

Revista Política y Sociedad es una publicación del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales “Dr. René Eduardo Poitevin Dardón”, de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Medio escrito dirigido a profesores, estudiantes y egresados dentro de la rama de investigación política y social actual; es una publicación anual, que contiene escritos especializados en Ciencias Sociales.

**Revista Política y Sociedad / Instituto de Investigaciones
Políticas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.**

Guatemala: Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales.

320 P769

Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales, 1976

Anual

Año 41, edición 2017

Política y Sociedad es editada por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales “Dr. René Eduardo Poitevin Dardón” de la Escuela de Ciencia Política. Edificio M-5, segundo nivel, Oficina 219, Ciudad Universitaria, zona 12, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Política y Sociedad

Fundada en 1976



iips.usac.edu.gt

iipscp@usac.edu.gt

Revista

Política y Sociedad

Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales

“Dr. René Eduardo Poitevin Dardón”

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala



Los autores son responsables del contenido de sus artículos.

La revista Política y Sociedad es arbitrada por profesionales idóneos designados por el Consejo Editorial.

**Diseño y diagramación:
Isaías Juárez
Litografía Mercurio (502) 2251-3245**



ISSN: 2518-4733

Revista Política y Sociedad es una publicación académica con acceso abierto a la información dentro del campo social para un análisis crítico. Los contenidos pueden ser modificados y distribuidos con la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras que de ella se deriven.

Autoridades de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Rector: Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

Secretario General: Carlos Enrique Camey Rodas

Consejo Directivo Escuela de Ciencia Política

Director: Marcio Palacios Aragón

Vocal I: Henry Dennys Mira Sandoval

Vocal II: Carmen Olivia Álvarez Bobadilla

Vocal III: Ana Margarita Castillo Chacón

Vocal IV: María Fernanda Santizo Carvajal

Vocal V: José Pablo Menchú Jiménez

Secretario: Rodolfo Torres Martínez

Director IIPS

Manuel Rivera y Rivera

Consejo Editorial

Raúl Zepeda López, DPI - ECP-USAC

Manuel Rivera, Director IIPS - ECP-USAC

Julio Pinto Soria, Historiador

Rogelio Salazar, Abogado, Filósofo, Escritor

Carolina López Taks, Socióloga

Edwin Jahir Dabroy, Politólogo

Gustavo Palma Murga, Historiador

Equipo de Investigación

José Cortez

Emilio Porres

Ixmucane Gómez

Cecile Tahuico

José Ernesto Duarte

Gabriel Escobar

Williams Álvarez

Dámaris Amézquita

Karen Arévalo

Luis Enrique Pérez

Editores

Juan Carlos Guzmán Morán
Equipo de Investigación -IIPS-

Indice

Presentación.....	11
Investigaciones.....	13
Acciones e intereses en la política exterior de Guatemala: 1986-2016 <i>IIPS -Área de Estudios Internacionales-</i>	15
“Nuevos municipios y construcción de ciudadanía: Una aproximación a los casos de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén. Período 2014-2016” <i>IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-</i>	83
Artículos.....	139
Los retos del proceso de la integración centroamericana en el marco del fortalecimiento de la institucionalidad regional <i>Rodrigo Enrique González Camargo.....</i>	141
¿A quiénes benefician las Ciudades Intermedias? <i>Daniel Isaak.....</i>	167
La bici... (Con un “soundtrack” para el viaje) Antiguo transporte, nueva modalidad colectiva ácrata en Guatemala <i>Omar Lucas Monteflores.....</i>	175
La revolución bolchevique ¿un error geopolítico? <i>Carlos Puente Martín</i>	193

Índice de autores

Carlos Puente Martín

Doctor en Ciencias Económicas, estudios en Derecho, Ciencias Políticas y Derecho Europeo en universidades españolas y extranjeras. Profesor visitante y conferenciante en universidades e instituciones internacionales de Europa central y oriental. Fue Agregado comercial de España en Moscú y funcionario de la Comisión Europea en Bruselas.

Daniel Isaak

Estudiante con pensum cerrado en la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad de San Carlos de Guatemala; actualmente está culminando su carrera de Sociología en la misma universidad. En los últimos años se ha especializado en la publicación de artículos en revistas digitales de El Salvador, Chile y Argentina; al mismo tiempo ha participado en diversos congresos sobre ciencias sociales y de política internacional en México, El Salvador y Costa Rica. Se especializa en temas de análisis político latinoamericano y en el estudio de sociología de la religión.

Omar Lucas Monteflores

Licenciado en Historia, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Investigador social, ha trabajado en temas sobre el anarquismo, contracultura, educación y obrerismo guatemalteco; ha publicado en diferentes medios escritos.

Rodrigo Enrique González Camargo

Máster Universitario en Derecho, Estudios de la Unión Europea en la Universidad de la Coruña, España, Campus de Elviña. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario por la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala.

Author Index

Carlos Puente Martín

PhD in Economics, Law, Political Science and European Law at Spanish and foreign universities. Visiting professor and lecturer in universities and international institutions of Central and Eastern Europe. He was Commercial Attaché of Spain Embassy in Moscow and official of the European Commission in Brussels.

Daniel Isaak

Student of International Relations career at the Universidad de San Carlos de Guatemala and is currently completing his Sociology career at the same University. In recent years he has specialized in the publication of articles in digital magazines in El Salvador, Chile and Argentina; also, has participated in several seminars on social sciences and international politics in Mexico, El Salvador and Costa Rica. He has specialized in topics of Latin American political analysis and in the study of the sociology of religion.

Omar Lucas Monteflores

Bachelor degree in History, graduated from Universidad de San Carlos de Guatemala. Social researcher, has worked in topics of anarchism, counterculture, education and workerism in Guatemala, has published in different written media.

Rodrigo Enrique González Camargo

Master's Degree in Law, Studies of the European Union at the University of La Coruña, Spain, Campus of Elviña. Bachelor of Legal and Social Sciences, Lawyer and Notary at Mariano Gálvez University of Guatemala

Presentación

Dos importantes particularidades caracterizan a la Revista Política y Sociedad # 54. Por un lado, como instancia rectora de la investigación en la Escuela de Ciencia Política, el IIPS retoma uno de sus principales objetivos: publicar en la Revista los resultados de las indagaciones y exploraciones realizadas por los equipos especializados en las temáticas y en las problemáticas políticas, sociales e internacionales que atañen a nuestro país, con la finalidad de incentivar en la palestra universitaria la discusión y el análisis académico.

Por otro lado, a partir de este número y luego del cumplimiento satisfactorio de la mayoría de los requisitos demandados, la Revista pasa a formar parte del catálogo LATINDEX, sistema de información sobre revistas de investigación que busca la difusión y la accesibilidad de publicaciones académicas serias y de calidad producidas y editadas en la región latinoamericana.

Estos procesos no estuvieron exentos de dificultades, pero la perseverancia de los responsables e involucrados en la consecución de los mismos rindió los frutos que ahora presentamos: la divulgación de dos Informes Finales de Investigación y la difusión de cuatro Artículos evaluados y calificados por el Consejo Editorial de la Revista Política y Sociedad.

Los dos Informes Finales presentados son el resultado de igual número de investigaciones que realizaron la Áreas de Estudios Internacionales y de Estudios Sociopolíticos, la primera centrando su interés en las *“acciones e intereses en la política exterior de Guatemala, en el período comprendido entre 1986-2016”*, y la segunda indagando sobre los *“nuevos municipios y la construcción de ciudadanía en las localidades de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén, en el período 2014-2016”*. Ambos resultados son expuestos acá, no como la última versión pulida de las problemáticas investigadas, sí como propuestas que pretenden motivar la discusión académica que procure la ampliación y comprensión de las problemáticas estudiadas.

Respecto a los Artículos de esta edición, no está de más indicar que la selección de los mismos fue, si no difícil, complicada para los responsables de dicha tarea, en tanto que la respuesta a nuestra convocatoria incluyó 23

documentos con una amplia y variada propuesta académica y sobre los cuales se debió escoger aquellos que cumplieron a cabalidad con los requerimientos establecidos. Además, la imposibilidad de publicar más artículos estuvo determinada, nuevamente, por los escasos recursos financieros con los que cuenta el IIPS para cumplir con esta importante labor.

Los escritos elegidos abarcan temáticas amplias y generales en los que se expresan interesantes inquietudes sobre acciones que afectan nuestra cotidianidad, y sobre procesos de larga y mediana data que han tenido un importante impacto e influjo en la construcción y en el devenir de nuestras sociedades.

Agradecemos desde este espacio a todos aquellos que, de una u otra forma, han colaborado para que la Revista Política y Sociedad resista los embates de la anti-academia, e instamos a toda la comunidad de la Escuela de Ciencia Política para que con su apoyo logremos reposicionar al IIPS dentro del espacio investigativo que le corresponde.

MSc. Manuel Rivera
Director, IIPS

Investigaciones / Researches



Acciones e intereses en la Política Exterior de Guatemala: 1986 - 2016

IIPS -Área de Estudios Internacionales-

Introducción

La investigación sobre la política exterior de Guatemala en el período 1986-2016 fue desarrollada por el Área de Estudios Internacionales del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales del IIPS al considerar que se correspondía a un tema importante para el país y no suficientemente abordado desde la academia. Se ha escrito y opinado sobre el mismo, pero no necesariamente bajo la óptica de la teoría y su correlación con lo que en la práctica de la política exterior guatemalteca se realiza.

La investigación se centró en estudiar las acciones que el Estado guatemalteco ha llevado a cabo en el plano internacional pero que no necesariamente responden a una definición o formulación de política exterior, entendiéndose esta última como el resultado de un proceso pensado e inclusivo de la mayor parte de actores y sectores que de una u otra manera tienen o debieran tener participación en él.

Se trató de responder a cuestiones como ¿cuáles han sido los principales temas y los principales mecanismos utilizados en materia de política exterior por el gobierno guatemalteco y el Ministerio de Relaciones Exteriores particularmente? Así como identificar a qué intereses obedecieron esos temas y mecanismos.

La metodología de trabajo incluyó la localización y revisión documental y hemerográfica sobre el tema, así como la realización de entrevistas a personas que en distintos momentos estuvieron vinculadas a la ejecución de la política exterior y que podían ayudar a confirmar, contextualizar e interpretar la información previamente recopilada.

Se construyó también una aproximación teórica que orientara el proceso de recopilación y de trabajo con los datos y que facilitara la contrastación entre teoría y práctica. En este punto, se incluyó información sobre la formulación y utilidad de políticas públicas, atendiendo a la idea de que la política exterior debe ser asumida precisamente como una de ellas.

Por cuestiones de ordenamiento, los resultados obtenidos se presentan de acuerdo a los períodos constitucionales de gobierno transcurridos desde el año 1986, por lo que dos de ellos abarcarán lo realizado por dos distintos presidentes en cada uno. En ese sentido, no habiendo una política transversal a todos los períodos, se optó por identificar los temas que sí han sido visibles en la mayor parte de ellos, éstos se encuentran descritos en esos espacios, así como en un cuadro resumen elaborado con ese fin.

El último apartado, presenta las conclusiones sobre la manera en que se ha dado la política exterior de Guatemala en el período estudiado.

El proceso de indagación, análisis y elaboración del Informe Final que ahora compartimos estuvo a cargo de los siguientes profesionales: Licenciado José Cortéz (Coordinador del Área de Estudios Internacionales del IIPS), Licenciado Williams Álvarez, Licenciada Ixmucane Gómez, Licenciado Emilio Porres, Licenciada Cecile Tahuico y Karen Arévalo Auxiliar de Investigación.

El concepto de política exterior

Un concepto varias veces utilizado, pero no necesariamente bien comprendido. Regularmente asociado al tema de las relaciones internacionales de un Estado, a veces incluso es confundido con éste. A ese respecto, debe hacerse notar que, aunque en lo que al Estado se refiere sí guarda relación, el concepto y campo de estudio de las Relaciones Internacionales es mucho más amplio que el de la política exterior (Polex), siendo que el primero incluye el accionar y la interacción de otros actores internacionales, mientras que el segundo se centra más en lo que a las acciones estatales se refiere.

En ese sentido, es útil la conceptualización que brinda Éthier (2014) en cuanto a que:

Las relaciones internacionales constituyen un objeto de estudio extremadamente vasto puesto que engloba las relaciones de toda naturaleza que los organismos públicos y privados, los grupos de personas y los individuos de diversos Estados han tejido entre ellos en el pasado, mantienen en el presente y prevén desarrollar en el futuro. (p. 5)

De tal suerte, las relaciones internacionales no se ocupan únicamente de lo que el Estado como entidad política pretende; además, que como disciplina científica exigen el abordaje y explicación de cualquier situación a la luz de información objetiva y previamente validada.

Por su parte, la Poley suele estar determinada por el concepto clásico del interés nacional del Estado, respondiendo de esta manera a este último como actor preponderante pero no único en el sistema internacional. Se convierte en un mecanismo del Estado para conseguir sus intereses frente a otros Estados, aunque para lograrlo debe prever eso sí, la existencia de otros actores e intereses vinculados a sí mismo o bien a los Estados con quienes interactúa.

Para el Estado entonces, la delimitación de lo que debe considerar su interés nacional es un primer escollo, principalmente en Estados con una débil institucionalidad y al carecer de mecanismos adecuados para captar el sentir de su sociedad nacional, a menudo son los intereses de gobierno, marcados por las coyunturas externa e interna, los que se ven reflejados en la Poley y no reales intereses como nación, dándose así según Luis Enrique Sánchez “no existe una política exterior de Estado, sino de gobierno”; porque “generalmente no responde a intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder” (Sanchez, 2010).

En el plano formal, la mayoría de Estados llega a definir lo que ha de considerarse su Poley, mediante el procedimiento de formulación de una política pública para el tema, con lo cual, se espera atender a la necesaria vinculación entre los intereses externos del Estado y la situación e intereses internos que le definen. Esa formulación de Poley debe desembocar en lo que Tomassini (1988) denomina “la agenda” con intereses y temas más precisos y más susceptibles de ser operacionalizados, además de la determinación de los cursos de acción para alcanzar los objetivos planteados.

