los salarios y los precios tienden a ser rígidos en el corto plazo. Eventualmente, los precios caerán haciendo que la economía se autocorrija y el desempleo empiece a disminuir aun cuando el gobierno no tome medida correctiva alguna. Sin embargo, en la visión de Keynes no existe la tendencia de la economía a autocorregirse. Si se le deja a sí misma, la economía capitalista muy bien puede permanecer a la baja permanentemente (p. 28).

Davidson (2007) concluye que la visión de Samuelson del keynesianismo tuvo como resultado prevenir que el análisis revolucionario de Keynes alterara los cimientos de la macroeconomía. De acuerdo con Davidson, "lo que ahora se entiende como macroeconomía convencional en el siglo XXI no es más que una versión con mayor contenido matemático de la teoría neoclásica del siglo XIX" (p. 226).

A lo que la economista británica Joan Robinson llamaba "la segunda crisis de la teoría económica" en las últimas semanas de 1971 era el inminente descrédito que sufriría el enfoque

keynesiano frente a la teoría monetarista a partir de la década de los años setenta. Pero ese enfoque que se enseñaba en las universidades y se publicaba en los libros de texto como teoría keynesiana era solo un lejano reflejo de la teoría que Keynes había desarrollado cuarenta años antes.

### 3. El gasto público que no es eficiente

Debido a la inestabilidad del sistema capitalista, Keynes ponía en entredicho que la política fiscal y la política monetaria serían suficientes para mantener el nivel óptimo de producción y pleno empleo en el largo plazo. Keynes hablaba de que el Estado tendría que tomar un papel protagónico ejecutando aquellas cosas que caen fuera de la capacidad de los individuos de llevar a cabo. Argumentaba que el Estado debía tomar el control central y gobernar con previsión deliberada para definir en qué se invertiría, por quién y para quién.

Joan Robinson (1972) argumenta que, en el momento en que una buena parte de los economistas estuvieron de acuerdo

en que el gasto público puede mantener el pleno empleo, era necesario definir la finalidad de ese gasto. Según Robinson, Keynes visualizaba una sociedad donde después de unos treinta años de inversión sostenida a nivel de pleno empleo, todas las necesidades de instalaciones de capital estarían cubiertas, se habrían suprimido las rentas sobre la propiedad, habría desaparecido la pobreza y podría iniciarse una vida civilizada. Pero los economistas reanudaron la discusión en el punto en que esta había quedado interrumpida antes de la guerra. Se definió entonces que cuando existiera paro y los beneficios fueran escasos, el gobierno tenía que gastar en una cosa u otra, sin importar en qué. Los gobiernos, por comodidad, decidieron gastar en armamentos y fue así como surgieron los complejos militar-industriales (p. 7).

El análisis que presenta Robinson describe, de alguna forma, lo que ha sucedido principalmente en Estados Unidos y en Europa (a través de la OTAN): las necesidades básicas para el desarrollo humano, como por ejemplo la educación y la salud, no se cubren

a costa de llevar a cabo un militarismo beligerante. Por ejemplo, para el año 2015, el gasto militar en Estados Unidos representó el 54 % del presupuesto de la nación.<sup>8</sup> Respecto a la prioridad que recibe el gasto militar, específicamente en Estados Unidos, Riccardo Bellofiore (2014) argumenta que lo que pasó durante el período dominado por políticas asociadas con la "síntesis neoclásica" de los años sesenta era que el gasto de gobierno, dominado por el armamento y el militarismo era, en su mayor parte, improductivo. Consecuentemente, el sistema de bienestar proveído por el Estado estaba basado en la transferencia de pagos y no en la creación de puestos de trabajo y recursos (p. 3).

En el mismo documento, Bellofiore (2014) concluye que la implementación "de las supuestas políticas keynesianas nos llevaron a una economía de altas utilidades y alta inversión la cual alcanzó el pleno empleo a través del despilfarro y el gasto militar trayendo como consecuencia desastres sociales y ecológicos" (p. 16).

8. National Priorities Project. *Military spending in the United States*. Recuperado de [nationalpriorities.org](http://nationalpriorities.org).

En su profético discurso de despedida, televisado el 17 de enero de 1961, el entonces presidente de Estados Unidos Dwight D. Eisenhower (1961) reconoció el papel significativo que la industria militar jugaba en la economía estadounidense y advirtió acerca del peligro que representaba el que esta llegara a tener una influencia importante en la política de ese país. En esa ocasión, Eisenhower dijo:

La conjunción de un inmenso sistema militar y una vasta industria de armas es algo novedoso en la experiencia norteamericana. La influencia total—económica, política y aún espiritual—se percibe en cada ciudad... en cada oficina del gobierno federal. Reconocemos la necesidad imperativa para este hecho. Sin embargo, no debemos dejar de comprender sus graves implicaciones... En los consejos de gobierno debemos evitar que la industria militar adquiera una influencia injustificada. La posibilidad de un desastroso surgimiento de poder inapropiado existe y persistirá. (p.14-15).



Como consecuencia de esta falta de visión en el gasto público, la economía mundial inició un período difícil en la década de los años setenta. La situación se complicó aún más por dos hechos importantes que sucedieron en esa época: el abandono del patrón oro por parte del gobierno de Estados Unidos en 1971 (echando por la borda el sistema Bretton Woods y liberando de forma significativa la especulación financiera) y la crisis de los precios del petróleo de 1973.

Algunos autores coinciden en señalar que las élites económicas preferían el gasto militar sobre cualquier otro tipo de gasto público porque este no altera la estructura de la economía. El gasto en obra pública, por otro lado, altera la estructura de la economía creando instituciones y redistribuyendo el ingreso.<sup>9</sup>

En un artículo sobre intervenciones militares llevadas a cabo por el gobierno de Estados Unidos, los investigadores Kramer y Bauer (1972) presentan la idea que economistas estadounidenses y la élite de poder desde el tiempo de “El Nuevo Pacto” de Roosevelt recurrieron al efecto estabilizador del gasto militar. Programas sociales y el gasto para inversión pública en varias esferas de infraestructura como el transporte masivo y la construcción de vivienda eran catalogados como socialismo, una restricción a la libre empresa y por ende eran rechazados. Por el contrario, el

gasto militar no genera cambios en la distribución del ingreso o en el sistema socioeconómico lo cual puede resultar contraproducente para la élite de poder en Estados Unidos<sup>10</sup> (p. 289).

Como consecuencia de esta falta de visión en el gasto público, la economía mundial inició un período difícil en la década de los años setenta. La situación se complicó aún más por dos hechos importantes que sucedieron en esa época: el abandono del patrón oro por parte del gobierno de Estados Unidos en 1971 (echando por la borda el sistema Bretton Woods y liberando de forma significativa la especulación financiera) y la crisis de los precios del petróleo de 1973. A pesar de que el crecimiento económico continuaba, problemas que habían desaparecido desde la época posterior a la Segunda Guerra Mundial empezaron a manifestarse de nuevo: desempleo, pobreza, desigualdad

9. Esto se relaciona con el término “keynesianismo militar,” el cual se refiere a estimular el crecimiento económico a través del gasto público dirigido a la industria militar. Tanto la Alemania Nazi como Estados Unidos (a partir de 1945) representan ejemplos de este término.

10. Se hace referencia a este hecho en un artículo de la revista Business Week publicado en febrero de 1949 durante la guerra de Korea: “El gasto militar no altera la estructura de la economía ... pero los gastos relacionados con el estado benefactor y la obra pública sí alteran la economía. Crean nuevos canales. Redistribuyen el ingreso. Cambian la demanda de una industria a otra. Cambian todo el patrón económico.”

económica, entre otros. La versión “domesticada” de la teoría de Keynes empezó a ser cuestionada, situación de la cual tomaron ventaja los economistas que apoyaban la teoría monetarista, principalmente a través del trabajo del economista estadounidense Milton Friedman de la Universidad de Chicago.

#### **4. La contrarrevolución de la teoría monetarista**

El economista Milton Friedman logró obtener protagonismo en la esfera del análisis macroeconómico en un período de tiempo relativamente corto. Esto lo logró a través de la elaboración de diversos estudios, la publicación de libros que fueron bien recibidos y de constantes discursos públicos que generalmente se centraban en los beneficios de la implementación de políticas monetarias en las cuales se minimizara el uso del criterio discrecional de los funcionarios públicos.



El punto central de la teoría monetarista que Friedman siempre defendió gira alrededor de la idea que puede lograrse una economía razonablemente estable si los bancos centrales se limitan a hacer crecer la oferta monetaria de forma sostenida ya que estas instituciones tienen el control de la oferta de dinero.

El economista estadounidense Paul Krugman (2007) argumenta que Friedman jugó tres papeles en la vida intelectual del siglo XX. Estaba Friedman el economista de los economistas, quien escribía análisis técnicos, de cierta forma apolíticos, sobre el comportamiento del consumidor y la inflación. Estaba Friedman el empresario de política económica, quien pasó décadas haciendo campaña por la política monetarista; y quien finalmente vio cómo la Reserva Federal y el Banco Central de Inglaterra adoptaron su doctrina al final de los años setenta para abandonarla pocos años después, tachándola de inviable. Finalmente, estaba Friedman defensor de una ideología, quien popularizó la doctrina del libre mercado (s.p.).

El punto central de la teoría monetarista que Friedman siempre defendió gira alrededor de la idea que puede lograrse una economía razonablemente estable si los bancos centrales se limitan a hacer crecer la oferta monetaria de forma sostenida ya que estas instituciones tienen el control de la oferta de dinero.

Krugman (2007) explica que, de acuerdo con esta doctrina, los bancos centrales

deben permitir que la oferta monetaria aumente a un ritmo sostenido y bajo, aproximadamente 3 % al año, y no desviarse de este objetivo sin importar lo que esté pasando en la economía. La idea es colocar la política monetaria en piloto automático, removiendo cualquier discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos (s.p.).

Mitchell y Fazi (2017) explican que los bancos centrales no tienen el control de la oferta monetaria. En esta variable es necesario incluir el dinero creado por la banca comercial al otorgar préstamos en forma de depósitos. Al respecto, estos autores explican que la teoría monetarista argumenta que los bancos comerciales necesitan de un exceso de reservas antes de que puedan realizar préstamos y, por lo tanto, los bancos centrales pueden controlar directamente la oferta de dinero al manejar el mínimo de reservas requeridas de los bancos o al incrementar las reservas a través de las llamadas operaciones de mercado abierto. Esto implica que los bancos son meramente intermediarios entre los prestamistas y los ahorrantes y por lo tanto requieren de depósitos antes de poder ofrecer préstamos a sus clientes

(p. 37). Sin embargo, en la realidad, esto no sucede de esta forma. En el momento en que los bancos comerciales otorgan un préstamo crean dinero

nuevo *ex nihilo*<sup>11</sup> al realizar el depósito en la cuenta de la persona o entidad que contrata el préstamo.



Los economistas Ben Fine y Ourania Dimakou (2016) arguyen que las diferencias entre el keynesianismo y el monetarismo después de la guerra radicaban en que los monetaristas argumentaban que los incrementos a la demanda iban a los precios mientras que los keynesianos afirmaban que iban a las cantidades. Esto se traducía en que el enfoque keynesiano presentaba la necesidad de proveer un estímulo para sostener la demanda agregada mientras que el monetarismo insistía en que los mercados funcionarían bien por sí solos, solamente había que aumentar de forma moderada la oferta de dinero periódicamente (p.109)

A pesar de que la teoría monetarista está basada en esta percepción distorsionada de la realidad, este movimiento llegó a tener una gran influencia por cerca de dos décadas. Lógicamente, fracasó cuando fue implementada en Estados Unidos y

en el Reino Unido a finales de la década de los años setenta. Paul Krugman (2007) escribe que cuando Estados Unidos y el Reino Unido intentaron implementar el monetarismo, ambos experimentaron resultados decepcionantes: en ambos

11. Locución en latín traducible por “de la nada.”

países el aumento sostenido de la oferta monetaria falló en prevenir varias recesiones. La Reserva Federal oficialmente adoptó objetivos monetarios (como los sugeridos por Friedman) en 1979 pero decidió abandonarlos en 1982 cuando la tasa de desempleo alcanzó los dos dígitos. Este abandono se oficializó en 1984 y, desde entonces, la Reserva Federal ha implementado cambios discrecionales como los que Friedman siempre tachó de negativos (s.p.).

La teoría monetarista fracasó al ser implementada, sin embargo, el trabajo de Milton Friedman en el área de la inflación (específicamente la inclusión de las expectativas racionales) continúa influyendo en la política económica de muchos países alrededor del mundo a través de un concepto que él introdujo: la tasa de desempleo que no acelera la inflación (NAIRU).<sup>12</sup>

Los economistas Ben Fine y Ourania Dimakou (2016) arguyen que las diferencias entre el keynesianismo y el monetarismo después de la guerra

radicaban en que los monetaristas argumentaban que los incrementos a la demanda iban a los precios mientras que los keynesianos afirmaban que iban a las cantidades. Esto se traducía en que el enfoque keynesiano presentaba la necesidad de proveer un estímulo para sostener la demanda agregada mientras que el monetarismo insistía en que los mercados funcionarían bien por sí solos, solamente había que aumentar de forma moderada la oferta de dinero periódicamente (p.109)

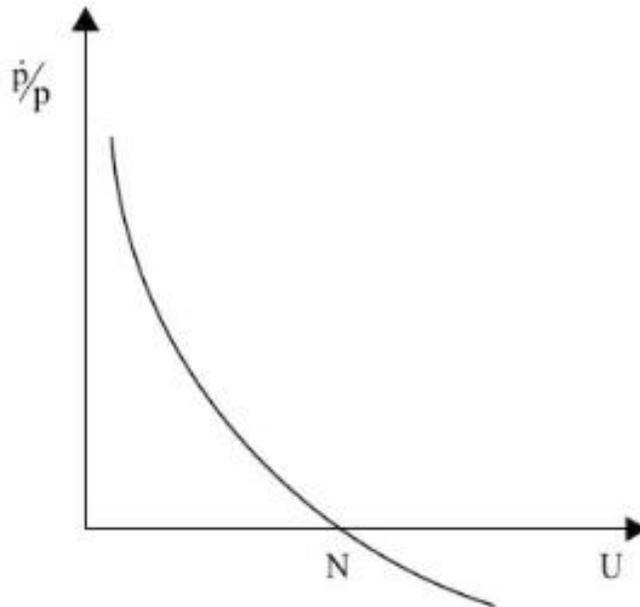
Fine y Dimakou (2016) presentan la idea que esta semejanza en el análisis macroeconómico se perdió para siempre con el inicio de la década de los años setenta, momento en el que muchos economistas se preguntaban cómo era posible que se observara alto desempleo acompañado de un incremento considerable en la inflación. Friedman ofreció una respuesta al fenómeno que se observaba cuando introdujo la Curva de Phillips vertical (p.110).

En 1958, el economista neozelandés A.W. Phillips encontró que existía una

12. NAIRU se refiere a *non-accelerating inflation rate of unemployment*, la tasa de desempleo que no acelera la inflación.

correlación histórica entre la inflación y el desempleo: una inflación elevada se asocia con un nivel bajo de desempleo. De acuerdo con Phillips, esta relación también se cumple a la inversa: una inflación moderada se asocia con un nivel alto de desempleo (este concepto fue bautizado con el nombre “Curva de Phillips.”). Esta teoría lleva a la conclusión de que los gobiernos deben decidir sobre en qué punto de la Curva de Phillips se posicionarán ya que debe hacerse un sacrificio: tener un nivel alto de inflación o un nivel alto de desempleo. El concepto de la Curva de Phillips dejaba algo claro: era posible manejar ese “sacrificio” implementando instrumentos de política monetaria o política fiscal. La Figura 1 muestra el concepto de la Curva de Phillips.

En diciembre de 1968, Milton Friedman (1968) dio un discurso en la *American Economic Association* titulado “El papel de la política monetaria.” En esa ocasión, Friedman arguyó que la correlación entre la inflación y el desempleo, a pesar de reflejarse claramente en los datos, no significaba que debía tomarse una decisión entre tener una inflación elevada o un nivel alto de desempleo, al menos en el largo plazo. De acuerdo con Friedman, si los funcionarios de gobierno intentan mantener el desempleo bajo a través de políticas que provoquen una inflación más elevada, tendrán éxito solo temporalmente. Friedman argumentaba que el desempleo volvería a aumentar, aún con la inflación manteniéndose elevada.

**Figura 1***Curva de Phillips*

Nota. El valor en el que la curva cruza el eje X representa (N) la tasa natural de desempleo. Adaptado de *Macroeconomics: A Critical Companion*, (p. 110), por Ben Fine y Ourania Dimakou, 2016, Pluto Press.