En ese sentido, observando al carácter estatal de la Poley, Calduch (1993) la conceptualiza de la siguiente manera: “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.” Ese carácter, según el mismo autor, deviene del hecho que únicamente el Estado posee dos requisitos necesarios “capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz.” No obstante, dichas capacidades deben ser utilizadas con base en una clara y analizada formulación de Poley, que tome en cuenta las necesidades, intereses y situación nacional, en un marco de acción en la sociedad internacional que, a su vez, tiene sus propias motivaciones.

De no ser así, se estaría únicamente realizando acciones que permitan al Estado sobrevivir y responder a estímulos o, dicho de otra manera, siendo reactivo y no proactivo, quedando en desventaja y a merced de otros actores internacionales que sí tienen claridad y definición en lo que esperan lograr en la comunidad internacional. En palabras de Calduch (1993) “Entonces podemos hablar de que política exterior y acción exterior se confunden al faltar una capacidad decisional autónoma y verdaderamente política.”

Para el caso, Thompson y Macridis, proponen una serie de elementos claves para el estudio de la Poley, entre las cuales se consideran tres variables indispensables: a) los elementos de la política de exterior (elementos materiales permanentes, no permanentes, elementos humanos: cualitativos y cuantitativos), b) el proceso de formulación de política exterior que aglutina a agencias de gobierno y no gubernamentales; y , c) tendencias y temas de interés (Vargas-Alzate, 2010).

La operacionalización de esas tres variables pasa por reconocer el tiempo y las circunstancias internacionales en que la Poley habrá de formularse. Hasta los años setenta por ejemplo, el centro de atención lo constituyó el tema de la seguridad internacional, siendo sustituido por lo referente a la economía internacional (Parker Gumuci, 2004), posteriormente y ante los avances vertiginosos en la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, que incluso pusieron en entredicho la figura del Estado como actor central en el sistema internacional, otros temas fueron convirtiéndose en los elementos a tener en cuenta a la hora de formular Poley. Cuestiones como vigencia de valores

democráticos, sostenibilidad del medio ambiente, lucha contra el terrorismo, entre otras, se esperaría fueran visibilizadas en una Poley integral.

Pero, la Poley debe atender dentro de su realidad a los recursos con que cuenta el Estado, ya que este factor marca sustancialmente la inversión que se puede hacer, desde la formación de sus cuadros técnico políticos disponibles para alcanzar sus objetivos, hasta la disponibilidad de condiciones óptimas para su desempeño. Surge aquí otra circunstancia igualmente real, los recursos para la implementación de la Poley en muchos casos estarán disponibles en la medida en que el Estado responda a los intereses de quienes definen también la política interna. Tal vez sea este el espacio donde más claramente se vea la correlación que se da, y que además debe darse, entre lo internacional con lo nacional. La clave aquí estaría en la capacidad y sagacidad que tengan los formuladores de la Poley para atender las demandas de individuos, grupos y organizaciones que, desde el plano nacional, tienen intereses hacia el plano internacional, sin sacrificar los legítimos intereses nacionales.

Visto así, y en palabras de Parker Gumuci (2004) la Poley de un Estado en su formulación y análisis:

Dependerá de la estructura sociopolítica, tradición histórico-política, campo político y partidos políticos predominantes y coyuntura política específica, el énfasis que se otorgará a cada orientación: o bien lo central de la política exterior estará constituido por lo eco-nómico o bien por lo demo-político, pero dos cuestiones son decisivas: a) las motivaciones geopolíticas orientadas por la Seguridad del Estado tal como eran entendidas bajo la guerra fría- ya no están vigentes; y b) las nuevas estructuras de la sociedad capitalista global emergente en los inicios del siglo XXI, si bien atravesadas por factores vinculados la información y comunicación, establecen como prerequisite la atención de lo económico-financiero-comercial. El análisis de la política exterior de cada estado en cada momento histórico nos revelará en forma específica cuál o cuáles serán los principios orientadores que estarán guiando las decisiones fundamentales de política.

Política exterior y políticas públicas

La Poley para cumplir con su cometido debe ser formulada como una política pública que sintetice los intereses de Estado, entendiéndose que las políticas públicas son útiles para “estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas” (Lahera, 2013, pág. 8).

La eficacia de la política pública deviene de que haya sido bien formulada, al respecto, Lahera (2013) plantea que:

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (pág. 8).

Debe tenerse claro también, que aun con la importancia que una política pública reviste, no es equivalente a una ley, constituye más bien una orientación consensuada de lo que el Estado está dispuesto a hacer para cumplir con sus objetivos, aunque la promulgación de una ley puede contribuir a facilitar la implementación de la primera, que para Torres Melo & Santander (2013) describen:

Las leyes son un componente formal de una política pública, no la política pública en sí. Dada la importancia que tienen las normas formales al interior de un arreglo institucional, son comúnmente empleadas para sellar un acuerdo alrededor de un asunto de política. La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública (pág. 60).

La diferencia entre la Ley y la política pública deviene del carácter propio de cada una; la primera permite ejercer coercitividad desde el Estado para conseguir su cumplimiento normativo, mientras que la segunda, orienta y

prevé los mecanismos y recursos necesarios para cumplir con lo que se ha propuesto el Estado.

La ley contiene elementos esenciales que le dan forma a una idea de política pública, pero esta es decisión, acción, por lo que el gobierno tiene que, con base en la ley, diseñar toda una estrategia de gestión para lograr los objetivos de la norma, es decir, tiene que diseñar la política pública para lograr su materialización. La norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia de gestión que permita una adecuada implementación. (Torres Melo & Santander, 2013, pág. 60).

Para el caso de Guatemala, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 2015) las define de la siguiente manera:

Las políticas públicas constituyen cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno basadas en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientadas a propiciar el bienestar y el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización del territorio nacional, sobre la base de los diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como de rendición de cuentas (...) las políticas públicas son para el gobierno, un instrumento de planificación y gestión del Estado que le permite orientar, dirigir, gestionar e implementar de manera estratégica los asuntos de interés nacional, de tal manera que, cualquier acción que los órganos o entes ejecutores realice en torno un tema de interés particular, este bajo el referente de dicha política pública (págs. 16-17).

De acuerdo con Segeplan, Guatemala cuenta actualmente con 62 políticas públicas que cubren diversas temáticas y define el modelo de institucionalidad de la siguiente manera:

La institucionalidad del sistema de políticas públicas está encabezada por el Presidente de la República, cuyo mandato emana de la Constitución Política de Guatemala correspondiéndole presidir, coordinar y dirigir los asuntos relacionados con la Política de Desarrollo de la Nación y/o General de Gobierno teniendo para ellos el apoyo del Vicepresidente y de los Ministros. A estos, los Ministerios, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas institucionales y sectoriales propias de su cartera. El Presidente actúa en el Consejo de Ministros, que conocerá y aprobará las políticas sometidas a su consideración. Todas las políticas públicas deben ser presentadas ante estas instancias y sancionadas por el Presidente actuando en el Consejo de Ministros. En otras palabras, deben ratificar las políticas que sean de carácter público y emitir los acuerdos ministeriales o acuerdos gubernativos correspondientes para dar vida a las políticas públicas (Segeplan, 2015).

Formulación y praxis de la política exterior de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985) en sus Artículos 149, 150 y 151 establece la manera en que han de desarrollarse las relaciones internacionales del Estado. Debe hacerse notar en este sentido que, aunque la Constitución contempla el título de relaciones internacionales, por la manera en que se desarrolla, este define también la formulación y ejercicio de la Poley. Particularmente, el primero de dichos artículos hace referencia a la integralidad con que debieran verse las relaciones del Estado al normar:

Artículo 149.- De las relaciones internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

El segundo de los artículos citados está dirigido a la integración centroamericana y manda la adopción de medidas tendientes a lograr “en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica”

además que las autoridades deben apuntar a la integración económica de la región sobre bases de equidad.

Para el establecimiento de relaciones internacionales y diplomáticas del Estado, es el Artículo 151, el que define el tipo de Estados con el que Guatemala debería mantener relaciones de la siguiente manera:

Artículo 151.- Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.

Por lo especial y complejo que ha sido el tema de Belice, la Constitución lo norma específicamente en sus Disposiciones Transitorias y Finales de la siguiente manera:

Artículo 19.- Belice. El Ejecutivo queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución.

El gobierno de Guatemala promoverá relaciones sociales, económicas y culturales con la población de Belice. Para los efectos de nacionalidad, los beliceños de origen quedan sujetos al régimen que esta Constitución establece para los originarios de los países centroamericanos.

Así como define la manera y los actores estatales con que se ha de mantener las relaciones internacionales del Estado, la misma Constitución establece a quiénes les corresponde la dirección de la Poley y las relaciones internacionales, recayendo esta función en el Presidente de la República, Artículo 183 y el Vicepresidente de la República, Artículo 191.

Al Presidente le asigna entre sus funciones, tres dirigidas específicamente al tema: “ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación. o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar

y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a las patentes de los cónsules.”

Mientras al Vicepresidente, le confiere dos funciones específicas en materia de Porex y relaciones internacionales: “c) Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del Gobierno; d) Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior”.

En otro nivel, la Ley del Organismo Ejecutivo (LOE) (1997), en su Artículo 7, atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República, dicta: “el Presidente de la República debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orienten, y porque el régimen jurídico-administrativo del Estado propicie la eficiencia y eficacia.” Con lo que al igual que para todos los otros temas que competen al Estado, el Presidente queda obligado a que la política exterior se desarrolle en armonía con lo normado en la Constitución Política de la República, cuerpo legal superior a la misma LOE. Visto así, las relaciones internacionales y la Porex de Guatemala deben darse en función de los principios, reglas y prácticas internacionales, la consecución de la integración centroamericana y el establecimiento y mantenimiento de las mismas con estados afines.

No es equivocado decir entonces que la propia Constitución es la base para la formulación de la Porex del Estado, quedando la responsabilidad de esta última en el Presidente con el auxilio del Vicepresidente. Sobre ambos recae la delicada labor de interpretar, apoyados en un equipo político, técnico y profesional, las necesidades e intereses nacionales que debieran darle cuerpo a lo mandado en la Constitución.

Para lograr lo anterior, la figura del Vicepresidente resulta un factor de primer orden, ya que al estudiar la misma LOE, y el mismo Artículo 7, le establece entre sus funciones “El Vicepresidente de la República además de las atribuciones que señala la Constitución Política deberá coordinar los Gabinetes específicos que le sean asignados por el Presidente de la República”. Es precisamente en esta coordinación donde se encuentra un punto medular

para la recolección de la información sobre lo que debiera ser considerado el interés nacional, por cuanto los gabinetes específicos son descritos con el siguiente propósito:

Artículo 18. Gabinetes Específicos. Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio a ser presentadas al Presidente de la República, podrán funcionar gabinetes específicos creados por acuerdo gubernativo. Estos se integran, reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico.

En cuanto a la necesaria coordinación intra ministerial, se establece:

Artículo 23. Rectoría sectorial. Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.

Mientras que el Artículo 27, literal h, de la LOE refiere entre las atribuciones generales de los ministros: “h) Participar, bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo.”

La función que la Constitución establece para el Presidente y Vicepresidente de la República en cuanto a la conducción de las relaciones internacionales y Porex de Guatemala, se delega a través de la LOE, en su Artículo 38, al Ministro de Relaciones Exteriores (Canciller) como responsable del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex), definiendo además que:

Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen

jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales, y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental, (...).

Para asegurar el cumplimiento de lo previsto y de las funciones de los obligados, la misma Constitución estableció mecanismos de control, responsabilidad esta que recae en el Organismo al que por excelencia le corresponde la fiscalización del quehacer del Estado, el Congreso de la República. Para el efecto, dispone: “Artículo 166.- Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.” Al tenor de este Artículo, el Canciller está obligado a rendir cuentas al Congreso en lo referente a la conducción general de su cartera, reservándose detalles de asuntos diplomáticos en proceso, los cuales sí deberá rendir al Presidente de la República como principal responsable de la conducción de la Poley del Estado.

Siempre como medida de control y en consonancia con lo previsto en el Derecho Internacional de los Tratados, la Constitución establece en el Artículo 171, literal l, en lo referido a otras atribuciones del Congreso, la obligatoriedad de que éste apruebe antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, cuando se de cualquiera de seis supuestos que pasan por la afección de leyes vigentes en el país, afecten la integración centroamericana, obliguen financieramente al Estado, se hagan compromisos para someter cuestiones a decisión judicial o arbitraje internacional, así como a sometimiento a jurisdicción internacional o “Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.”

Para garantizar el funcionamiento del Minex, se cuenta con dos instrumentos legales: 1) Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores (2003), reformado en el año 2011 y 2) Ley del servicio diplomático (1963).

El primero de los mencionados establece la división geográfica a través de la cual el Minex atiende a las relaciones internacionales y de Porex, siendo que en los Artículos del 36 al 40, crea cinco subdirecciones, a saber: Subdirección de América Central y el Caribe, Subdirección de América del Norte, Subdirección de América del Sur, Subdirección de Asia, África y Oceanía, y Subdirección de Europa.

Por su parte, la Ley del Servicio Diplomático, además de definir lo referente al funcionariado diplomático de Guatemala, en su Artículo 4, define qué misiones están comprendidas dentro del servicio diplomático, de la siguiente manera: “El servicio diplomático comprende las misiones que Guatemala acredite en el extranjero, las cuales se denominarán: a) Delegaciones permanentes; b) Delegaciones temporales; c) Embajadas; d) Legaciones; y, e) Misiones especiales” siendo éstas las posibilidades, en función de categorías, con las que el país puede hacerse presente para la ejecución de su Porex.