Paul Krugman (2007) explica cómo Friedman llegó a esta conclusión. Friedman aplicó la idea de conducta racional. Él arguyó que después de un período de inflación sostenida, las personas incluirían a la inflación futura dentro de sus decisiones, anulando cualquier efecto positivo de la inflación en el nivel de empleo. Por ejemplo, una razón por la que la inflación lleva a un nivel de desempleo más elevado es que contratar más empleados se vuelve rentable cuando los precios suben más

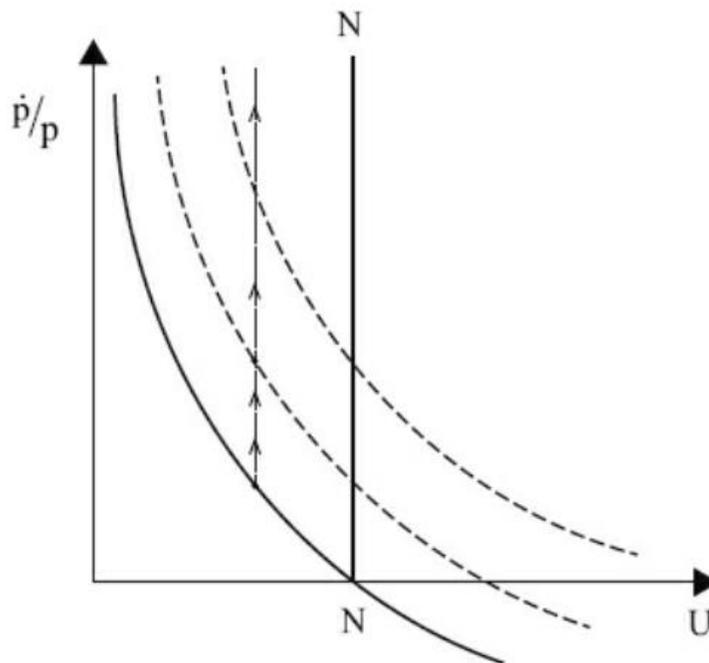
rápido que los sueldos. Pero una vez la clase trabajadora comprende que el poder de compra de sus salarios se verá afectado por la inflación, demandarán sueldos más altos por anticipado para que los sueldos crezcan a la misma velocidad que los precios. Como resultado, después de que la inflación se ha mantenido por un tiempo esta ya no tendrá un efecto positivo sobre el nivel de empleo. Es más, habrá un incremento en el desempleo si la inflación real es más baja que la esperada (s.p.).

Basado en este argumento, Friedman concluyó que tratar de mantener el desempleo de forma permanente a un nivel menor que el que establece la tasa natural llevará a una inflación cada vez más acelerada. El desempleo puede mantenerse como mínimo al nivel de la tasa de inflación que se esté observando y ésta sería también la tasa

en la que habría que aumentar la oferta monetaria para mantener la inflación constante. Por esta razón la Curva de Phillips es vertical en el largo plazo, mientras que las Curvas de Phillips en el corto plazo interceptan a la tasa natural de desempleo al nivel de la inflación que se esté observando. La Figura 2 muestra este concepto.

### Figura 2

*Curva de Phillips en el largo plazo*



Nota. CPLP (Curva de Phillips Largo Plazo). El valor en el que la Curva de Phillips cruza el eje x es la tasa de desempleo que no acelera la inflación (NAIRU). Adaptado de *Macroeconomics: A Critical Companion* (p. 111), por Ben Fine y Ourania Dimakou, 2016, Pluto Press.

De esta forma, Friedman introdujo el concepto de la Curva de Phillips Vertical y la tasa natural de desempleo, el nivel de desempleo que se requiere para que la tasa de inflación se mantenga constante. Economistas e historiadores coinciden en señalar que Friedman no estaba siendo del todo auténtico al presentar este argumento ya que perseguía una agenda ulterior. Paul Krugman (2007) escribe “debe decirse que existían dudas legítimas sobre la honestidad intelectual [de Friedman] cuando hablaba en público” (s.p.).

Mitchell y Fazi (2017) opinan que al atacar la visión prevalente de que existía un compromiso en el largo plazo entre el nivel de desempleo y la inflación, el verdadero objetivo de Friedman era recuperar el terreno que la teoría monetarista neoclásica había perdido después de la Gran Depresión, negando la efectividad de las intervenciones fiscales y monetarias del gobierno en su objetivo de mantener el nivel de pleno empleo (p. 40). Entonces, el concepto de la NAIRU jugaba un papel central en el argumento que la intervención del gobierno debe ser mínima en la economía

ya que las fuerzas del libre mercado producirían una tasa de desempleo que “garantizaría” la estabilidad en los precios.

El concepto presentado por Friedman ha jugado un papel trascendental en la formulación de política económica durante los últimos 50 años. El economista Oliver Blanchard (2018) escribe sobre la tasa natural de desempleo: “el concepto ha sido incluido en los modelos utilizados por los bancos centrales y es la base del marco de referencia utilizado en la política de establecer objetivos explícitos de inflación” (p. 98).

La receta que tanto economías avanzadas como economías emergentes implementaron fue concentrarse en la estabilidad de los precios controlando el crecimiento monetario, dejando que el desempleo se “acomodara” en su “tasa natural,” sin importar si esta fuese muy elevada. Fue así como al adoptar esta teoría, uno por uno, una gran cantidad de países alrededor del mundo abandonaron las políticas de estimular el pleno empleo.



Varios autores coinciden en argumentar que el objetivo final de Friedman (y de la teoría monetarista) era desacreditar la idea de que el Estado puede disminuir la tasa de desempleo implementando políticas monetarias y fiscales. Este concepto debía desaparecer ya que su existencia era aceptar que los mercados no trabajan de forma perfecta en ausencia de la intervención del Estado.

Joan Robinson criticó el concepto de la tasa natural de desempleo en el mismo lugar donde Milton Friedman lo había presentado tres años antes, en la *American Economic Association*. En esa ocasión, Robinson (1972) dijo.

En Inglaterra, la cuestión dio lugar a una nueva tesis del Ministerio de Hacienda, según la cual sería deseable conservar un paro suficiente para mantener precios estables. Para hacer aceptable esta política, fue necesario aducir que bastaría con una "pequeña" cantidad de paro, un tres por ciento pongamos por caso. Se recurrió a la famosa curva de Phillips para

sustentar este punto de vista. Al cabo de una serie de años con un paro estadístico situado entre uno y dos por ciento, los obreros no consideran que un tres por ciento sea sólo poco, sobre todo si se tiene en cuenta que éste, como es lógico, no se distribuye de forma uniforme, con lo cual algunas regiones presentan un paro del diez por ciento e incluso más. (p. 6)

Varios autores coinciden en argumentar que el objetivo final de Friedman (y de la teoría monetarista) era desacreditar la idea de que el Estado puede disminuir la tasa de desempleo implementando políticas monetarias y fiscales. Este

concepto debía desaparecer ya que su existencia era aceptar que los mercados no trabajan de forma perfecta en ausencia de la intervención del Estado.

Fine y Dimakou (2016) argumentan que la Curva de Phillips Vertical tuvo un impacto tremendo ya que introdujo las expectativas al análisis macroeconómico, pero de una forma en la que eliminó la comprensión de las expectativas que se relacionan con algún elemento de incertidumbre. Es decir, las expectativas se limitan simplemente al valor que los individuos esperan que alguna variable (por ejemplo, el nivel de precios) podría llegar a alcanzar en vez de tener una noción clara de lo que podría pasar en el futuro en la economía en general. Y, como este tipo de expectativas pueden generarlas únicamente los individuos, el análisis macroeconómico empezó a requerir, cada vez más, de herramientas de análisis microeconómico. Por otro lado, Keynes visualizaba a las expectativas desde el punto de vista de la incertidumbre sobre el futuro estado de la economía. Entonces, estas expectativas iban más allá del individuo; eran más expectativas sistémicas que dependerían en buena parte del comportamiento colectivo de los individuos. En la actualidad, el

análisis macroeconómico se lleva a cabo principalmente a través de modelos dinámicos estocásticos de equilibrio general, los cuales tienen un fuerte fundamento microeconómico (p. 111).

Varios estudios recientes han concluido que existe suficiente evidencia como para poner "en tela de duda" el concepto de la tasa natural de desempleo. Blanchard (2018) concluye que tanto la evidencia macroeconómica como la evidencia microeconómica sugieren que el concepto de la tasa natural de desempleo no existe, sin embargo, esta evidencia no es concluyente (p. 99). Blanchard sugiere a los economistas que deben tener a la tasa natural de desempleo como su hipótesis nula, pero que deben de conservar una mente abierta para considerar seriamente otras alternativas.

Un ejemplo de la consideración de otras alternativas fue precisamente lo que realizó Barack Obama cuando fue electo presidente de Estados Unidos en las últimas semanas de 2008, heredando una economía colapsada como resultado de la crisis financiera mundial provocada principalmente por la falta de regulaciones en el sistema financiero

de ese país. Y, aunque Obama estuvo muy pero muy lejos de ser el líder que Estados Unidos necesitaba en ese momento pues falló en implementar un plan de acción como el que implementó Franklin Roosevelt 75 años antes, sí implementó el *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 por un valor de US\$787 mil millones, el mayor estímulo fiscal anticíclico en la historia de ese país hasta ese momento (Romer, 2009).

## 5. ¿Es válido el análisis de la economía a través de modelos de equilibrio?

El período previo a la crisis financiera de 2008 ha sido bautizado con el nombre de “La Gran Moderación.” Este período se caracterizó por un crecimiento económico moderado, baja inflación y relativa estabilidad. McCombie y Pike (2012) argumentan que durante esa época una buena parte de los macroeconomistas habían logrado un consenso: que ya no existían controversias metodológicas significativas por resolver en la macroeconomía moderna (p. 1).

En el discurso que presentó en la *American Economic Association* de 2003, el economista y ganador de premio Nobel en economía Robert Lucas presentó el argumento que sostiene que el análisis macroeconómico había generado las técnicas para evitar que se presentasen desastres económicos. En esa ocasión, Lucas (2003) dijo “...mi tesis en esta conferencia es que la macroeconomía en este sentido ha tenido éxito: su problema central de prevención de la depresión ha sido resuelto, para todos los efectos prácticos, y, de hecho, se ha resuelto para muchas décadas” (p.1). En menos de cinco años, después de que Lucas pronunciase ese discurso, se presentó la crisis financiera mundial de 2008.

Ese consenso del que Lucas hacía alarde en 2003 había generado a nivel teórico, principalmente, modelos dinámicos estocásticos de equilibrio general, modelos basados en conceptos microeconómicos como las expectativas racionales y la optimización de recursos en los hogares. El uso de estos modelos se consolidó aún más con la inclusión de algunos supuestos de competencia imperfecta como, por ejemplo, las

rigideces de precios y salarios en el corto plazo; inclusión que satisfizo a los llamados economistas neokeynesianos. Pero, igual de problemático de que el análisis macroeconómico tenga fundamentos de teoría microeconómica es el hecho de que se trate de entender la economía (un proceso eminentemente dinámico) a través de modelos de equilibrio. Como argumenta el matemático John M. Blatt (1983), "...no es en absoluto cierto que todo comportamiento dinámico pueda entenderse mejor, o incluso entenderse en absoluto, partiendo de un estudio del sistema en su estado de equilibrio" (p.5).

Keynes siempre tuvo clara la necesidad de introducir un marco teórico que permitiera el análisis dinámico de la economía. Al respecto, Marglin (2021) escribe "...Keynes tenía en mente una revolución no solo en política y teoría económica, también en el método económico. Esa revolución se refería a cambiar el marco analítico de una concepción estática de equilibrio basado en la igualdad de la demanda y la oferta hacia un marco analítico basado en cómo la economía se ajusta cuando no se encuentra en equilibrio" (p. 25).

En la segunda página del prefacio de "La Teoría General," Keynes (1943) escribe lo siguiente.

Mis llamadas "ecuaciones fundamentales" eran instantáneas fotográficas del sistema económico, tomadas en el supuesto de una producción determinada de antemano. Con ellas intentaba demostrar de qué manera, partiendo de dicho supuesto, podían desarrollarse ciertas fuerzas que provocaban un desequilibrio de las ganancias, requiriendo así un cambio en el nivel de producción. No obstante, la dinámica, por oposición a la fotografía instantánea, quedaba incompleta y extraordinariamente confusa. Este libro, por el contrario, se ha convertido en lo que es: sobre todo, un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo. (p. 18)

En realidad, nunca podrá saberse con certeza qué hubiese sido del

análisis macroeconómico después de la Segunda Guerra Mundial si la teoría keynesiana se hubiese implementado tal y como Keynes la presentó en la "Teoría General." Algo sí es seguro, de haberse implementado el "verdadero keynesianismo," hubiesen desaparecido desde ese entonces varios de los mitos económicos que tanto daño han hecho, como ese que dice que algunos de los problemas serios que enfrentan las sociedades de hoy, como el desempleo y la inflación, desaparecerían si el Estado dejara de intervenir en lo que de otra forma sería un sistema capitalista de competencia perfecta, capaz de autocorregirse a sí mismo.

### **Conclusión: el análisis macroeconómico debe regresar a Keynes**

Además de Lucas (2003), tanto Olivier Blanchard (2008) como Ben Bernanke (2004) habían declarado que el análisis macroeconómico (a través de la implementación de políticas públicas mejoradas) había logrado controlar la aparición de crisis en las economías de mercado. Pero, tal y como sucedió con la

teoría neoclásica tras la Gran Depresión en 1929, la Gran Recesión de 2008 puso en evidencia las enormes limitaciones de los modelos macroeconómicos de equilibrio general desarrollados hasta ese momento.

En una reunión de economistas que tuvo lugar en la *London School of Economics* poco después del desplome financiero de 2008, la Reina Isabel de Inglaterra preguntó a los presentes cómo había sido posible que nadie había visto venir la crisis financiera. Es necesario hacer una pausa y tratar de responder la pregunta, ¿cómo es posible que los economistas de mayor renombre en el mundo estuvieran tan equivocados sobre el verdadero estado de la economía en 2008? Esto deja claro que no se puede regresar a efectuar el mismo tipo de análisis macroeconómico como el que se realizaba antes de 2008, especialmente ahora que el mundo enfrenta la pandemia y dos retos que podrían extinguir la vida humana sobre la tierra: el conflicto armado en Europa Oriental (que podría terminar en una guerra nuclear) y el cambio climático.

El análisis macroeconómico requiere de un cambio fundamental, no solo en

cuanto a la teoría y política económica sino también en el marco analítico que se utiliza para estudiarla. El primer paso para lograr este punto ya se logró: descartar al monetarismo, una ideología inoperante a la que el economista británico Nicholas Kaldor (1984) se refirió como “una terrible maldición, una visita de espíritus malignos, con efectos particularmente desafortunados, podría decirse que devastadores, en mi país” (p. 4).

El segundo paso que se requiere, el regreso a la política fiscal, está empezando a implementarse. Para recuperarse de la debacle financiera de 2008 y de la pandemia de coronavirus que inició en 2020, varios países alrededor del mundo recurrieron a

la implementación de política fiscal como una herramienta anticíclica. Para anticipar la efectividad de estas medidas, numerosas investigaciones se han concentrado en estimar la respuesta de la producción ante aumentos en el gasto público y cambios en los impuestos.

El tercer paso, igual de importante, requiere de abandonar el estudio de la economía a través de modelos de equilibrio. Pero las universidades, los tanques de pensamiento y la mayoría de los economistas se resisten a este cambio. Tal y como Keynes lo presentó en 1936, la economía, un proceso fundamentalmente dinámico, debe analizarse a través de modelos dinámicos.

## Referencias

- Bellofiore, R. (2014). The Socialization of Investment: From Keynes to Minski and Beyond. *Working Paper 882, Levy Institute of Bard College*, 1-19. Recuperado de [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_822.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_822.pdf)
- Bernanke, B. (2004) The Great Moderation. Discurso en la *Eastern Economic Association*, Washington DC, febrero 20 de 2004. Recuperado de <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>
- Blanchard, O. (2008). The State of Macro. *Annual Review of Economics*, Annual Reviews, vol.

1(1), pp. 209-228. Recuperado de [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w14259/w14259.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14259/w14259.pdf)

Blanchard, O. (2018). Should We Reject the Natural Rate Hypothesis? *Journal of Economic Perspectives*. Volumen 32, No.1, 97-120. Recuperado de <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.32.1.97>

Blatt, J. (1983). *Dynamic Economic Systems: A Post Keynesian Approach*, New York: Taylor & Francis

Bryan, S. (2010, Octubre 1). *The Historical Appeal of Austerity-A Post by Steven Bryan*. Recuperado de <https://cupblog.org/2010/10/01/the-historical-appeal-of-austerity-a-post-by-steven-bryan/>

Clarke, S. (1988). *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State*. Edward Elgar Publishing Company Limited, Reino Unido

Colander, D., & Landreth, H. (1996). *The Coming of Keynesianism to America: Conversations with the founders of Keynesian Economics*. New York: Edward Elgar Publishing.

Crotty, J. (2019). *Keynes Against Capitalism. His Economic Case for Liberal Socialism*. Routledge, New York.

Davidson, P. (2007). Samuelson and the Keynes/Post Keynesian Revolution. In P. Davidson,

*Interpreting Keynes for the 21st Century* (pp. 208-226). Londres: Palgrave Macmillan. Capítulo independiente recuperado de <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.592.2026&rep=rep1&type=pdf>

Eisenhower, D. (1961, Enero 17). Discurso de despedida como presidente. Descargado de <https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/farewell-address/reading-copy.pdf>

Fine, B., & Dimakou, O. (2016). *Macroeconomics: A Critical Companion*. Londres, Inglaterra: Pluto Press.

Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 58(1), 1-17. Recuperado de <https://www.aeaweb.org/aer/top20/58.1.1-17.pdf>

Galofré-Vilá, G., Meissner, M., McKee, M., & Stuckler, D. (2021). Austerity and the Rise of the Nazi Party. *The Journal of Economic History, Volumen 81, Edición 1*, 81-113. Recuperado de [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24106/w24106.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24106/w24106.pdf)

Hicks, J. (1980). IS-LM: An Explanation. *Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 3, No. 2*, 139-154. Recuperado de <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3c311ad043faafdf2b2ba28292d7720d75cdb774.pdf>

Kaldor, N. (1984). The Failure of Monetarism. Discurso del 18 de enero de 1984 como parte de

Chintaman Deshmukh Memorial Lectures. Recuperado de [https://rdoc.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/NicholasKaldor1984\\_28112017.pdf](https://rdoc.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/NicholasKaldor1984_28112017.pdf)

Keynes, J. M. (1932, Marzo 14). La Planeación Democrática Estatal. Londres, Inglaterra.