Período Presidencial 1986 – 1991, Marco Vinicio Cerezo Arévalo

“Construyendo democracia desde la neutralidad”

De profesión Abogado y Notario y con una larga trayectoria en política partidaria y estudiantil, Cerezo Arévalo asume como Presidente Constitucional de la República, el 14 de enero de mil novecientos ochenta y seis. Su llegada al poder, tras la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó una nueva Constitución para el país, y que convocó a elecciones generales en mil novecientos ochenta y cinco, marcó un punto de inflexión en la vida nacional; por una parte, concluyó el período de los gobiernos militares y de elecciones fraudulentas para llegar a la presidencia, y por el otro lado, dio inicio a la llamada era democrática.

La llegada al poder del presidente Cerezo se da en circunstancias difíciles para el país, tanto en el plano interno como en el internacional. Sin embargo, éstas no le eran desconocidas dada su propia experiencia política y formación profesional, además de provenir de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), un partido político con trayectoria nacional, con cuadros propios en cuanto a recurso humano, además de contactos internacionales. Ambos elementos serían utilizados por el nuevo gobierno guatemalteco, enfrentado a un fuerte aislamiento internacional.

Sus predecesores gobernantes militares, habían optado por sobrellevar el aislamiento internacional con la intención de poderse dedicar a ejercer gobierno en el país. Por supuesto, esto incluyó, en su momento, la adopción de medidas violatorias de los derechos humanos que ahondaron aún más la condena al gobierno guatemalteco y por ende su aislamiento. Inclusive la prevalencia de conflictos internos en El Salvador y Nicaragua, y la participación indirecta que Honduras tenía en ellos, no les había convencido de involucrarse oficialmente. Las cosas empezaron a principios de los años ochenta, en 1984, a raíz de la elección de la Asamblea Constituyente, el gobierno estadounidense aprobó asistencia económica para Guatemala por 20 millones de dólares adicionales a lo que ya había previsto en su presupuesto, además aprobó poco más de 70 millones para el año fiscal 1985, incluyendo aquí, trescientos mil dólares para entrenamiento de militares guatemaltecos (Godoy Diaz, 1999). Como respuesta, Oscar Mejía Víctores, gobernante guatemalteco, impulsó la política de neutralidad de Guatemala en los conflictos centroamericanos.

Como presidente, Cerezo Arévalo debía llevar al cumplimiento de los objetivos que se habían planteado desde la campaña y como Partido: “1. Más democracia política porque no hay progreso sin libertad, ni seguridad ciudadana; 2. Más crecimiento económico, porque no hay paz sin comida ni empleo; y 3. Más justicia social, porque no hay tranquilidad con desigualdades extremas” (Valdez & Palencia, 2016, pág. 123).

Para su gobierno, nombró un equipo de funcionarios provenientes de distintos estamentos del país, sobresaliendo algunos nombramientos, por ejemplo, el del ministro de desarrollo, René De León, uno de los cuadros fuertes del partido y de los pocos que asumieron jefaturas de instituciones; Rodolfo Paiz para Finanzas, copropietario de una de las cadenas de supermercados más grande del país y partidario de la reactivación del Mercado Común Centroamericano. Para Canciller, recurrió a Mario Quiñones Amézquita, quien había tenido la representación de Guatemala ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el periodo presidencial de Efraín Ríos Montt, pero a quien se le reconocía gestos conciliadores con la oposición política del país, y quien se decantó por un papel más activo de Guatemala para lograr la pacificación de la región (Proceso, 1986).

Como partido, la Democracia Cristiana contaba con cuadros formados para ejercer gobierno, creado en 1955 de tendencia cristiana católica y un pensamiento humanista, era uno de los partidos con más solidez. Desde

1969 contaba con un centro de formación y capacitación política y social, el Instituto Guatemalteco de Estudios Sociopolíticos (IGESP). Formaba parte de la Organización Demócrata Cristiana de América, la Unión Mundial Demócrata Cristiana y la Unión Internacional de Jóvenes Demócrata Cristianos (Asies, 2004); sin embargo, el Presidente prefirió armar un gabinete más representativo de la sociedad nacional, dejando en puestos medios o como segundos en las instituciones a quienes podían llevar la lealtad del partido ganando así cierta estabilidad para el partido y el gobierno (Cerezo, 2017).

El gobierno de Cerezo debió abordar tres grandes temas: la crisis económica, el enfrentamiento armado interno y la situación política regional centroamericana. En el caso del primero, ante la difícil situación económica nacional y de las finanzas del Estado, propuso reformas en materia tributaria y procesos de privatización que le llevaron a enfrentarse al gran empresariado, que veía en ello un freno al poder que siempre había ostentado. “Sin confianza alguna en el Gobierno, el sector privado también rechazó las políticas de privatización, con las cuales en esencia estaba a favor. Para el Gobierno, por otro lado, la privatización era, en parte, un medio para refrenar el poder de las élites del sector privado” (Bull, 2008, pág. 81).

En cuanto al enfrentamiento armado interno, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, (URNG), aunque con un discurso de negociación, habían recrudecido sus ataques contra las fuerzas militares, lo que obligó al gobierno a sentarse a negociar aun y cuando no tenía completas garantías del resultado y provocando el descontento entre los militares. “El gobierno accede al diálogo sin que la URNG deponga las armas, pero con la mediación de la Comisión Nacional de Reconciliación (...) la URNG patenta la expresión: “El diálogo es lucha no rendición” (Cifuentes, 2007).

Para la URNG, estas negociaciones le sirvieron para afianzar su imagen internacional, pero al mismo gobierno le fueron útiles para mostrar a la comunidad internacional su disposición para negociar en el marco del respeto a los derechos humanos.

En el tercer punto, la situación regional, Guatemala se encontraba ante una doble complicación, por una parte, los intereses puramente nacionales de los países involucrados en conflictos, y por la otra, la presión que ejercía extra regionalmente la doctrina de “seguridad nacional” impulsado por los Estados Unidos (EE.UU.), que veían en ella la manera de contener un

peligro mayor para ellos en el marco de la guerra fría. Ante esta situación, Cerezo retoma la política de neutralidad desarrollada por Ríos Montt y Mejía Víctores, convirtiéndola en neutralidad activa: “fue revitalizada y dinamizada creativamente por el gobierno demócrata cristiano de Cerezo Arévalo, la llamada política de neutralidad activa en el ámbito de Centroamérica en los años ochenta.” (Rivera, 2013).

Como resultado el eje de Porex dirigido a la integración centroamericana, se enfocará principalmente en relanzar el proceso de integración en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos¹ y en lograr la pacificación del área. Con lo primero, se buscaba consolidar y ampliar mercados para los productos guatemaltecos, mientras que, para lo segundo, el gobierno guatemalteco promueve desde sus inicios, el Plan de Paz de Esquipulas confiando en que la reunión de presidentes centroamericanos, como mecanismo de concertación y negociación políticas, fuera suficientemente fuerte para impulsar cambios y lograr la paz².

Un tema regional importante para Guatemala era la resolución del tema de Belice, el cual había sido enunciado como objetivo de Porex del período. Al respecto, el gobierno apostó más por el desarrollo económico de la región que por la reclamación territorial. De acuerdo con el Presidente “su gobierno tenía la intención de abandonar las reclamaciones territoriales sobre el territorio de Belice y se proponía a entablar negociaciones directas con el gobierno de Belice” (Richardson, 2009).

Con ese objetivo se restablecieron relaciones diplomáticas con Inglaterra y relaciones comerciales con Belice en 1987, además de plantear la negociación de un acuerdo con este último, que permitiera terminar con todas las discusiones internacionales y crear una imagen diferente de apertura y neutralidad, sin embargo, no se llegó a concretar. Por el contrario, Belice

¹ Este relanzamiento permitió la constitución el 13 de diciembre de 1991 del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA. El SICA entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

² El plan tuvo dos momentos que marcaron el rumbo, el primero en mayo de 1986 la reunión “Esquipulas I” que, con asistencia de los cinco presidentes de Centroamérica, expresó la decisión política de los gobernantes. En 1987, Esquipulas II dio vida al procedimiento para conseguir la Paz Firme y Duradera en la región. Según Cerezo Arévalo, los presidentes estaban convencidos de la necesidad de impulsar la pacificación y lo hicieron aun con el temor de las propias reacciones internas en sus países. Para algunos de ellos firmar el plan de paz significaba firmar golpes de Estado hacia ellos.

se convirtió en Estado miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 8 de enero de 1991, pocos días antes de que Cerezo entregara la presidencia.

El manejo de la situación en Centroamérica y las negociaciones de paz en el plano nacional, eran vistas como útiles para lograr un objetivo de la Poley del período: disminuir la condena a Guatemala por violación a los derechos humanos y romper el aislamiento internacional. El cumplimiento de este objetivo era delicado pues el tema de derechos humanos en Guatemala aún se veía tutelado en gran medida por los militares guatemaltecos y las mismas negociaciones de paz en la región se veían como amenaza por éstos.

La estrategia seguida por Cerezo fue buscar apoyos en el plano internacional; aunque defendía y promovía la autonomía en sus decisiones con respecto a los EE.UU., comprendía que era un socio que debía mantener. En esa línea, aprovechando que el plan de paz le había traído la atención de países de América y Europa, se dedicó a fortalecer y estrechar relaciones con países europeos en los que él veía precisamente apoyo político y posibilidades de cooperación económica,³ aunque debió ser muy hábil para sortear la desconfianza que a los EE.UU. le generaba esos nuevos apoyos.⁴

Estableció relaciones diplomáticas con seis nuevos Estados, tres de Europa, uno de África y dos de Asia, aunque a la fecha, en ninguno se tiene representación diplomática ni ellos tienen en Guatemala,⁵ dio origen a una dinámica que seguirían las posteriores administraciones en cuanto a ampliar el número de países con quienes se tiene relaciones, aún y cuando no se ubique intereses reales para dicha ampliación.

En la lectura del Presidente, la Poley era un instrumento para apuntalar la política interna y en función de ello trabajó. Dentro de ese ánimo durante su

³ En su primer año de gobierno Cerezo realizó una gira que le llevó a España, Alemania, Italia y Francia. Como él mismo lo expresa, se trataba de que vieran que Guatemala era más que conflicto interno, que tenía cultura y que estaba haciendo las cosas distintas, para ello aprovechó la identificación política que tenía con esos gobiernos y los contactos que su partido tenía a nivel internacional. (Cerezo, 2017) España ofreció apoyo económico durante la misma visita.

⁴ Estados Unidos veía en la participación de Europa y Sudamérica un reto al papel que él había venido jugando, principalmente porque se ubicaba aun en escenario de guerra fría (Cerezo, 2017)

⁵ De éstos, tres corresponden a Europa, uno a África y dos a Asia, y aun a la fecha, en ninguno se tiene representación diplomática ni ellos tienen en Guatemala.

período se creó la Escuela de Diplomacia como entidad responsable de formar a los funcionarios responsables de ejecutar la Poley del país (Cerezo, 2017).

Al entregar la Presidencia en el año 1991, Cerezo Arévalo había sobrevivido a varios intentos de golpes de Estado, pero también había logrado que el proceso de pacificación en Centroamérica fuera irreversible; la imagen de Guatemala en materia de derechos humanos seguía siendo difícil pero también había más confianza en que un gobierno civil podía marcar la diferencia. El país contaba con otros socios importantes en el plano internacional, más allá de los EE.UU. y empezó a llegar cooperación económica a la par del respaldo político al incipiente período democrático guatemalteco. Belice quedó como tema pendiente.

Período Presidencial 1991 – 1996, Jorge Antonio Serrano Elías – Ramiro de León Carpio

“La democracia a prueba”

Este período presidencial se caracterizó por el rompimiento del orden constitucional, Jorge Serrano Elías gobernó del 14 de enero de 1991 al 01 de junio de 1993 y posteriormente fue sustituido por Ramiro de León Carpio cuyo gobierno de transición se desarrolló del 06 de junio de 1993 al 4 de enero 1996.

El citado rompimiento se debió a varios factores, el primero de los cuales, según algunos autores, se refería a los niveles de corrupción y los gastos excesivos de los funcionarios en el gobierno de Serrano Elías, hechos que al ser dados a conocer y criticados por los medios de comunicación, motivaron la pérdida de la credibilidad del mandatario y su gabinete. Por ello, “la atención de la ciudadanía se centra en la crisis económica, en la corrupción que evidencia el Gobierno serranista y en el clima de inseguridad con una delincuencia común y organizada cada vez mayor” (Berganza, 2004, pág. 77).

Un segundo elemento estaría dado por la fuerza que el movimiento social fue cobrando, resaltando, por ejemplo, la creación de la Fundación Myrna Mack que lleva el nombre de la antropóloga asesinada por sus actividades como investigadora social y que vendría a coadyuvar, “a la apertura de espacios para la cohesión social, enfocada a la lucha contra la impunidad” (Berganza, 2004, pág. 77).

La entrega del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú en el año 1992, por su relato de vivencias que ahondan en la discriminación y violencia, las cuales plasmó en su libro “Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia”, quien consignó como autora a Elizabeth Burgos, se constituye en un tercer elemento importante en la coyuntura, por cuanto vino a significar un elemento de cohesión en las demandas del sector indígena, dentro de las cuales se empezó a visualizar la situación política y económica del país, que en ese momento pasaba por la situación de la corrupción, “es importante subrayar de aquí en adelante, el surgimiento de diversas agrupaciones mayas que reivindican con distintos contenidos las demandas de esta población en lo cultural, lo político y económico, entre ellas la Defensoría Maya y la Academia de Lenguas Mayas” (Berganza, 2004, pág. 78).

El fervor que se venía aglutinando en el país en contra de la corrupción, había desencadenado distintas expresiones de descontento social en contra del gobierno de Serrano Elías, las que tendrían un estallido el 25 de mayo de 1993 cuando el mandatario por medio de un discurso le comunicó a la población la toma del mando absoluto del país, proponiendo disolver el Congreso de la República, el Organismo Judicial (OJ) junto a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Corte de Constitucionalidad (CC), así como la suspensión de 46 artículos constitucionales⁶.