Keynes, J.M. (1933). *Essays in Persuasion*. Edinburgh, Reino Unido: R&R Clark, Limited.

Keynes, J.M. (1943). *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de

Cultura Económica, México.

Kramer, H., & Bauer, H. (1972). Imperialism, Intervention Capacity and Foreign Policy Making: On the Political Economy of the US Intervention in Indochina. *Journal of Peace Research. Vol. 9, No. 4*, 285-302.

Krugman, P. (2007, febrero 15). Who was Milton Friedman? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nybooks.com/articles/2007/02/15/who-was-milton-friedman/>

Krugman, P. (2009, septiembre 2). How Did Economists Get It So Wrong? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html>

Lucas, R. (2003). Macroeconomic Priorities. *American Economic Review*. American Economic

Association, vol. 93(1), pp 1-14. Recuperado de <https://www.princeton.edu/~markus/misc/Lucas2003.pdf>

Marglin, S. (2021) *Raising Keynes: A Twenty-First Century General Theory*. Harvard University Press

McCombie, J., & Pike, M. (2012). *The End of Consensus in Macroeconomic Theory? A Methodological Inquiry*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge Center for Economic and Public Policy. Recuperado de <https://www.landecon.cam.ac.uk/system/files/documents/wp02-12.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas (2021). Informe de Desempeño de la Política fiscal 2020.

Recuperado de [https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas2/estudios\\_fiscales/desemp2020\\_170221.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas2/estudios_fiscales/desemp2020_170221.pdf)

Minsky, H. (1975). *John Maynard Keynes*. New York, Estados Unidos: The McGraw-Hill Companies, Inc.

Mitchell, W., & Fazi, T. (2017). *Reclaiming the State: A Progressive Vision of Sovereignty for Post-Neoliberal World*. Londres: Pluto Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Londres: Harvard University Press.

Robinson, J. (1972). The Second Crisis of Economic Theory. *American Economic Review*, Vol. 62, No. 2, 1-10.

Romer, C. (2009). Lessons from the Great Depression for Economic Recovery in 2009

(diciembre 1, 2009). Revista de Economía Institucional, vol. 11 no. 21. Recuperado de [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0309\\_lessons\\_romer.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0309_lessons_romer.pdf)

Sjursen, D. (2018, Diciembre 29). *American History for Truthdiggers: FDR and his Deal for a Desperate Time*. Recuperado de <https://www.truthdig.com/articles/american-history-for-truthdiggers-fdr-and-his-deal-for-a-desperate-time/>



# Mujeres indígenas, política pública y el reto de la descolonización del pensamiento y la acción

**Georgina Navarro Miranda**

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Estudios de Género y Feminismo por FLACSO-GUATEMALA. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Correo: [ageonavarro@gmail.com](mailto:ageonavarro@gmail.com)

## Resumen

En el artículo se mencionan los feminismos descoloniales, que han hecho propuestas políticas, teóricas y metodológicas novedosas, centrando su cuestionamiento al análisis eurocéntrico. Se aborda el racismo y discriminación hacia las mujeres indígenas, realidad arraigada en la sociedad guatemalteca y el Estado. Quienes desde su participación ciudadana han elaborado propuestas para incidir en la política pública desde su cosmovisión y experiencia personal. Se hace referencia a la participación de las mujeres indígenas en la elaboración de la Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, y la posterior inclusión de esta en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades (PNPDIM) 2008-2023.

## Palabras clave

Mujeres indígenas, racismo, discriminación, ciudadanía, política pública.

---

## Abstract

The article mentions decolonial feminisms, which have made new political, theoretical and methodological proposals, focusing their questioning on Eurocentric analysis. These proposals approached racism and discrimination against indigenous women, a reality rooted in Guatemalan society and the State. From citizen participation, proposals have been developed to influence public policy from their worldview and personal experience. Participation is observed, in the elaboration of the Articulated Agenda of Mayan, Xinca and Garífuna Women, and its subsequent inclusion in the National Policy for the Promotio and Comprehensive Development of Women and the 2008-2023 Equal Opportunities Plan.

## Keywords

Indigenous women, racism, discrimination, citizenship, public policy.



Los feminismos descoloniales, que son planteados por mujeres negras, indígenas, por mencionar algunos, han planteado novedosas propuestas políticas, teóricas y metodológicas que pueden localizarse en sus agendas políticas, en nuevos conceptos, nuevo enfoque y metodología de investigación, centrando su cuestionamiento a las supuestas supremacías culturales, epistémicas y políticas eurocéntricas, que se han instalado a través del tiempo y de distintas modalidades de socialización formal e informal.

## Introducción

En la última década del siglo XX el feminismo descolonial, como teoría, ha planteado cuestiones concretas para transformar el modelo patriarcal occidental y construir un nuevo orden, no solo político sino también epistemológico que trascienda los géneros, que unifique en vez de separar, que enriquezca en vez de empobrecer, y que sea igual en vez de diferenciar. Las teorías que se han desarrollado para este proyecto de cambio, plantean las

distintas tendencias que se ofrecen a fin de comprender mejor la situación en que se encuentra la dialéctica de poder establecida entre los sexos.

El feminismo se ha propuesto, como principio de cuestionamiento interdisciplinario, la recuperación del sujeto mujer en el campo de la historia, de la ciencia y de las artes, hasta llegar a la comprobación de nuevos paradigmas en el contexto de género, raza y clase. En este contexto, los feminismos descoloniales, que son planteados

por mujeres negras, indígenas, por mencionar algunos, han planteado novedosas propuestas políticas, teóricas y metodológicas que pueden localizarse en sus agendas políticas, en nuevos conceptos, nuevo enfoque y metodología de investigación, centrando su cuestionamiento a las supuestas supremacías culturales, epistémicas y políticas eurocéntricas, que se han instalado a través del tiempo y de distintas modalidades de socialización formal e informal. Yuderkys Espinosa Miñoso, considera:

... estoy convencida que esta apuesta doble que hace el feminismo descolonial 1) revisa el andamiaje teórico- conceptual producido por el feminismo occidental blanco burgués, al tiempo que 2) avanza en la producción de nuevas interpretaciones que expliquen la actuación del poder desde posiciones que asumen un punto de vista subalterno, constituye un aporte fundamental a la producción de nuevas epistemologías y marcos teóricos conceptuales que confrontan el andamiaje de producción de

verdad hegemónico impuesto por Europa y posteriormente por Estados Unidos, a través de la conquista y colonización de América (2014, p. 8).



La construcción política e intelectual de los feminismos del llamado “Tercer Mundo” está encaminado a la crítica interna de los feminismos occidentales hegemónicos, y la formulación de estrategias y preocupaciones feministas independientes geográfica, histórica y culturalmente.

En ese sentido, las feministas descoloniales han cuestionado también los feminismos hegemónicos por la proyección tradicional de las mujeres europeas como modelo universal, que han ignorado la existencia de las mujeres que no son blancas y de las mujeres blancas pobres. Estos feminismos como el planteamiento de Ochil Curiel y María Lugones, ponen énfasis en visibilizar a las mujeres asiáticas, africanas y no blancas de Latinoamérica y el Caribe, y las de las minorías étnico-raciales que llegaron a Europa y Estados Unidos, quienes históricamente han tenido que afrontar las consecuencias de las invasiones europeas y la colonización que conlleva la esclavitud, las migraciones forzadas, la servidumbre, el colonialismo y los sistemáticos embates de dominación imperial eurocéntricos en el contexto de los Estados-nación hegemónicos que se conformaron después de los llamados “procesos independentistas”, que no fueron más que la sustitución de las élites europeas, por élites criollas, tan opresoras como las anteriores.

La construcción política e intelectual de los feminismos del llamado “Tercer Mundo” está encaminado a la crítica

interna de los feminismos occidentales hegemónicos, y la formulación de estrategias y preocupaciones feministas independientes geográfica, histórica y culturalmente. Aura cumes plantea:

...Descolonizar el pensamiento, tiene que ver con el pensamiento crítico y autocrítico que nos permita observar la realidad, renovar la visión que sobre ella tenemos para estar a la altura de las circunstancias y de los desafíos que se presentan. Tiene que ver también con un cuestionamiento constante de la sociedad y de sus poderes, de la democracia, de las ideologías que defendemos. Y sobre todo, se relaciona con el compromiso profundo con la justicia, que nos obliga a cuestionar los poderes de dominación donde quiera que se encuentren (2009, p. 38).

La lucha de las mujeres indígenas en Guatemala, desde la invasión, el proceso de colonización, el surgimiento del racismo, de una sociedad patriarcal, clasista, excluyente y del modelo de Estado occidental, ha llevado a que ellas

iniciaran procesos de descolonización del conocimiento y del poder, como se observa en investigaciones de mujeres indígenas y su participación en políticas públicas.