Serrano en su momento creyó que tendría la legitimación y respaldo por parte de la población, debido a que contaba con el apoyo de la mayoría de su gabinete, además de haber estado trabajando con una alianza partidaria que hasta el momento había servido a sus propósitos, aun y cuando se decía que ese apoyo obedecía a compra de voluntades de diputados por parte del Presidente.⁷ El cálculo presidencial falló por cuanto no tomó en cuenta que dentro del seno del Congreso ya existía una separación de la alianza partidaria entre los bloques políticos Movimiento de Acción Solidaria (MAS), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y Unión del Centro Nacional (UCN).

⁶ Esta acción de Serrano Elías no era la primera manifestación de un rompimiento democrático en la región latinoamericana, ya existían antecedentes como el de Haití con el presidente Jean Bertrand Aristide, el 30 de septiembre de 1991, y en Perú con el presidente Alberto Fujimori, el 5 de abril de 1992. En consonancia con el término acuñado de “autogolpe” en el caso de Alberto Fujimori en Perú, se le denominó de igual forma en Guatemala, además de darle la denominación de “Serranazo”.

⁷ El partido político MAS, contaba en esa legislatura con apenas 10 diputados, lo que le obligó a hacer alianzas con DCG y UCN, triada que le permitió aprobar algunas leyes pero que al mismo tiempo se ganó cuestionamientos de la sociedad guatemalteca.

Así, aunque el autogolpe estuvo justificado oficialmente como una manera de atacar la corrupción y la deslegitimación de los organismos del Estado (Fernández Camacho, 2004), el rechazo fue contundente y aglutinó a distintos sectores del país, inicialmente reunidos en el Grupo Multisectorial Social y del cual se escindiría la Instancia Nacional de Consenso (INC).⁸

El 1 de junio se reunieron en el Palacio Nacional los miembros de INC y la Multisectorial reagrupados en forma unitaria como la Coordinadora Multisectorial que incluía a miembros del ejército, para conocer la orden dada por la CC que era el de restaurar el orden político en el país, por lo que el ministro de la Defensa, el general José Domingo García, citó a Serrano a su despacho para notificarle y le pidió que dejara el cargo. Así es como concluye el gobierno de Jorge Serrano Elías que, al dimitir, se exilió en Panamá donde aún reside.

Posteriormente, el 5 de junio el Congreso de la República elige a Ramiro de León Carpio como presidente y a Arturo Herbruger como vicepresidente para terminar el período constitucional hasta el 14 de enero de 1996.

En el período de Serrano y De León Carpio sucedieron acontecimientos en el ámbito internacional que, a pesar que eran exógenos a Guatemala, influyeron en la Poley; iniciando porque era un momento donde se dejaba atrás el bipolarismo denominado “Guerra Fría”, debido a la desintegración de un bloque ideológico y político como era la Unión Soviética, que llevaba a la reunificación y creación de nuevos países del antiguo régimen político, así como, el auge de nuevas organizaciones internacionales y un conflicto bélico militar en Medio Oriente motivado por la invasión de Irak a Kuwait⁹.

La caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, desde las relaciones internacionales dejó un enfoque unipolar que colocó a EE.UU. como único país hegemónico, lo cual motivó a Estados del continente europeo a visualizar de forma estratégica el futuro de la integración en la región, para contrarrestar el predominio norteamericano. Por ello, se firmó el Tratado de

⁸ El Grupo Multisectorial está constituido por miembros de partidos políticos, de Derechos Humanos, profesionales de distintos sectores, etc., así como grupos surgidos por los años del enfrentamiento armado interno. La INC por su parte, se conformará como grupo de líderes (Fernández Camacho, 2004).

⁹ La Operación Tormenta del desierto, inició el 17 de enero del año 1991 entre Irak y una coalición internacional, compuesta por 34 naciones y liderada por Estados Unidos, como respuesta a la invasión y anexión de Irak al emirato de Kuwait (The History Channel Iberia, 2016).

Maastricht en 1992, creando un organismo supranacional llamado “Unión Europea” (UE) (Eur-Lex, 2010). De igual forma, en el año 1991 en la región Centroamericana se llevó a cabo la firma del Protocolo de Tegucigalpa para la creación del SICA en sustitución de ODECA.

En el año 1993 se firmaron los Acuerdos de Oslo, que tienen como nombre oficial la “Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional”, este acuerdo estaba enfocado para finalizar el conflicto entre Palestina e Israel. Esta declaración quedó como un referente para el proceso de pacificación del enfrentamiento armado interno en Guatemala.

La dupla entre situación interna del país y los sucesos internacionales que marcaron el período, fueron la pauta para el desarrollo de las acciones de Porex de Guatemala durante el mismo. Dichas acciones se correspondieron a siete temas centrales abordados tanto por el gobierno de Serrano Elías, como el de Ramiro de León: integración centroamericana, tema de Belice, migración, economía, derechos humanos, cooperación y apertura de relaciones diplomáticas.

Durante la gestión de Serrano Elías se realizaron dos acciones principales en materia de Porex, en las que destacan en el tema de integración la firma del Protocolo de Tegucigalpa y la realización de la Cumbre del Pensamiento en el año 1993, donde aglutinaba a intelectuales para encontrar nuevas ideas para Latinoamérica a la llegada del nuevo milenio y que para Fernando Orgambides (1993) era una acción de Serrano para mejorar su imagen.

Para Ramiro de León Carpio, el tema de integración era un pilar importante de Porex, por cuanto uno de los objetivos principales de ésta última era recuperar la imagen de país dejada por el autogolpe de Serrano. En esa línea, buscó una política multilateral a nivel regional que le permitiera fortalecer vínculos con los países y que además llevara a lograr una integración centroamericana, para ello, firmó el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana en el año 1993, la Alianza para el Desarrollo Sostenible y la suscripción del Protocolo para la creación de la Asociación de Estados del Caribe en el año 1994; el Tratado de Integración Social de Centroamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el año 1995.

En el tema de Belice, el accionar más importante de Jorge Serrano Elías fue haberle reconocido como Estado independiente y la *Libre Determinación* de

su pueblo, lo que permitió posteriormente el establecimiento de relaciones diplomáticas. Dicha acción al no haber sido consensuada internamente, le valió desacuerdos políticos y acusaciones de haber claudicado en la lucha por recuperar el territorio beliceño para Guatemala. Una de las consecuencias políticas más notorias fue la renuncia del Canciller, quien había llegado al puesto como parte de las negociaciones con el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y con cuya salida del gobierno se rompía la alianza partidaria.

No obstante, junto al reconocimiento de la independencia beliceña, Guatemala mantuvo su desacuerdo con el trazado fronterizo terrestre y marítimo, un asunto que centró en adelante el diferendo entre ambos países al haber aceptado Belice que existía un diferendo territorial,

“lo que obtuvimos es que por primera vez Belice reconoció el diferendo territorial (...) y que estamos dispuestos a ir a la Corte Internacional de Justicia y que hasta la fecha estamos en eso” (Arzú, 2017).

El accionar de Ramiro de León Carpio en respuesta al reconocimiento otorgado por su antecesor fue el de crear el Consejo de Belice que tenía “la misión de asesorar al presidente sobre la política que debe de seguir para solucionar el litigio” (La Nación, 1996). De León Carpio tenía la confianza que dicho Consejo ayudaría a encontrar el mecanismo para dejar sin efecto lo realizado por Serrano, sin embargo, no se logró el objetivo.

En la gestión de Serrano Elías el tema de migración no era uno de los pilares de la Poley a pesar que la migración había ido incrementándose desde el período de Cerezo. Para Ramiro de León Carpio era distinto, desde su toma de posesión promovió un estudio de la problemática migratoria por medio del Minex; quizá lo más importante no fue el resultado del estudio, sino que, a partir de él, la atención al tema cobra importancia para Cancillería y con ello inicia la apertura de varios consulados principalmente en EE.UU. y México.

En materia de economía, para Serrano Elías el objetivo principal era enfrentar la crisis económica que atravesaba el país, combatir la pobreza, y con ello buscaba una transformación productiva de la economía.¹⁰ Para

¹⁰ Durante su período gubernamental el Banco Mundial y otros organismos multilaterales suspendieron el desembolso de los préstamos al aumentar la deuda pública, lo que lo obligó a un programa de austeridad en el gasto estatal (Molina Calderon, 2011).

Ramiro de León Carpio era la coordinación efectiva de los procesos de negociación internacional del Estado en el área económica, financiera y de cooperación,¹¹ en persecución de nuevas rutas comerciales. Así como, en su gestión se prepararon las condiciones para las privatizaciones inminentes que se avecinaban, de acuerdo a las medidas de ajuste estructural.

En el abordaje del tema derechos humanos, una característica considerada positiva del gobierno de Serrano Elías, fue haber llevado a la formalidad la negociación del proceso de paz entre el gobierno y la URNG, lo cual era consecuente con lo que había sido una de sus propuestas de campaña electoral, en el sentido de lograr la firma de la paz. Esta oferta era viable, puesto que Serrano había asistido a Madrid, España, con el grupo del sector político donde se alcanzó el acuerdo de “San Lorenzo de El Escorial” y dio lugar a pláticas preparatorias para las negociaciones formales del Estado de Guatemala con la URNG, en búsqueda de un tratado que pusiera fin al enfrentamiento armado interno. Lo anterior le proporcionó insumos como candidato, para que al inicio de su mandato presentara un plan de negociación denominado “Plan de Paz Total”.

El proceso de negociación durante el período de Ramiro de León Carpio involucró a sectores de sociedad civil, a quienes se les delegó la elaboración de propuestas a través de mesas de diálogo multisectoriales, coordinadas por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño. Se instauró la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (Minugua), cuyo representante, Jean Arnault, asumió un papel protagónico. Esto contribuyó a mejorar la imagen del país a nivel internacional facilitando la apertura de nuevas relaciones diplomáticas, además de conseguir cooperación económica para financiar proyectos de desarrollo como el Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) y del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (Foguavi).

A pesar que no se firmó la paz en el período de transición de Ramiro de León Carpio, puede decirse que fue uno de los pilares para alcanzar la etapa final del proceso de pacificación que se concretaría en el período presidencial posterior.

¹¹ Inmediatamente del inicio del gobierno, se reabrieron los créditos que se habían cerrado durante el autogolpe por parte de los EE.UU., Japón y la Comunidad Económica Europea (CEE) (Molina Calderon, 2011).

Período Presidencial 1996 – 2000, Álvaro Enrique Arzú Irigoyen

“La paz, un instrumento de mercado”

De profesión bachiller y con estudios de abogacía, además de una larga experiencia empresarial y en participación política, tras haber sido Director del Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat), Alcalde de la Ciudad de Guatemala y Canciller del presidente Jorge Serrano Elías, se postuló como candidato para Presidente de la República de Guatemala por el PAN, asumiendo la presidencia el 14 de enero de 1996.

El único Canciller durante el período fue Eduardo Stein, quien contaba con carrera profesional en organismos internacionales, lo cual le facilitó las condiciones para mejorar la imagen de Guatemala ante el mundo, logrando reinsertar al país en diversos foros multilaterales (Centro Global para el desarrollo y la democracia, 2011).

En el plano económico, igualmente se mantenía una imagen negativa del país derivada de la situación del enfrentamiento armado interno por lo que los esfuerzos se dirigieron a captar inversión extranjera directa, creándose para ello la Política Integrada de Comercio Exterior con el objetivo de promover la inserción del país en mercados internacionales a través del desarrollo de la competitividad y de la negociación comercial internacional¹².

Las medidas de ajuste estructural como la privatización de servicios, obedecían a los lineamientos que los organismos financieros internacionales daban en ese entonces para saldar la deuda externa y promover el crecimiento económico (Azpuru, 2007), se marcaba así un enfoque neoliberal/libertario de la agenda económica en el programa de gobierno de Arzú, en donde se afirmaba con total claridad que se debía “Profundizar sus esfuerzos de ajuste estructural para facilitar la inserción de la economía en los mercados mundiales, y aprovecharse de las ventajas de la globalización” (Segeplan, 1996). En palabras de Arzú (2017), “la política exterior de un país pequeño y muchas veces dependiente, en muchos aspectos de las grandes potencias dependen del manejo de la política interna, no se puede manejar

¹² En el primer año de gobierno se evidencia un retroceso en el crecimiento económico, de acuerdo al índice de crecimiento en 1995 pasó de 4% a 2.5% en 1996 y en 1997 se recuperó llegando a 4.8% y 5% en 1998 que retorna a 4% en 1999 (Morán, 2004).

desvinculadamente (...) somos observadores nada más de lo que realizan países grandes”.

El gobierno de Arzú estuvo marcado por tres acontecimientos que incidieron en las acciones de Poley: 1) la firma de los Acuerdos de Paz, cuyo impacto se dio en parte por el respaldo internacional al proceso (ONU, 2017), mejoraba la imagen de Guatemala para fomentar el clima de inversiones extranjeras, así como también por la cooperación recibida posterior a la firma; 2) el asesinato de Monseñor Juan Gerardi, Obispo de la Iglesia Católica, un día después de publicar el Informe sobre Recuperación de la Memoria Histórica en el cual se denunciaban las violaciones a los derechos humanos, esto tuvo grandes repercusiones para Guatemala, la noticia se difundió por todo el mundo y empañó los esfuerzos por mejorar la imagen de país; 2) el impacto del huracán Mitch en Centroamérica, el cual provocó severos derrumbes e inundaciones que dañaron gravemente la economía de la región (Unidad de la Crónica de Gobierno, 1999), aunque si bien afectaron la producción comercial, la cooperación internacional que atrajo logró disminuir el impacto negativo de éste.

El proceso de paz en Guatemala requirió 10 años y 4 presidencias, sin embargo, de los 14 Acuerdos firmados entre la URNG y el gobierno, 8 fueron firmados durante la presidencia de Álvaro Arzú, incluyendo el Acuerdo definitivo que puso fin al enfrentamiento armado interno (ONU, 2017). Su desarrollo estuvo acompañado por un grupo de países denominados “Grupo de Amigos del Proceso de Paz”, en cuyo territorio se firmaron algunos de los 14 acuerdos. De igual forma, durante el año 1996, y como parte del apoyo de la ONU a las negociaciones, Jean Arnault, fungió como moderador de las mismas (ONU, 2017).

Respecto al proceso de paz Arzú (2017) afirma:

Propusimos en primera instancia la paz porque estábamos claros de que cuatro años es un período muy corto y que dentro de un marco del conflicto armado pues no íbamos a poder lograr un gobierno aceptable, ese fue mi esfuerzo y allí si un país que estaba aislado de la comunidad internacional, volvimos a tener una interlocución con la comunidad internacional y de esa manera conseguir el apoyo y el respaldo no tanto como ellos nos habían ofrecido pero por lo menos volvieron a ser recibidos en las cancillerías en el exterior

nuestros Ministros de Relaciones Exteriores porque antes los dejaban esperando en la sala de espera, no creían ni confiaban en Guatemala, todos los gobernantes decían que no iban a firmar la paz y no se había logrado (...) Entonces con nuestro gobierno, en el '96 la firma, nuevamente voltearon a ver positivo a Guatemala. La comunidad internacional y tuvimos reuniones con banco interamericano, banco mundial, hubo apoyo financiero en alguna medida.

La verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz por parte del Consejo de Seguridad de la ONU fue propuesta por 12 países y apoyada por 14 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, sin embargo, quedó en suspenso debido a que la República Popular de China votó en contra de la iniciativa, ejerciendo con esto un veto sobre el despliegue de los observadores militares conocidos como Cascos Azules que se pretendía atendieran la desmovilización y desarme de la guerrilla. El motivo argumentado por la República Popular de China era la estrecha relación que guardaba Guatemala con la República de China – Taiwán, considerándolo un obstáculo para la reunificación China (El País, 1997). A pesar de esto el gobierno del presidente Arzú se mantuvo firme al respecto de la relación entre Guatemala y Taiwán (El Tiempo, 1996).

Como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz la cooperación bilateral hacia Guatemala se incrementó progresivamente entre los años de 1996 a 1998, en este último año la tormenta tropical Mitch fue un motivo más para la cooperación económica obtenida. La cooperación pasó de menos de 100 millones de dólares en el año 1996 a más de 200 millones en el año 1997 y 300 millones de dólares en 1998, como resultado del impacto de la tormenta tropical Mitch que causó gran devastación en 1998. Paralelamente la cooperación también se canalizó a través de las agencias multilaterales, pasando de 380 millones en 1997 a 500 millones en 1998 (Cardona, 2010). Los considerables daños que esta tormenta causó regionalmente fueron aprovechados por los gobiernos de Honduras y El Salvador para solicitar a EE.UU. un Estatus de Protección Temporal (TPS) para los migrantes de sus países. Por su parte, Arzú decidió no promover la obtención del TPS para los guatemaltecos (Martínez, 2010), debido a que el monto de las remesas recibidas hasta este momento no era significativo, lo que hacía que el tema migratorio no fuera considerado entre las prioridades de la Pollex. De acuerdo con el Banco Mundial, durante la presidencia de Arzú, Guatemala no recibió más de US\$500 millones anuales en remesas, no sería sino hasta el año 2008 que sobrepasaría los US\$4,400 millones anuales (Banguat, 2017).

Contrario a la percepción que se tenía sobre la migración y motivado por la firma de los Acuerdos de Paz, la atención al posible regreso de desplazados y exiliados por el enfrentamiento armado interno sí captó la atención del gobierno, adquiriendo fincas para reubicar a los retornados (La Jornada, 1999).

El gobierno de Álvaro Arzú desarrolló expectativa por considerar que con la firma de los Acuerdos de Paz podrían llevarse a la justicia casos de violaciones de los derechos humanos, ocurridos durante el enfrentamiento armado interno, sin embargo, esto no fue así. La actitud del gobierno hacia este tema era evasiva y así lo demostró en varios foros multilaterales como en la OEA y en la ONU (Human Right Watch, 2000) y con la aprobación de la ley de amnistía que no fue bien recibida por la comunidad internacional.

En 1998 el Papa Juan Pablo II visitó Cuba, con un mensaje de una nueva “histórica apertura de Cuba al mundo y del mundo a Cuba” lo que convenció al presidente Álvaro Arzú (2017) que había llegado el momento de reestablecer relaciones diplomáticas con aquel país, decisión criticada por los sectores más conservadores pero entendida como pragmática por un gobierno enfocado en las posibilidades de intercambio comercial y cooperación (Granma, 1998).

En materia de suscripción de instrumentos internacionales, Guatemala firmó o se adhirió a 149 acuerdos, tratados y convenios bilaterales, regionales y multilaterales (Minex, 2017), entre estos se aprobó un convenio que permitió el ingreso de militares estadounidenses para colaborar con el esfuerzo de la política antidrogas, denominado “Plan Maya Jaguar.”¹³

En lo referente a integración regional, el gobierno de Arzú, congruente con su política económica planteó dos acciones principales, la primera consistente en promocionar oportunidades de inversión a empresarios centroamericanos; la segunda, dirigida a desarrollar negociaciones conjuntas entre Jefes de Estado de Centroamérica con socios comerciales importantes para la región, destacándose el Primer Ministro de Canadá, el Presidente de Chile y el Primer Ministro de Japón (Unidad de la Crónica de Gobierno, 1999).

¹³ El plan Maya Jaguar se estableció por primera vez en Guatemala en 1998 y de forma adicional, en el 2003, se aprobó el programa Nuevos Horizontes, por medio del cual, militares estadounidenses ingresaron en el territorio guatemalteco para ayudar en la ejecución de algunos programas de infraestructura (Palma, 2009).

En su relación con Belice, el gobierno de Guatemala contaba con una Comisión Técnica encargada de reunirse con su contraparte para tratar asuntos bilaterales, tales como la cooperación técnica en materia de transporte, asuntos económicos, colaboración en la protección de la reserva ecológica y prevención de cultivos ilegales; así como también, definir las bases de un diálogo en cuanto al diferendo territorial. Entre los logros de dicha Comisión estuvo el separar este último tema de lo referido al intercambio comercial, y estrechar la comunicación directa entre ambos gobiernos para evitar fricciones fronterizas además de resolver de buena forma los incidentes en la zona del diferendo (Unidad de la Crónica de Gobierno, 1999).

Al respecto de la ampliación de las relaciones diplomáticas se establecieron relaciones con 4 países, 2 de Asia Central, 1 del sudeste asiático y 1 país africano, Armenia, Turkmenistán, Camboya y Mozambique, respectivamente (Minex, 2017).

El gobierno de Arzú logró mejorar la imagen del país a nivel internacional, siguiendo el camino trazado por las políticas de ajuste estructural, dando la pauta a que en el siguiente período de gobierno pudieran iniciarse las negociaciones del tratado de libre comercio con EE. UU.

Periodo Presidencial 2000 – 2004, Alfonso Antonio Portillo Cabrera

“Nuevo milenio, nuevos retos”

La propuesta elaborada en el gobierno de Alfonso Portillo en materia de Poles se desarrolló en un contexto internacional que promulgaba una lucha frontal contra el terrorismo y el impulso de la liberalización comercial, como expresión de la globalización. El modelo económico que promovía el mandatario, fue clave, al igual que su formación como economista para impulsar, desde el pronunciamiento de su discurso inaugural el interés de promover la firma de tratados de libre comercio con países de la región centroamericana y extra regionales.

Otro de los elementos que impulsaron al presidente Portillo a promover la iniciativa, fue el distanciamiento con el sector económico tradicional organizado dentro del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas,

Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y el interés para seguir con la visión norteamericana de enfrentar los desafíos de democracia y seguridad y de libre mercado. Políticas que de acuerdo a Gutiérrez (2017) buscaban “alinearse a la oligarquía guatemalteca a un mundo abierto y democrático, fiscalmente responsable, competitivo y sin privilegios” y que, para Barrera (2014) esta causaría enfrentamiento para el gobierno al promover la apertura del mercado del pollo, la harina, el fertilizante, las bebidas carbonatadas, el azúcar y el cemento.

Bajo esta dinámica de apertura, de integración económica y cooperación, el Plan Puebla Panamá (PPP), se constituye en una iniciativa de desarrollo regional dirigido a nueve Estados del Sur Sureste de México: Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas y siete países del istmo centroamericano: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Este Plan fue impulsado por el presidente Vicente Fox y avalado por el gobierno de Guatemala; iniciando a partir del año 2001 en el marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Altmann, 2007).

En este mismo año, las dinámicas globales sufren un cambio; el atentado terrorista contra EE.UU., ocurrido el 11 de septiembre provocó que la potencia global considerara el tema de seguridad como su máxima prioridad y, en respuesta al ataque, estableció una lucha frontal contra el terrorismo. Esta amenaza hizo que nuevamente volteara su mirada hacia los Estados Centroamericanos, con la implementación no solo de políticas de seguridad y militarización, sino también la negociación de tratados de libre comercio. En respuesta a la preocupación de EE.UU., los países del istmo emitieron de manera inmediata una declaración conjunta contra el terrorismo, que los llevó a establecer acuerdos entre los jefes de policía y directores de migración a nivel regional, para implementar medidas de seguridad y combatir este tipo de amenaza (Solís & Matul, 2004, págs. 146-152).

En este marco de reconfiguración de las relaciones entre Washington y Centroamérica, la promoción del libre mercado se fortaleció en la región tras la visita realizada por el Presidente de EE.UU. a principios de 2002. Durante su gira manifestó (BBC mundo, 2002) que su país estaba interesado en negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica. Aun cuando el tema de impulsar el libre comercio era de interés del presidente

Portillo y formulado como un eje de la Poley, lograr la negociación del TLC con su vecino país, quedó sujeto, desde un inicio, a la decisión del Congreso estadounidense.

Luego de contar con la aprobación, se da la apertura de las negociaciones con los países centroamericanos, los actores principales involucrados fueron los Ministerios de Economía, en el caso particular de Guatemala, los intereses nacionales estaban fragmentados, el gobierno estaba en confrontación con el sector empresarial lo que ocasionó que de manera directa impulsaran sus intereses en las mesas de negociación. De acuerdo al ex ministro Edgar Gutiérrez (2017), “los temas del empresariado son generalmente comerciales y lo han sabido articular a través del cabildeo en el Minex para nombramiento de profesionales afines que defenderán eficazmente sus intereses (...) asimismo lo hace en la acreditación de negociadores en las rondas de los tratados de libre comercio”, se suma a ello, que la designación de los delegados de gobierno no fueron los mejores y a nivel externo se tenía la presión del gobierno de los EE.UU., las declaraciones emitidas por su embajador en Guatemala, John Hamilton (Nación, 2003), dejaron en claro que la firma del TLC con Centroamérica estaba en riesgo, si Guatemala no lograba la certificación de la lucha contra las drogas.

Mientras EE.UU. iniciaba la negociación del TLC con Centroamérica (Segeplan, 2003), a la UE le interesaba revisar los avances del proceso de integración centroamericana, una de las principales condicionantes dadas por el bloque europeo para la negociación de un Tratado de Asociación entre ambas regiones. Por su lado, Rusia también se acercaba a los países del istmo y mostraba interés en el tema de integración y tener una participación activa en la iniciativa del PPP. En este marco, Guatemala y Rusia firmaron un convenio a corto plazo sobre comercio y cooperación económica. Asimismo, el país logra formar parte del Foro de Cooperación de América Latina-Asia del Este (Focalae), que significaba un “acercamiento económico y de cooperación con los países asiáticos” (Segeplan, 2003).

En esta administración, el Minex fue dirigido por dos cancilleres; a inicios de gobierno estuvo a cargo de Gabriel Orellana, sustituido a finales del año 2003 por Edgar Gutiérrez. De acuerdo a Gutiérrez (2017), “cuando hay política exterior de Estado, no afecta, o afecta poco. Cuando no hay políticas ni institucionalidad, como es nuestro caso, el cambio de canciller puede provocar cambio de énfasis en la agenda e incluso de representaciones”. En

este sentido el cambio de funcionarios determinó la ejecución de la Poley; durante la dirección de Gabriel Orellana el tema de la resolución pacífica del diferendo con Belice tuvo un fuerte impulso. De acuerdo a Toussaint (2009) el interés de Alfonso Portillo era resolver la disputa ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) pero por carecer de viabilidad la propuesta, el caso fue retomado ante la OEA.

Bajo la intermediación de la OEA, Guatemala y Belice adoptaron, como mecanismo de solución del conflicto, la negociación y conciliación. En este marco se acordó crear un Panel de Conciliadores con el objetivo de alcanzar fórmulas de solución pacífica y definitiva del conflicto. Así mismo, se creó la Comisión Mixta para la Construcción de Medidas de Confianza, teniendo como resultado la firma del Acuerdo sobre Medidas de Fomento de la Confianza Belice-Guatemala, cuya importancia radicó en la creación de la zona de adyacencia, como régimen especial y con el objetivo de proteger el área y la población localizada en la frontera.

Durante esta época Belice ingresó al SICA (2000), pero la solución definitiva del diferendo no se concretizó. La propuesta presentada por el Panel de Conciliadores en el tercer trimestre en el año 2002 fue rechazado por el gobierno, al considerar que las recomendaciones emitidas no respondían a “los intereses y reclamaciones de Guatemala...” (Orellana, 2012) y, en base al análisis elaborado por la Comisión de Belice, presentado casi un año después, Cancillería envía una nota al Secretario General de la OEA, en la cual oficializa el rechazo de la propuesta de los conciliadores.

A partir de esta decisión la atención concentrada en el diferendo territorial fue sustituida por otros temas de interés y de urgencia para el Estado. La presión internacional quedó de manifiesto, Washington ejerció mayor presión e influencia en la acción exterior del Estado de Guatemala. Entre las primeras acciones del nuevo canciller se encontraba “salir del aislamiento, esto implicaba que se debía “restablecer la confianza con los principales socios políticos de Guatemala...” (Gutiérrez, 2017).