Prueba de ello ha sido el proceso de participación de las mujeres indígenas guatemaltecas en la elaboración de su Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala; y su posterior participación en la inclusión de la agenda en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, que es una forma de ejercer su participación ciudadana consciente para descolonizar el pensamiento y el poder.

## **Racismo y discriminación: Realidad de las mujeres indígenas en Guatemala**

El racismo y la discriminación son una realidad arraigada en Guatemala. Y la realidad económica y social se caracteriza por un desarrollo desigual, que consiste en la discriminación de

oportunidades de desarrollo para la mayoría de la población, especialmente las mujeres indígenas, pobres y rurales. Debido a que la organización social en el régimen colonial se cimentó en las ideas racistas, que plateaban la superioridad de los europeos, y la inferioridad de los indígenas. Marta Casaús Arzú, considera que el racismo es:

La valoración generalizada y definitiva de unas diferencias, biológicas o culturales reales o imaginarias en provecho de un grupo y en detrimento del Otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideológicas que como tales se expanden a todo el campo social formando parte del imaginario colectivo. Pueden proceder de una clase social, de un grupo étnico o de un movimiento comunitario; o provenir directamente de las instituciones del Estado, en cuyo caso hablaremos de racismo de Estado. Puede ocupar distintos espacios de la sociedad,

dependiendo de que la relación de dominación tenga su origen en una clase, un grupo étnico, un movimiento comunitario o el Estado (2006, p. 25).

Irma Alicia Velásquez Nimatuj, respecto al racimo expone que:

El racismo como mecanismo de opresión existe en el país desde 1524; se institucionalizó en la época de la Independencia en 1821; se robusteció en la época Liberal en 1971 y a partir de entonces de manera irrecusable o sutil se

continúa reproduciendo. El racismo como opresión se ha registrado y se ha denunciado constantemente por mujeres y hombres mayas, de manera individual y colectiva. Sin embargo, las leyes fundamentales y ordinarias del país no han tipificado hasta el 2005 esta opresión, en parte porque el sistema de justicia ha servido para legitimar o negar el racismo. O sea, el Estado y sus instituciones son las principales generadoras del racismo, pero obviamente no las únicas (Velásquez, 2006, p. 85).



La discriminación en Guatemala se acentúa en las mujeres indígenas que tienen una limitada participación en el acceso al trabajo, a la tierra, a la educación, a la salud, a la justicia a la participación política entre otros, por lo que se encuentran en una situación de desventaja.

La discriminación en Guatemala se acentúa en las mujeres indígenas que tienen una limitada participación en el acceso al trabajo, a la tierra, a la educación, a la salud, a la justicia a la participación política entre otros, por lo que se encuentran en una situación de desventaja. Como lo demuestra el Primer Informe de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), "Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala, Nabé Wuj Ke Ixoqib", presentado en el 2003, que aborda:

Aspectos generales de la situación social, económica, política y cultural de las mujeres indígenas en Guatemala y evidencia como la mayoría de ella vive en diferentes ámbitos de la sociedad debido a condiciones de pobreza y extrema pobreza, situación que se agrava por la opresión y prácticas de discriminación existentes en el país por ser mujeres e indígenas. Asimismo, el informe muestra las inequidades de género y etnia hacia las mujeres indígenas, la ausencia de atención a sus necesidades básicas y derechos fundamentales (DEMI, 2003, p. 21).

El segundo informe de la DEMI "El acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala, Ukab'wuj ke ixoqib'", presentado en el 2007, hace referencia al primer informe que establece que el sistema de justicia estatal no responde a la diversidad cultural, su cobertura es insuficiente y que no ha incorporado aún plenamente los marcos internacionales de protección de los Derechos Humanos, particularmente los derechos de los pueblos indígenas. Que el racismo y la discriminación de género afectan a las mujeres indígenas en su derecho al acceso a la justicia.

Las prácticas de discriminación étnica y de género, así como los procedimientos tradicionales excluyentes, siguen persistiendo en las diferentes instancias de justicia del país. Además, se mantiene la falta de condiciones y acceso a los recursos del sistema jurídico nacional. (...) Los Acuerdos de Paz han proporcionado algunos avances en el plano social y jurídico, por ejemplo, la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena es un logro

sin precedentes en Guatemala, particularmente en el contexto de las acciones reivindicativas de las mujeres indígenas. Ha habido también ciertas transformaciones en la institucionalidad del sector policial y judicial, por ejemplo, su mayor presencia en las comunidades, pero la eficacia de sus acciones aún no llega a todas las mujeres indígenas. Por eso se plantea modificar las leyes y el sistema de justicia guatemalteco para promover o desarrollar las formas de organización social de las comunidades indígenas y abrir los espacios necesarios a las mujeres indígenas para que tengan mayor acceso a la justicia y mayor equidad en todos los ámbitos de su vida (DEMI, 2007, p. 17).

En el informe de relatoría especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de la Mujer, presentado en el 2004, plantea que la situación del sistema de administración de justicia para las mujeres indígenas, y su acceso, sigue siendo un problema en Guatemala. Y en el informe del relator especial sobre

la Situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en Guatemala del año 2002, menciona que las mujeres indígenas son las que ocupan índices más bajos de bienestar económico social.

Guatemala ha sido históricamente un país caracterizado por abismales desigualdades económicas y sociales y con una configuración pluricultural, multiétnica y multilingüe. En este marco, la situación de las mujeres, especialmente indígenas y rurales, representa un grave problema, ya que se profundiza el nivel de pobreza y pobreza extrema en el que viven, sumándose otras manifestaciones de exclusión, como las limitaciones existentes para el ejercicio de sus derechos. La persistencia de la exclusión de las mujeres y en particular, las mujeres indígenas sobre el acceso a oportunidades, implica también su exclusión al desarrollo humano, lo que significa la continuidad e incremento de la pobreza.

Las mujeres indígenas tienen serias dificultades para acceder al sistema educativo, entre otras causas, porque el racismo institucionalizado contribuye a la

exclusión y marginación de las mujeres indígenas. Se suma a esto la discriminación por género, producto de la persistencia de patrones culturales patriarcales. Por lo que es necesario contar con políticas educativas efectivas que coadyuven a la eliminación de las diversas formas de discriminación existentes hacia las mujeres indígenas para llegar a tener igualdad de oportunidades, condiciones adecuadas de estudio formación y capacitación (DEMI, 2003, p. 21)

Si bien la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, permitió la organización y participación de las mujeres y en particular de las mujeres indígenas en diferentes espacios a nivel nacional, sin embargo, esto se fue debilitando debido al poco cumplimiento en la implementación de los acuerdos, que han sido considerados una agenda nacional para el cambio social, que permita oportunidades de desarrollo sin exclusión, ya que actualmente el sistema educativo, de salud y de justicia, por mencionar algunos, no responden a la diversidad cultural, afectando a las

mujeres indígenas al acceso a estos y otros servicios.

Es de notar cómo las inequidades de género y etnia hacia las mujeres indígenas, y la deficiencia en la atención a sus necesidades básicas y derechos elementales, son evidentes en los Informes presentados por la DEMI, por lo que las mujeres indígenas han considerado necesario realizar acciones dirigidas a las políticas públicas, para mejorar la situación de desventaja histórica en que se encuentran y posibilitar las condiciones que les permitan crear, recrear y utilizar todo su potencial para avanzar en sus condiciones de vida, pero desde su propia cosmovisión, respetando sus derechos como humanas, sin distinción de etnia, edad, idioma, religión, etc. Irma Otzoy expresa:

Por mucho tiempo las mujeres indígenas mayas de Guatemala permanecemos silenciadas en varios espacios sociales, políticos y hasta en representaciones simbólicas. Sin embargo y sobre todo en la última década, entre los movimientos sociales emergentes del país, como personas

individuales y como colectividades las mujeres indígenas han diversificado sus quehaceres, demandas, involucramiento, intereses y puntos de vista de las cosas. En este proceso hemos expresado nuestra lucha por los pueblos indígenas, afianzando nuestra identidad como mujeres indígenas, y hemos comprendido que podemos y aprendemos a dialogar con otras culturas (Citada en Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, 2007, p. 4.).

Una opción para mejorar la situación y condición de las mujeres indígenas son las políticas públicas con pertinencia cultural, como herramientas a partir de las cuales se debe garantizarse el pleno ejercicio de sus derechos, y la concreción de la equidad y justicia de género. Si bien, es responsabilidad del Estado implementar medidas que hagan posible el cumplimiento de los Derechos Humanos, étnicos y de género, pero más importante es que las mujeres indígenas participen en los procesos de diseño, planificación y ejecución de las acciones orientadas a la solución de

sus necesidades, a nivel local, regional y nacional desde la implementación de políticas públicas.