Dentro de este nuevo quehacer en el exterior, lo que más urgía era “recertificar” al país en el tema de combate a las drogas. Lo que se pretendía en este momento era demostrarle a EE.UU. que Guatemala seguía siendo su aliado en la lucha contra el narcotráfico y contrarrestar el efecto negativo que habían ocasionado las declaraciones de Otto Reich (Rodríguez M. , 2002),

Secretario de Estado asistente para el hemisferio occidental, ante el Congreso estadounidense, quién acusó de manera abierta al gobierno de Portillo de tener vínculos con el narcotráfico y la corrupción.

La tarea del Canciller no era nada fácil, literalmente debía demostrar con acciones concretas la lucha contra las drogas, de esta manera aseguraba contrarrestar la amenaza de una nueva desertificación, para ello y como primera acción fue necesario “edificar una arquitectura institucional de Estado, coordinada por el Minex, en el cual participaron Ministerios de Estado, pero también Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República” (Gutiérrez, 2017).

La segunda acción implementada, de acuerdo a Gutiérrez (2017), se desarrolló en torno al “compromiso de firme lucha contra la corrupción y las mafias”, para lo cual se elaboró la propuesta de creación de la Comisión Investigadora de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), en el cual el Minex jugó un rol importante bajo la dirección de su Ministro, desde la elaboración del diseño de la comisión, socialización de la propuesta con la sociedad civil para “elaborar un texto de común acuerdo”, la búsqueda de apoyo internacional de los países europeos y de EE.UU., la negociación del proyecto ante la ONU y por último, conseguir el aval de la Asamblea General para la creación de la Comisión.

La experiencia en cabildeo y negociación del Canciller y de los diplomáticos que fueron designados para promocionar la propuesta fue clave para obtener el apoyo de creación de la Comisión. Cabe resaltar que, en función de los intereses del gobierno, viabilizar esta propuesta era de gran interés debido a la mala imagen que éste proyectaba a nivel internacional. El éxito de esta propuesta representaba para el país volver a contar con el apoyo financiero por parte de sus principales países donantes, los cuales, debido a la escasa atención en dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, así como a los altos índices de violencia, estaban alejándose de nuestro país.

En el tema de migración, las acciones implementadas se dieron en función de mejorar la atención de los migrantes guatemaltecos en los países de tránsito y destino, en el primero de los casos se abrió un nuevo consulado en la ciudad mexicana de Tijuana, frontera con EE.UU., mientras que en el segundo caso, se firmó un convenio de Asistencia Consular con El Salvador y Nicaragua, con el objetivo de brindar apoyo y asistencia a los connacionales de los tres

países (Segeplan, 2001), al mismo tiempo que se habilitaron consulados móviles en los EE.UU. De igual forma se creó la tarjeta de Identificación Consular Guatemalteca, para que quienes tuvieran titularidad de pasaporte y fueran residentes en Norteamérica, pudieran usarlo como identificación (Segeplan, 2003).

Por otra parte, a petición de Guatemala, en el marco de la reunión del grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios, realizado en México en el año 2002, se instaló y conformó el grupo Ad-Hoc de Trabajadores Migrantes Temporales, la iniciativa se impulsó para atender y resolver los conflictos derivados de la movilización de trabajadores guatemaltecos que acuden a centros de producción agroindustrial en el vecino país, asimismo, se le da seguimiento a un plan piloto para llevar a Canadá a trabajadores de manera temporal (Segeplan, 2003).

Las acciones para promover los derechos humanos durante la administración del gobierno de Portillo, se enfocaron en aprovechar los espacios que ofrece la diplomacia multilateral, para aumentar la participación en foros, programas, comisiones y organismos internacionales, que a su vez lo condujo a firmar convenios y tratados internacionales¹⁴ con la intención de proyectar una buena imagen del país. De acuerdo con Edgar Gutiérrez (2017) la suscripción de estos instrumentos significa que Guatemala “se alinea a los países que procuran civilizar las políticas de Estado (...) pero el rezago de las instituciones, debilidad financiera y sobre todo las resistencias conservadoras provocan que con frecuencia el país sea mal evaluado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales”.

La estrategia implementada por esta administración, no fue suficiente, la imagen del país se vio fuertemente afectada y criticada por los “altos índices de corrupción, falta de transparencia en el gasto público, lentitud en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, aumento del narcotráfico y crimen organizado” (Arellano, 2002).

Durante los catorce meses que estuvo a cargo del Minex, Edgar Gutiérrez manifiesta que “la política exterior giró en torno a los Acuerdos de Paz”, una

¹⁴ Durante el año 2000, Guatemala ratificó 57 diferentes instrumentos internacionales sobre diversos temas, entre los que destaca el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Convención sobre el Estatuto de los Apartidas, entre otros (Segeplan, 2001)

iniciativa que no puede considerarse como propia del gobierno, pero sí con un firme apoyo del Canciller, debido a que esta se adopta finalmente ante la presión de la comunidad internacional, principalmente de los países europeos y EE.UU., quienes estaban a punto de retirarle la ayuda al país, en respuesta a lo acordado en el Grupo Consultivo a principios de 2002 (Segeplan, 2003).

En el caso particular de los países de la UE, al tener conocimiento del cambio de Ministro de Relaciones Exteriores, “dio un compás de espera de sesenta días” (Arellano, 2002) para determinar si seguía apoyando al país. Es por esta razón que el nuevo Canciller de manera inmediata programa una gira hacia Europa con el fin de reestablecer la confianza de sus principales socios. En ese sentido el nombramiento de Gutiérrez al frente del Minex fue una decisión acertada del Presidente, quién tenía a su cargo encausar la acción exterior del Estado guatemalteco. La reactivación de la relación con los países europeos también trajo condicionantes, se aprovechó que el Canciller guatemalteco estaba a cargo de la presidencia del SICA, para propiciar el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en el año 2003¹⁵.

El gobierno de Alfonso Portillo, con el cambio de Canciller, quiso mejorar la imagen del país y reestablecer la confianza de sus socios tradicionales, mientras esto se lograba, las negociaciones del TLC con EE.UU. recién iniciaban, la cual logra concretizarse en la siguiente administración.

Período Presidencial 2004 – 2008, Oscar José Rafael Berger Perdomo

“Consolidando esfuerzos regionales”

Abogado de profesión, empresario y dos períodos consecutivos alcalde de la Ciudad de Guatemala, Oscar Berger fue electo Presidente de Guatemala, asumiendo el cargo el 14 de enero del año 2004.

El primer Canciller del período, fue el empresario Jorge Briz, su selección fue parte de una frágil alianza de partidos denominada Gran Alianza Nacional (GAN) que aglutinaba tres partidos: el Movimiento Reformador dirigido por Jorge Briz, el Partido Patriota dirigido por Otto Pérez Molina y el

¹⁵ La adopción del acuerdo contribuiría en establecer las condiciones para negociar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA), de beneficio para ambas regiones (Minex, 2003).

Partido de Solidaridad Nacional (PSN), éstos postularon la candidatura de Oscar Berger, consiguiendo la primera magistratura, pero sin mayoría en el Congreso. Posteriormente, en julio del año 2006, luego de su renuncia, asumiría el puesto Gert Rosenthal Königsberger, quien se había desempeñado anteriormente como Secretario General de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La característica central de las acciones de Poley del período de Oscar Berger fue el énfasis económico. Las exportaciones en el año 2003 ascendían a US\$2,634.5 millones, y en el año 2007 alcanzaron los US\$4,520 millones, las importaciones pasaron en el año 2003 de US\$6,721.5 millones a US\$11,845.6 en el año 2007 (SIECA, 2016). Dicho énfasis, llevó al desarrollo de grandes acuerdos comerciales, como la firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América, (CAFTA-RD por sus siglas en inglés) y de cooperación con Taiwán. Asimismo, en el marco de la integración centroamericana se iniciaron las conversaciones para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA), que además del eje comercial incluía uno de cooperación y otro de apoyo político.

Para el gobierno de Berger (2007), Guatemala se hizo presente ante el mundo aprovechando las oportunidades que brindaba la globalización y la interdependencia destacando como logros el mejoramiento del Índice de Competitividad Global, que de un grupo de 140 países evaluados, pasó del puesto 91 en el año 2007 al 87 en el 2008 (Datos Macro, 2016), además que cuatro instituciones internacionales mejoraran la calificación de riesgo país que emitían sobre Guatemala (Copades, 2006).

En palabras de Jorge Briz (2016):

Teníamos que tener un mayor equilibrio en las relaciones políticas y económicas en la región y fuera de la región. (...) todo eso tomando como base las estructuras que tiene el país y el sector privado lógicamente en todo devenir económico juega un papel importante, ya sea en inversión, ya sea todos los temas relacionados con la generación de empleo que también nos lleva que pareciera no estar relacionados a todos los temas laborales, por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores tienen mucho que ver en lo que acontece internacionalmente en el tema laboral por ejemplo en Ginebra donde

se resuelven temas muy importantes, relaciones exteriores tiene que estar debidamente representado en temas tan importantes y a compararlo muchas veces a ministros que tienen que ver con otras áreas como puede ser la Ministra de Trabajo o puede ser el Ministro de economía o el Ministro de Finanzas en todos los temas relacionados con organismos internacionales, entonces como el Minex es un eje transversal que tiene que tener relaciones con sector privado, con organismos del Estado, para que efectivamente estos organismos y el sector privado también tengan éxito en las gestiones que realiza.

Un factor que podía representar ingresos para el fisco y la economía guatemalteca era la cooperación internacional; no obstante, durante el primer año de gobierno los montos obtenidos a través de esta no eran significativos, situación que cambia en el año 2006 cuando esta se quintuplica, la cooperación pasó de US\$120 millones en el año 2004 a US\$500 millones en el año 2006 (Cardona, 2010), posiblemente por los efectos que tuvo la tormenta tropical Stan que destruyó zonas productivas del occidente del país.

Otro destino de la cooperación hacia Guatemala surgió luego de una serie de acontecimientos que demostraban las dificultades del sistema de seguridad y justicia guatemalteco; ya desde el período del canciller Edgar Gutiérrez, se había solicitado ayuda a la ONU para hacer frente a cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, sin embargo, durante la presidencia de Berger, ocurrió el asesinato de diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacen), que junto a otros casos, evidenció la presencia de fuerzas clandestinas al servicio de intereses particulares. Dicha situación facilitó que el 12 de diciembre de 2006 se firmara el acuerdo para la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹⁶.

Paralelamente a la firma con la ONU se aprobó la creación de la Política Nacional de Derechos Humanos bajo el Acuerdo Gubernativo No. 552-2007, como una manera de brindar señales de avances en la materia a posibles cooperantes.

Para estrechar relaciones bilaterales, fomentar la cooperación y los lazos comerciales el presidente Berger (2007) invitó a los presidentes de Brasil, Chile, México y Taiwán, a visitar Guatemala (Emol Mundo, 2004).

¹⁶ Originalmente denominada CICIACS, su formato original no fue aprobado por la CC por lo cual fue modificada, adaptada constitucionalmente y rebautizada como CICIG.

En 2004 Guatemala siguió formando parte del PPP el cual fortaleció sus mecanismos institucionales de coordinación con la adopción del “Acta que Institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla Panamá”, en la que se identifican sus principales instancias: la Cumbre de Presidentes, como rectoras en la conducción del Plan y la Dirección Ejecutiva (Proyecto Mesoamérica, s.f.).

Para el gobierno era importante conseguir la certificación de parte del Congreso de los EE. UU. en el combate a drogas y sustancias psicotrópicas y dar una mejor respuesta a las exigencias estadounidenses para recibir apoyo técnico y cooperación. En ese contexto se dio la visita del presidente de EE.UU. George W. Bush y su secretario de defensa Donald Rumsfeld durante el año 2007, la cual quiso ser aprovechada, aunque infructuosamente por el gobierno guatemalteco para promover una reforma migratoria que ayudara a los migrantes (Heredia, 2007).

En este período, a Guatemala le correspondió ser sede del Comité Olímpico Internacional para decidir la sede de los juegos olímpicos de invierno de 2014, lo que motivó la visita del presidente ruso Vladimir Putin, durante la cual ofreció establecer una embajada en Guatemala, lo que se concretaría al año siguiente (Kremlin, 2007).

Guatemala buscó mejorar su imagen internacional y ampliar su colaboración con las Naciones Unidas por lo cual participa en las Fuerzas de Paz enviando Cascos Azules al Congo y a Haití. Convirtió la base miliar de Cobán en el Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Paz (Creompaz) para entrenar a los Cascos Azules de toda la región (Mindef, 2016). Debido a ello, Guatemala fue propuesta como miembro no permanente para el puesto regional del Consejo de Seguridad de la ONU, compitiendo con Venezuela; finalmente sería una tercera opción la electa, Panamá (Rosenthal, 2017).

En palabras de Rosenthal (2017), respecto al tema de Belice “tiene un alto coste para Guatemala, en especial frente a los socios de Belice”, por lo que se priorizó un acuerdo de alcance parcial, como una pieza importante en el esfuerzo por regularizar la situación limítrofe entre los dos Estados, además de iniciar negociaciones para alcanzar un acuerdo que buscaría someter el diferendo territorial a la CIJ.

El apoyo a los migrantes se convirtió en prioritario al percatarse el gobierno de la importancia del ingreso de divisas por remesas familiares para la economía

nacional, la inyección de ingresos en remesas en 2004 fue de 2,55623.1 millones de dólares y para 2007 ascendía a 4,128,407.6 millones de dólares (Banguat, 2017), de esta forma alcanzaba números por encima de los ingresos por exportación del café que eran de US\$577.3 millones, el azúcar US\$358.1 millones o el turismo que eran de US\$1,199.4 millones (Banguat, 2012), todos combinados, significando así el ingreso más importante de divisas al país. Ante lo cual se instalaron 19 nuevos consulados y 7 embajadas, además de realizarse 77 consulados móviles.

El apoyo a los migrantes se convirtió en prioritario al percatarse el gobierno de la importancia del ingreso de divisas por remesas familiares para la economía nacional,¹⁷ así, se instalaron 19 nuevos consulados y 7 embajadas, además de realizarse 77 consulados móviles (Minex, 2016), así como la inauguración del Centro de Atención al Migrante en ciudad de Guatemala.

Con el objetivo de diversificar relaciones internacionales del país, se establecieron relaciones diplomáticas con 8 países asiáticos, 10 países africanos, 2 países de Oceanía y un país europeo¹⁸. De la misma forma se firmaron o adhirió a un total de 90 acuerdos, tratados o convenios internacionales (Minex, 2016).

La Poley del gobierno del presidente Berger, se centró en lograr la competitividad económica del país, lo social seguiría como tema pendiente.

Período Presidencial 2008 – 2012, Álvaro Colom Caballeros

“La búsqueda de un modelo alternativo.”

Álvaro Colom, de profesión ingeniero y con amplia experiencia política, debido a que laboró en instituciones del Estado en diferentes periodos,

¹⁷ La inyección de ingresos en remesas en 2004 fue de 2,55623.1 millones de dólares y para 2007 ascendía a 4,128,407.6 millones de dólares, alcanzaba números por encima de los ingresos por exportación del café que eran de US\$577.3 millones, el azúcar US\$358.1 millones o el turismo que eran de US\$1,199.4 millones (Banguat, 2012), todos combinados, significando así el ingreso más importante de divisas al país

¹⁸ El Reino de Bahrein, la República de Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Cabo Verde, República de Gambia, República de Guinea Ecuatorial, Estado de Libia, República de Mali, la República de Mauricio, la República de Mongolia, la República de Montenegro, Nauru, República de Niger, Estado de Qatar (Catar), República Democrática Popular de Corea, Estado independiente de Samoa, República de Tayikistán, República de Uzbequistán, República de Túnez y República de Zimbabue.

tales como Fonapaz, FIS y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua). Ganó las elecciones con el partido político Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), junto a Rafael Espada, quién jugó un rol importante en las acciones de Poley realizadas en el período.

En la toma de posesión Colom indicó que su plan de gobierno para los cuatro años estaba dirigido al “pueblo”, refiriéndose a las personas de escasos recursos; demostrando su posición desde el primer discurso: “Hoy empieza el privilegio de los pobres, hoy empieza el privilegio de los sin oportunidad”(…) “todo lo que hagamos por la justicia, por la seguridad y la gobernabilidad no tiene sentido, si la política de desarrollo social no tiene éxito” (…) “La socialdemocracia guatemalteca tendrá rostro maya” (Escobar Sarti, 2014).

El gobierno de Colom se dedicó a la implementación de “Programas de Transferencias Condicionadas” (PTC), que en ese momento se estaba implementando en América Latina como política social. En Guatemala el programa fue llamado “Mi Familia Progresá” el cual era coordinado por el Consejo de Cohesión Social, siendo la responsable de estos programas Sandra Torres de Colom, esposa del Presidente. El trasfondo de los programas sociales contribuía a crear una imagen a Sandra Torres quien buscaba una postulación como Presidente del mismo partido político; era evidente que la Primera Dama influenciaba en la toma de decisiones de Colom.

Dentro del plan de gobierno se enunciaron los “lineamientos de política exterior de Guatemala” (Minex, 2008), que abarcaban grandes temas y muy complejos para ejecutarlos en tan solo cuatro años de gestión, con ejes estratégicos que se centaban en temas internacionales, con el objetivo de establecer una presencia internacional mejorando la imagen del país, apostar por crear sostenibilidad ambiental y en temas de seguridad, con lo que generarían el crecimiento económico de los sectores excluidos. Los temas establecidos en los lineamientos muchos quedaron únicamente en papel.

En el proceso de integración de Centroamérica, hubo un estancamiento debido a la problemática política interna de Honduras en el año 2009, dejándolo excluido del SICA por más de un año, hasta la toma de posesión del nuevo del gobierno hondureño, que para Espada (2017), el presidente Colom jugó un rol importante en las relaciones internacionales de ese momento, al ser Guatemala el primer país que reconoció a Porfirio Lobo como Presidente, estableciendo estrecha relación entre ambos países.

En el tema del diferendo territorial con Belice, en el año 2008 se logró que se firmara en la sede de la OEA el Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo por parte de Guatemala a la CIJ (Minex, 2017); quedando hasta la fecha sin ninguna resolución definitiva¹⁹.

Desde el año 2006 durante el periodo presidencial de Berger se iniciaron las negociaciones del Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Belice, pero fue hasta el año 2009 que se firmó, estableciendo relaciones comerciales y económicas para el desarrollo económico de ambos países (Cenadoj, 2009). El propósito de Colom para el diferendo territorial era culminar con la problemática, la cual no se logró concretizar.

El gobierno de Colom apostó por la aprobación del reglamento del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Conamigua) promulgado por el Acuerdo Gubernativo 106-2009. Con esta aprobación, se institucionalizaron y organizaron de alguna manera las acciones realizadas para atender a la población migrante guatemalteca y que inicialmente fue concebida en la Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (2007) como:

Artículo 2. Naturaleza. CONAMIGUA es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.

De acuerdo con Espada (2017) Guatemala tenía y aún tiene una gran deficiencia a nivel internacional en el tema de migración debido a que las autoridades guatemaltecas no cuentan con el número de migrantes establecidos en los diferentes países, en consecuencia, tampoco hay certeza en cuanto a cómo atender las necesidades de los connacionales. Frente a esa deficiencia, uno de los mecanismos utilizados para apoyar a la población migrante fue aprovechar la existencia de programas de migración temporal a Canadá, mediante un sistema de migración controlada, que consiste en trasladar

¹⁹ El acuerdo fue ratificado por ambos países hasta el año 2014, posteriormente fue modificado por un protocolo suscrito entre ambos gobiernos el 25 mayo de 2015, el cual fue aprobado por el Congreso de Guatemala el 27 de octubre de 2016 y ratificado por el Presidente de la República con fecha 19 de diciembre de 2016.

trabajadores que respondan a las necesidades del mercado canadiense, así se apoyó a agricultores que viajaban por seis meses para trabajar en fincas de ese país, significando para Guatemala ingreso de divisas, crecimiento económico y desarrollo para las familias de los trabajadores.

Un segundo mecanismo fue la implementación del sistema de consulados móviles específicamente en EE.UU. con la intención de apoyar a los migrantes en los propios Estados donde residen.

La gestión de la cooperación internacional decantó como un factor importante en la Poley del periodo, recibiendo ayuda económica y asistencia social motivada en gran medida a paliar los efectos de fenómenos naturales que afectaron notoriamente a la población y la infraestructura nacional²⁰. Colom solicitó ayuda a nivel internacional para atender la emergencia suscitada en ese momento, “Según la Organización Panamericana de la Salud se recibió ayuda de México, El Salvador, y de organizaciones internacionales como la OMS, OPS, y el MSPAS que coordinaron acciones por un monto de US\$1.132.000 los que se invirtieron en compras de insumos, medicamentos y brigadas de salud” (Segeplan, 2011). Actualmente, se pueden observar aún las secuelas de los desastres naturales, por lo que se cuestiona la inversión de la ayuda internacional del periodo.

De igual manera y tratando de ampliar socios en temas estratégicos, en el año 2010 el gobierno guatemalteco firmó con Rusia un Acuerdo de cooperación para el combate al narcotráfico, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Minex, 2010).

En el tema de derechos humanos, en el año 2009 el presidente Álvaro Colom, su esposa Sandra Torres de Colom y el secretario privado de la presidencia Gustavo Alejos fueron acusados por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg, por un video producido Mario David García. En ese momento la credibilidad del gobierno y del Presidente se vio afectada a nivel nacional e internacional, siendo la intervención de la OEA y la CICIG un factor importante para su restitución, ya que en el año 2010 por medio de investigaciones realizadas

²⁰ Uno de estos fenómenos fue la erupción del Volcán de Pacaya, donde ciertos sectores del país se cubrieron de cenizas e inhabilitó las entradas y salidas de los vuelos en el Aeropuerto Nacional La Aurora, el presidente decretó estado de Calamidad en los tres departamentos afectados (Ciudad Capital, Escuintla y Sacatepéquez). Aunado a este suceso dos días después se desató la tormenta tropical Agatha que dejó grandes secuelas en las áreas de salud, infraestructura y agricultura; provocando inundaciones y derrumbes en todo el país.

por la CICIG se desligó a Álvaro Colom y los otros mencionados del caso. En palabras de Espada (2017) la situación nos consolidó, porque lo vendimos como una conspiración interna en contra de Colom, el cual se victimizó, creo que CICIG y el impacto internacional protegió a Colom.

Con el objetivo de mejorar la imagen del país a nivel internacional, Guatemala colaboró enviando contingentes de fuerzas especiales para colaborar como parte de los Cascos Azules en las misiones al Congo y Haití (ONU, 2017).

En la búsqueda de ampliar sus relaciones internacionales, el gobierno guatemalteco realizó la adhesión al Acuerdo de Cooperación Energética conocido como Petrocaribe, proyecto energético y financiero promovido por Venezuela para la compra de petróleo venezolano en condiciones de pago preferencial.

Espada (2017), hace mención a Petrocaribe como un proyecto beneficioso para el país, que consistía en la compra de petróleo a la mitad de precio, se cancelaba el 50%, de ese 50% se podía pagar el 25% con productos de Guatemala, arroz, café, etc. y el otro 25% se pagaba al 1% de interés en 50 años. Tanto Espada como Colom consideraron que era de beneficio para el país adherirse al proyecto, no así a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) que era una propuesta más ideológica y política, igualmente impulsada por Venezuela. Ese razonamiento, juntamente con la presión ejercida por el gobierno de EE.UU. hizo que, se firmara únicamente Petrocaribe. Es importante resaltar que fue firmado por el Vicepresidente y no por el Presidente, para no entrar en conflicto con elites empresariales y políticas a nivel nacional e internacional.

En el año 2011, por primera vez Guatemala fue electa como Miembro no Permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, permitiendo que el país representara a América Latina y alcanzara contacto con grandes potencias (Minex, 2010), además de ubicarla en un mejor contexto para sus negociaciones internacionales.

En el ámbito económico y a través de su Porex, el gobierno de Colom realizó tres acciones que influyeron en el periodo: la primera fue la firma del Proyecto Mesoamérica (PM) en sustitución al PPP, implementado por un grupo de países para la integración y desarrollo, con ejes económicos y sociales. El proyecto abarcaba temas diversos, desde salud hasta interconexión eléctrica (Proyecto Mesoamérica, s.f.); la segunda se deriva del PM y fue dirigida al

fortalecimiento de la relación bilateral entre Guatemala y México a través de la interconexión eléctrica, estableciendo un marco de cooperación en materia de electricidad e hidrocarburos, para “futuros proyectos conjuntos, además de traer consigo otros beneficios, como: da garantía del suministro eléctrico; aumenta la seguridad y calidad del sistema; intensifica la relación económica entre los dos países” (Proyecto Mesoamérica, s.f.)²¹.

La tercera acción fue la renovación del permiso para operar en el país a la empresa “Perenco Guatemala Limited”, a pesar de la oposición de sectores que se declaraban afectados por la operación de la misma, además de la acusación de estar funcionando en áreas protegidas del departamento de Petén.

“El proyecto de expansión de la concesión, ampliamente respaldado por los dueños del poder económico en el país, conllevaría importantes impactos negativos en materia ambiental, de derechos humanos, y pueden emitirse serias dudas en cuanto a los beneficios económicos para la población. A pesar de que los círculos del poder económico se muestran favorables a la continuidad y ampliación de la explotación petrolera, el análisis de las cifras refleja otra realidad en la que el Estado de Guatemala sale perdiendo de esta transacción” (Collectif Guatemala, 2011).

Álvaro Colom por su misma personalidad y trayectoria política contaba con buenas relaciones con presidentes de varios países, pero la Porex de un país va más allá de las relaciones interpersonales de funcionarios, no obstante, Espada (2017) señaló que:

“Guatemala no ha tenido un Presidente estadista, que conozca cómo se maneja el mundo, cómo vender la imagen del país en el exterior para atraer la inversión, cooperación y crear aperturas de relaciones económicas y diplomáticas, siendo la Porex abordada solo por acciones en relaciones internacionales, y es la consecuencia de no contar con personal capacitado, diplomáticos de carrera que conozcan de Porex”.

Colom termina su periodo presidencial y Guatemala ha ganado un asiento en el Consejo de Seguridad con el reto de implementar Porex de alto nivel, correspondiéndole el desafío a su sucesor de hacer un planteamiento propio.

²¹ “La interconexión eléctrica es un proyecto que forma parte del Plan Puebla Panamá, el cual se viene gestionando desde 2001” (Proyecto Mesoamérica, s.f.).

Período Presidencial 2012 – 2016, Otto Fernando Pérez Molina/ Alejandro Baltazar Maldonado Aguirre

“Despenalización, una propuesta pretenciosa”

Otto Pérez, General retirado del Ejército de Guatemala, asumió la presidencia en un ambiente de desconfianza por parte de las organizaciones sociales e indígenas debido a su participación directa en el enfrentamiento armado interno.

Al tomar posesión debió hacer frente a un país con debilidad institucional, niveles altos de endeudamiento, altos índices de criminalidad e inseguridad ciudadana y una comunidad internacional pendiente de las acciones que implementara como el primer Presidente militar retirado desde la apertura democrática.

Desde el inicio de su gobierno, una de las críticas que se le hicieron fue la conformación del gabinete de gobierno, en la cual se destacaba el nombramiento de varios militares en situación de retiro, compañeros y hombres de confianza del mandatario y miembros del sector empresarial.

La distribución de los puestos de gobierno desde el inicio para la conformación del gabinete, estuvo sujeto a la lucha interna por el control del poder; entre las principales figuras beligerantes se encontraba la vicepresidenta Roxana Baldetti, el círculo de familia y amigos del mandatario, Alejandro Sinibaldi y las zonas reformistas del gobierno (Ipnusac, 2012).