## **La agenda articulada de mujeres mayas, garífunas y xinkas de Guatemala, una experiencia de participación política, autónoma y descolonizante**

La situación de exclusión, racismo, discriminación, desigualdad y violencia que sufren las mujeres mayas, garífunas y xinkas, resultado de una sociedad y Estado excluyente, patriarcal, racista, clasista, autoritario y discriminador, generó reflexiones al interior de diversas organizaciones de mujeres indígenas, como la Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), la Alianza de Mujeres Ixiles, por mencionar algunas, que luchan en diferentes espacios haciendo propuestas por cambiar las condiciones de vida en las que sobreviven. Delfina Mux Caná, Subsecretaria de la Secretaría Presidencial de la Mujer (2004-2006) hace referencia a que:

...las organizaciones y grupos de los diferentes sectores de la sociedad han realizado una serie de esfuerzos en los campos de la educación, proyectos de desarrollo, derechos humanos, participación política, eliminación de la violencia contra las mujeres, salud integral, salud reproductiva, proyectos productivos, dirigidos a desarrollar programas y acciones que han venido a convertirse en importantes aportes. Otros esfuerzos se han encaminado a identificar las necesidades y propuestas de las mujeres, a fin de que las mismas constituyan un aporte serio que contribuya a la construcción de la agenda de desarrollo de las mujeres y que pueda ser utilizado en el proceso de formulación de políticas, tanto para el sector estatal, como para los organismos de cooperación internacional (citada en Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, 2007, p. 8.).

Si bien, la firma de los Acuerdos de Paz permitió el fortalecimiento de la participación de las mujeres, así como su reconocimiento como actoras sociales, el respeto de sus derechos específicos y en general, el respeto de los derechos humanos desde los enfoques de género y etnia, además de reconocer que la participación de las mujeres es necesaria para el desarrollo económico y social del país, sin embargo, en los últimos años se ha dado un retroceso en cuanto a la participación de las mujeres, y especialmente de mujeres indígenas.

Como resultado de la incidencia de la participación de las mujeres en el proceso de paz, se crearon instituciones del Estado para dar respuesta a las necesidades de las mujeres, en ese marco se crea la DEMI, establecido en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta institución tiene como objetivo impulsar acciones para la promoción, defensa y pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas. Uno de sus mandatos es la elaboración de propuestas de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres indígenas. Así como atender la vulnerabilidad,

indefensión y discriminación de las mujeres indígenas, para promover el respeto y cumplimiento de sus derechos.

Ante la situación de exclusión y discriminación las organizaciones de mujeres indígenas han realizado esfuerzos frente al Estado, prueba de ello ha sido el proceso de elaboración de la **Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de**

**Guatemala**, apoyada y publicada por la Defensoría de la Mujer Indígena en el año 2007, la que se constituyó en una experiencia de coordinación de las organizaciones de mujeres indígenas para la articulación de planes de trabajo, declaraciones políticas y agendas locales y nacionales; lo que significó participación, protagonismo e incidencia política, desde su propia identidad, sus propios saberes y poderes.



La Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala plantea visibilizar la situación específica de exclusión y discriminación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas y fomentar la equidad de género y respeto a la identidad cultural para mejorar su calidad de vida en los ámbitos públicos y privados a partir de la implementación de estrategias transversales y estrategias por ejes temáticos en las políticas públicas.

Reconocer y valora la aportación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas para preservar su cultura en la construcción de la paz, la democracia y el desarrollo del país.

La Agenda se planteó como objetivos: visibilizar la situación específica de exclusión y discriminación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas y fomentar la equidad de género y respeto a la identidad cultural para mejorar su calidad de vida en los ámbitos públicos y privados a partir de la implementación de estrategias transversales y estrategias por ejes temáticos en las políticas públicas. Y reconocer y valorar la aportación de las mujeres mayas, garífunas y xinkas para preservar su cultura en la construcción de la paz, la democracia y el desarrollo del país (Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xincas de Guatemala, 2007, p. 11). Los principios en que se sustenta la agenda son:

- **Equidad étnica y de género:** Que implica el acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de sus capacidades mediante la eliminación de las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, así como el acceso a la educación y a los servicios básicos, desde sus diversas identidades y maneras de ver la vida.

- **Complementariedad y dualidad:** Es la interrelación de elementos homogéneos y heterogéneos, iguales y divergentes, positivos y negativos que forman un todo. Esta interrelación es condición básica para el equilibrio y la armonía de la vida.
- **Autonomía y libre determinación:** Respeto a la y toma de decisiones de los pueblos indígenas.
- **Eficacia:** A partir de la identificación de necesidades y demanda de las mujeres indígenas en el Congreso de Mujeres Indígenas para una agenda articulada.
- **Viabilidad:** Acciones que puedan financiarse técnica y financieramente.
- **Sostenibilidad:** Posibilidad de permanencia durante el tiempo para el cumplimiento de los objetivos planteados (Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, 2007, p. 12).

Es de resaltar que el proceso de elaboración de la Agenda se constituyó en un hecho histórico para avanzar en

política pública en relación con el cambio de condición, situación y posición de las mujeres indígenas. Y la realización del Congreso Nacional de Mujeres Indígenas en septiembre del 2006 fue uno de los momentos más importantes para concretar el contenido de la Agenda. Fue en sí, un hecho significativo en cuanto al ejercicio de participación consciente y activa de las mujeres indígenas, en un país en donde sus derechos han sido históricamente negados.

Esta experiencia de participación frente a un Estado patriarcal, racista, clasista y opresor fue un hecho inédito. Lo cierto, es que se trató de un proceso importante en el que las mujeres indígenas se convirtieron en las gestoras de iniciativas de política pública nacidas de su propia experiencia de vida y de sus propios saberes y poderes. Alma Gilda López manifiesta:

La participación política de las mujeres puede construirse en una sociedad con igualdad y equidad de género desde la mirada de las mujeres, lo que implica un reto y una lucha constante en solidaridad con otras mujeres. La apertura de espacios de participación política

puede darse en la medida en que exista una visión y convicción clara del papel y el trabajo que las mujeres desempeñamos en todos los niveles y ámbitos” (citada en Agenda Articulada de Mujeres, Mayas, Garífunas y Xinkas, 2007, p.12.)

En este sentido, el proceso de elaboración de la agenda también permitió dar a conocer públicamente sus necesidades y propuestas de solución sobre su situación y discriminación. La agenda fue elaborada desde ellas mismas, planteando sus principales demandas y propuestas de solución en nueve ejes temáticos: Economía, Trabajo y Migración; Educación desde la Identidad Cultural; Tierra y Territorio; Vivienda y Recursos Naturales; Participación Política; Acceso a la Justicia; Abordaje del Racismo y Violencia Contra la Mujer; Espiritualidad y Lugares Sagrados; Mecanismos Institucionales para la Protección y Desarrollo de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas (Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, 2007, p. 19).

Lo anterior constituye un acto de reivindicación de sus propias dinámicas

sociales; sus formas propias de gestión y relacionamiento a nivel comunitario, local y regional; el apego a sus costumbres y al conocimiento ancestral.

La agenda se sustenta en el marco jurídico internacional y nacional, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989); de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994). En el marco jurídico nacional la Constitución Política de la República de Guatemala; la Ley Marco de los Acuerdos de Paz; la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer; Ley de Desarrollo Social; Ley Para Prevenir , Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar; entre otros.

Esta experiencia de acción política de las mujeres indígenas guatemaltecas es un

avance para el movimiento de mujeres en Guatemala, ya que se hizo visible su pensamiento y reflexión en relación a su condición, situación de exclusión social, económica, jurídica, política, y discriminación en que se encuentran desde la subalternidad. Aura Cumes señala:

Construir desde la pluralidad de posicionamientos, vivencias y perspectivas y propuestas, permitirá que entre mujeres diversas en contextos desiguales reconstruyamos, no solo ideología, sino epistemología, conceptos, marcos analíticos y políticos que guíen nuestras acciones de transformación social en una sociedad dinámica y cambiante. La participación de las mujeres que viven en condiciones de mayor subalternidad como las mayas, garífunas, xinkas y ladinas pobres en el caso de Guatemala, es fundamental, en tanto que, como ya hemos visto, el conocimiento no se agota en los parámetros de los discursos dominantes. Si la construcción del conocimiento ha sido una tarea elitista, la llegada

de una pluralidad de voces irá permitiendo su democratización, no solo en el sentido de crear teoría por sí misma, sino que esta se genere con la idea de enfrentar de forma más sólida los problemas que nos presenta esta sociedad (2009, p. 38).

El proceso de elaboración de la Agenda fue apoyado por la Defensoría de la Mujer Indígena, desde un papel de facilitación, cumpliendo así con uno de sus mandatos. Así mismo dicha agenda fue entregada públicamente a la Vicepresidencia de la República, autoridades y organizaciones sociales de los departamentos del país, con el propósito de socializar la visión generada de política pública desde las mujeres indígenas, convertidas en sujetas sociales protagónicas y propositivas.

Otro logro importante de todo este proceso fue la inclusión de la Agenda en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, de la Secretaría Presidencial de la

Mujer, especialmente en los ejes de identidad de las mujeres indígenas, violencia, discriminación y racismo, recursos naturales entre otros. Cabe resaltar también, la importancia de la conformación de la Comisión de Seguimiento de las resoluciones del Congreso Nacional de Mujeres Indígenas, ente encargado de concretar las actividades y resoluciones definidas por el Congreso.

Contar con la Agenda significó tener un instrumento de negociación con instituciones del Estado, organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y otras instancias, lo que les ha facilitado la presentación de sus demandas y propuestas de solución de sus necesidades consensuadas, incrementando su capacidad de organización e incidencia.

Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo de elaboración de la agenda e incorporarla en la PNPDIM, esta ha tenido dificultades para implementarse, debido al poco presupuesto y apoyo político del Estado.

## Conclusiones

El racismo y la discriminación hacia las mujeres indígenas en Guatemala es una realidad, fuertemente enraizada en la sociedad y Estado guatemalteco, que se manifiesta consciente o inconscientemente, y que se usa como mecanismo ideológico para mantener las relaciones desiguales de poder o para imponer una visión del mundo de carácter exógeno, generalmente de origen judeocristiano occidental y eurocéntrico. Además, aún hay rechazo para reconocer que las mujeres indígenas son diversas, y por tanto su vivencia y opinión sobre las diferentes formas de racismo también son diversas.

La realización del proceso de elaboración de la Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala, demostró la capacidad de organización y articulación de las mujeres indígenas en torno a intereses comunes como el de dar a conocer su exclusión y discriminación, pero además, para plantear propuestas consensuadas de solución desde su diversidad cultural y vida cotidiana.

Incursionar en hacer propuestas sobre política pública desde las mujeres indígenas, ha sido un avance aún más sustancial para el ejercicio de su ciudadanía, sobre todo porque significó cuestionar al Estado racista y patriarcal, y plantearle propuestas de solución a su condición, situación, y posición en el que se encuentran la inmensa mayoría de mujeres indígenas en el país.

Se puede decir que, el avance en la participación política de las mujeres indígenas en Guatemala ha permitido conocer sus necesidades y propuestas de solución desde su cosmovisión y dinámicas propias.

Por lo que es necesario el abordaje del racismo y discriminación de las mujeres indígenas en el ámbito académico y público, pero a la vez dar a conocer la importancia de su participación en espacios de elaboración de política pública, para avanzar en el cambio de su situación de desventaja en la sociedad guatemalteca.

Por lo tanto, desde la investigación social, no puede ya obviarse el análisis de género, etnia, clase, edad, etc., tomando en cuenta la diversidad cultural

de las mujeres, pero por sobre todo la desigualdad y discriminación que viven, desde una perspectiva crítica.

Es necesario, además, que el Estado guatemalteco asuma su responsabilidad de escuchar e incluir y ejecutar las propuestas de las mujeres indígenas en la política pública, para que estas

respondan a sus necesidades. Ya que en los últimos años los avances y logros que se han mencionado lamentablemente han sufrido retroceso, lo cual pone en evidencia la falta de voluntad política del Estado, para asumir su responsabilidad como ente ejecutor de políticas públicas, dirigida a las mujeres.

## Bibliografía

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala –AVANCSO- (2004). *Racismo en Guatemala, de lo políticamente correcto a la lucha antirracista*. Guatemala: Siglo Veintiuno.

Asociación Política de Mujeres Indígenas - MOLOJ-(2006). *Agenda Política de Mujeres Mayas*. Guatemala: Guatemala: MOLOJ.

\_\_\_\_\_ (2013). *Encuentro Nacional Filosófico de Mujeres Indígenas y Ladinas, en el marco de Oklajuj B´ak´tun*. Guatemala: MOLOJ.

Bloj, Cristina E. (2013). *Participación Política de Mujeres Indígenas y Afrodescendientes: Las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá*. ONU Mujeres. Santo Domingo: Inexus Printing

Cumes, Aura (2009). *Cuando las otras hablan. Mujeres indígenas y legitimidad en la construcción del conocimiento*. Monzón, Ana Silvia (Coord.) Mujeres, Ciencia e Investigación: Miradas Críticas. Ministerio de Educación, Guatemala; Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Docencia. MEGAEDICIONES, S.A.

Curiel Pichardo, Ochyl (2014). *Construyendo Metodología desde el Feminismo Descolonial*. Otras Formas de (Re) conocer: reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista. Lankopi, S.A.

\_\_\_\_\_ (2011). *Género, Raza, Sexualidad. Debates Contemporáneos*. Colombia: s.d.e.

Casaús, Martha (2002). *La metamorfosis del racismo*. Cholsamaj.

\_\_\_\_\_ (2006). *La verdadera magnitud del racismo en Guatemala: Diagnóstico del Racismo en Guatemala*. Vol. III. Vicepresidencia de la República de Guatemala. Guatemala. Guatemala: Serviprensa S.A.

Congreso de la República de Guatemala (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

\_\_\_\_\_ (1999). *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto 42-2001*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2008). *Ley Marco de Acuerdo de Paz, Decreto 52-2005*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI-, Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala -CODISRA-(2010). *Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala*. Informe sobre la situación de Discriminación a partir de casos acompañados por DEMI Y CODISRA. Guatemala: Ediciones Superiores, S.A.

Defensoría de la Mujer Indígena-DEMI- (2003). *Primer Informe, Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala*. Guatemala: Magna Terra.

\_\_\_\_\_ (2003). *Es Tiempo de Hablar de Nuestros Derechos: Derechos Específicos de las Mujeres Indígenas*. Guatemala: Magna Terra.

\_\_\_\_\_ (2006). *Memoria Congreso Nacional de Mujeres Indígenas*. Guatemala: Sin publicar.

\_\_\_\_\_ (2007). *Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas en Guatemala*. Guatemala: Maya Na'oj.

- \_\_\_\_\_ (2007). *El Acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala*. Guatemala: Maya Na'oj.
- Foro Nacional de la Mujer (2002). *Avances en la Participación de las Mujeres Guatemaltecas 1977-2001*. Guatemala: Artgrafic de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Nosotras... Avances en la Participación de las Mujeres Guatemaltecas*. Segundo Informe 2002-2005. Guatemala: Foro Nacional de la Mujer.
- Gobierno de Guatemala (1999). Acuerdo Gubernativo No. 525-99 de Instalación de la Defensoría de la Mujer Indígena, 19 de Julio. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Lugones, María (2008). *La coloniedad y género: Hacia un fenómeno descolonial*. MIGNOLO Walter (comp.): Género y Descolonialidad. Buenos Aires: El Signo.
- Miñoso Espinosa, Yuderkys (2014). *Una Crítica Descolonial a la Epistemología Feminista Crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México, D.F.
- Méndez Gutiérrez, Luz; Barrios- Klee, Walda (2010). *Caminos Recorridos: Luchas y situación de las mujeres, a trece años de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: F&G.
- Navarro Miranda, Georgina; Zapeta Mendoza, María Teresa (2010). *Buenas Prácticas. La Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas en Guatemala- Una experiencia de participación, protagonismo e incidencia política de mujeres indígenas en Guatemala*. Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina, PROINDIGENA. Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ- Comisión Europea.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT- (1989). Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Estados Unidos: OIT.
- Organización de Naciones Unidas -ONU-(1965). *Convenio Internacional sobre Todas las Formas de Discriminación Racial*. Estados Unidos: ONU.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2006). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. *Diversidad étnico- cultural: Ciudadanía en un Estado Plural*. Guatemala: PNUD.

Rosada Granados, Héctor (1998). *El Lado Oculto de las Negociaciones de Paz: transición de la Guerra a la Paz*. Guatemala: Magna Terra.

Secretaría Presidencial de la Mujer, Foro Nacional de la Mujer (2002-2012). *Plan de acción para la Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas 2002-2012*. Guatemala: Serviprensa.

Secretaria Presidencial de la Mujer (2009). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023*. Guatemala: Penloc de Guatemala.

Secretaría de la Paz, Presidencia de la República (s.f). *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Secretaría de la Paz.

\_\_\_\_\_ (2010). *Los Acuerdos de Paz Hoy. Informe, Avances sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: Secretaría de la Paz.

Stolcke, Vera. (1999). *¿El Sexo para el Género, como la Raza para la Etnicidad?* Programa de Investigaciones en el Mercosur. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Cuadernos para el Debate No. 6. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur. Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social-ides-.

Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Estudios Interétnicos (2006). *Reflexionando y Actuando: Mujeres Mayas y Participación Política*. Guatemala: USAC.

Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (2004). *Las Mujeres y el Proceso de Paz en Guatemala*. Guatemala: Comunicación Integrada.

Revista Análisis de la Realidad Nacional  
**Manera de ver**



**Desgargar**