En cuanto a la conducción de la Poley, las acciones puntuales del gobierno se concentraron en: a) la promoción de la política de despenalización de las drogas, b) atender el tema migratorio y consular, y c) aprovechar el espacio de miembro No permanente y la presidencia en el Consejo de Seguridad de la ONU (Minex, 2012).

De tal suerte, la Poley se concentró en posicionar al país internacionalmente a través de la propuesta del combate global (despenalización) de las drogas, presentada en la VI cumbre de las Américas de la OEA y posteriormente en la 67 Asamblea General de la ONU. Para darle mayor énfasis a la propuesta de la despenalización de las drogas el mandatario delegó de manera específica a la vicepresidenta Roxana Baldetti y a Fernando Carrera funcionario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), para

promover la propuesta a nivel centroamericano, mientras la labor de Rodrigo Vielmann embajador de Guatemala ante la OEA, se centró en impulsarla ante el organismo regional. Con esta acción, el Presidente reconocía la importancia e incidencia que tenía la Vicepresidenta en su gobierno, al no solo contar con ella para apoyarle en la formulación de la Porex, sino más aun confiándole el cabildeo directo con los presidentes centroamericanos (Ipnusac, 2012).

El argumento utilizado por el Presidente para impulsar la propuesta obedecía a que el tráfico ilegal de estupefacientes es el principal factor que genera la violencia en la región. Por supuesto esta decisión tomada por el Presidente, no fue bien recibida por EE.UU.; la visita de altos funcionarios estadounidenses en el país, denotaba el poder norteamericano que se desplazaba sobre la iniciativa presentada por Guatemala. No obstante, para el ex canciller Ariel Rivera (2013), la iniciativa llegó a establecer una propuesta en materia de Porex y política internacional del gobierno guatemalteco, constituyéndose en excepción en el siglo XXI a la tradicional “política exterior reactiva”, mostrada por el país.

En materia de integración, entre las acciones de Porex se destacan la firma, en 2015, del Marco General de los Tratados para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, el AdA en 2012, y la receptividad al acercamiento ruso con los países centroamericanos. En ese sentido, Rusia ofrecía a Guatemala fortalecer la policía en protección ciudadana y la lucha antidrogas, becas y fortalecimiento del comercio (La Nación, 2015).

Con respecto al tema de Belice, el presidente Pérez Molina intentó darle una solución definitiva al diferendo territorial, insular y marítimo a través de la realización de una consulta popular simultánea en ambos países que aprobara elevar el caso a la CIJ (Segeplan, 2013); sin embargo, esto no fue posible ante controversias generadas por el gobierno beliceño al realizar cambios en su legislación en torno a la celebración de las consultas populares en el 2013 y los diferentes incidentes ocurridos entre su ejército y la población guatemalteca que habita la zona de adyacencia.

En el 2015 se retomó el proceso con la firma de un protocolo al Acuerdo Especial suscrito en el 2008, este instrumento introdujo modificaciones que permitían la realización de consultas populares de forma simultánea o separada y en fechas convenientes para las partes. Si bien no se logró durante los cuatro años la celebración de la consulta popular, se logró la consolidación

de las relaciones bilaterales a través de la ampliación del Acuerdo de Alcance Parcial que dio como resultado la firma de acuerdos sobre temas relacionados con el comercio, seguridad, protección del medio ambiente, patrimonio cultural, entre otros.

Otro tema importante que figuraba dentro de los objetivos del gobierno era el de fortalecer la asistencia, atención y protección consular a los guatemaltecos en el exterior y sus familias en Guatemala. Bajo la visión de que era la búsqueda de mejorar su calidad de vida, la que les llevaba a emigrar, el Canciller guatemalteco junto a sus homólogos de Honduras y El Salvador, cuyos connacionales pasaban por similar situación, articularon esfuerzos en respuesta a la propuesta del presidente Barack Obama para poder gestionar ante funcionarios y legisladores de EE.UU. la urgencia de aprobar una reforma migratoria integral (Prensa Libre, 2015).

Previo a la presentación de la propuesta de reforma migratoria en EE.UU., su gobierno con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros socios estratégicos, presentan el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN) para contrarrestar el alto flujo migratorio hacia Norteamérica.

Mientras se seguía con la discusión y negociación de la reforma migratoria y la consolidación del PAPTN en la región, el Minex daba seguimiento a la solicitud de aprobación del TPS a favor de los guatemaltecos en EE.UU., una acción que no logró materializarse.

En cuanto al aspecto económico, la aprobación de la reforma tributaria, bajo la fórmula de “emergencia nacional”, causó una crisis en el país. La propuesta contemplaba la Ley de Actualización Tributaria y el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, conocida coloquialmente como “Ley Anti evasión 2”; la apuesta a estas reformas se concentró en mejorar la recaudación de los ingresos del Estado. Sin embargo, la labor de la Superintendencia de Administración Tributaria fue deficitaria durante la administración del Partido Patriota (PP). De acuerdo a Carlos Martínez, “la corrupción está asociada a la evasión tributaria en una parte y en otra, a la falta de capacidades y de fiscalización y esto se resuelve con el fortalecimiento del equipo tanto humano como tecnológico que está instalada en la SAT” (Rodríguez M. , 2015).

Con el afán de combatir la corrupción, la propuesta de ampliación del mandato de la CICIG en Guatemala fue articulada con el financiamiento a brindar por EE.UU. en la consolidación del PAPTN. El vicepresidente Joseph Biden durante su visita a Guatemala en marzo de 2015 declaró:

La CICIG debe ser prorrogada; claro que es una decisión soberana, pero debe ser prorrogada si alguien espera que el Congreso de Estados Unidos se vaya a sumar a la iniciativa haciendo compromisos de miles de millones de dólares; ustedes deben estar comprometidos para limpiar el sistema. La impunidad es un problema gigantesco en el Triángulo Norte y punto (La Hora, 2015).

Aunque las declaraciones no fueron bien recibidas por el gobierno de Pérez Molina, la crisis política y la desarticulación de la red criminal que operaba en las aduanas, orillaron al presidente a aceptar el condicionamiento estadounidense de ampliar el mandato de la CICIG en Guatemala.

En el tema de derechos humanos, quizá el más vulnerable por los antecedentes del Presidente, se suscitaron tres hechos importantes: 1) El rechazo por parte de la comunidad internacional de la violencia, y el uso del ejército en actividades de seguridad ciudadana, así como, las repercusiones negativas ante las acciones de militares en la Cumbre de Alaska²². El embajador de EE.UU. Arnold Chacón manifestó al respecto que: “El papel del ejército no es intervenir en este tipo de situaciones” (...) mientras la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para Derechos Humanos en Guatemala, enfatizó que “el riesgo de mantener fuerzas militares en tareas de seguridad pública es altísimo” (Falla, 2012). Algo que causó mayor indignación fue la intervención del Canciller cuando trató de minimizar los sucesos. 2) La derogación del Acuerdo Gubernativo 370-2012²³, el cual se refería a la declaración realizada por Guatemala en el año 1987 a la Convención Americana de Derechos

²² Cumbre situada en el kilómetro 169, de la Ruta Interamericana, en el lugar conocido como la cumbre de Alaska, el 4 de octubre de 2012, inició el bloqueo de la ruta por parte de los pobladores de Totonicapán, ante el descontento por el alza de la tarifa de la energía eléctrica, el rechazo a la reforma del magisterio y las reformas constitucionales, esta última iniciativa presentada por el Presidente recién iniciada su administración. Ante el bloqueo realizado, un grupo de militares reaccionó de manera violenta, lo que tuvo como resultado la muerte de seis personas y 38 heridos que se encontraban manifestando en el lugar (Ibarra, 2013).

²³ El Acuerdo tenía por objetivo precisar que “en caso de hechos o delitos continuados, el principio de ejecución o conducta originaria debe haber sucedido con posterioridad al reconocimiento de esa competencia, ocurrida el día 9 de marzo de 1987” (OEA, 2013).

Humanos, en el sentido de que la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), abarcaba únicamente los hechos cometidos posteriormente al 9 de marzo de 1987. 3) La ratificación del Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional (CPI), el cual entró en vigencia para Guatemala a partir del 1 de julio de 2012.

Otro de los puntos que se resaltó en la Polex fue la toma de posesión de Guatemala como miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2012-2013, puesto obtenido a finales de la administración de Álvaro Colom en el año 2011. Las acciones de países pequeños y dependientes como Guatemala limitan sus funciones, aún bajo estas reglas del juego, según Rosenthal (2017) el gobierno trató de sacarle provecho para fortalecer sus relaciones con los diferentes Estados que conforman la comunidad internacional y para adquirir experiencias diplomáticas y de negociación en el marco de dicho Consejo; en ese sentido se dio el reconocimiento del Estado de Palestina por parte de Guatemala y se brindó apoyo a las operaciones de Mantenimiento de Paz, enviando contingentes de Cascos Azules a la República Democrática del Congo y Haití.

En la consolidación de las relaciones bilaterales y de cooperación, Guatemala logró la apertura de nuevos consulados en Canadá, México y EE.UU., así como consolidar el acercamiento con los Estados de la India, Suiza y Australia a través de la apertura de nuevas sedes diplomáticas en sus respectivos países.

La Polex implementada denota la prevalencia de intereses propios del gobierno de turno, como la política de lucha global contra las drogas; mientras el tema de Belice sigue en segundo plano para los países involucrados, ante la falta de un compromiso nacional para agilizar su solución definitiva. El tema de migración a pesar de la atención del gobierno guatemalteco, se vio sujeto a los intereses de los EE.UU.

El seguimiento dado a la Polex durante el gobierno de Alejandro Maldonado, fue de carácter transitorio y se limitó a dar continuidad a las acciones de su predecesor.

Acción o Política Exterior de Guatemala: 1986 - 2016

En el marco de las Relaciones Internacionales, investigar sobre la Poley de Guatemala se torna complicado al no contar con referencias oficiales que permitan realizar una revisión de cumplimiento de objetivos y actividades, esto por cuanto ninguna de las administraciones de gobierno a partir del año 1986 llegó a formular y plasmar documentalmente lo que habría de entenderse y ejecutarse como Poley del país. A lo más, este tema se quedó plasmado como una intención o referencia en los planes de gobierno que promocionaron como material electoral. Aun la política de neutralidad activa, de Cerezo, al definirse regional y sectorialmente, no llegó a constituir una Poley de estado.

La investigación que tomó como referente teórico la conceptualización de Calduch (1993), encontró que, de acuerdo con éste, el país no cuenta con una Poley al concebirse ésta como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.” En cambio, los distintos gobiernos impulsaron acciones más que una política pensada para responder a los intereses del país a un mediano o largo plazo, con lo que aun y cuando en algunos casos hubo cierta continuidad, en general, aquellas fueron pensadas para resolver la situación desde cada período presidencial. Lo anterior permite decir que, durante el período estudiado, se desarrolló acción exterior y no Poley.²⁴

El estudio de los períodos de gobierno transcurridos entre los años 1986 a 2016, identificó que algunas temáticas han estado permanentemente en la agenda de acciones de Poley, variando únicamente en el grado de importancia que cada uno le ha asignado, o que las circunstancias internacionales han impuesto. En lo anterior, y una vez definida la ausencia de una agenda de Poley, puede señalarse que un factor que influyó decisivamente fue la visión, preparación y/o experiencia que en la materia poseía cada uno de los presidentes guatemaltecos.

La Constitución Política de la República asigna la conducción de la Poley al Presidente de la República (1985), con lo que no existiendo esta como una política pública, no está especificada ni la manera en que los sectores

²⁴ Calduch (1993) introduce la diferencia entre política exterior y acción exterior, en función de la capacidad decisional autónoma y verdaderamente política que se posea para la ejecución de una y otra.

de la sociedad guatemalteca pueden aportar a su ejecución ni forma en que podrían pedir rendición de cuentas de la misma, con lo que queda una alta discrecionalidad sobre la manera de realizarse y los objetivos que se asignan a las acciones de Porex. Así, ésta última revestirá más o menor importancia, o se dedicará principalmente a determinados temas, en la medida que el Presidente lo considere adecuado.

No obstante, prácticamente todos los gobiernos estudiados muestran políticamente una constante, la necesidad de preservar o mejorar la imagen del país desde la comunidad internacional. Desde Vinicio Cerezo y su empeño por mostrar una nueva era democrática, hasta Otto Pérez interesado en que se cambiara la idea de que los militares estaban volviendo al poder, los distintos presidentes tuvieron que dedicar tiempo y esfuerzo a mostrar una Guatemala democrática, en paz y con un ambiente de respeto al estado de derecho y los derechos humanos particularmente.

El mejoramiento de la imagen de país junto al tema económico, se convirtieron de alguna manera en temas reguladores para las acciones de Porex, así, encontramos que por ejemplo, Alfonso Portillo dirigió sus esfuerzos a fomentar la confianza con los principales socios del país, Ramiro de León por su parte lo hizo a mejorar la imagen país a través del proceso de paz y la apertura de relaciones, mientras que Álvaro Arzú se decidió por promover la inversión en el país y la firma de los acuerdos de paz.

Se puede inferir que las acciones que se realizaron en atención a los mencionados temas reguladores, tenían igualmente otros objetivos más prácticos y dirigidos a temas decisivos para el país; entre ellos, atraer mayor cooperación internacional, concluir tratados comerciales y abrir nuevos mercados para la producción nacional. De nuevo, la personalidad y visión del Presidente en cada período marcaron la intensidad con que cada uno de esos temas promotores de Porex fue abordado. En el caso de Cerezo, Serrano, De León, y Colom, obtener cooperación estuvo en primer orden, no así en los gobiernos de Arzú, Berger, Portillo y Pérez, para quienes la cuestión comercial y apertura de mercados era más importante.

Esos temas reguladores y promotores, definieron una nueva línea de acción en Porex, la apertura de relaciones internacionales para el país, lo que llevó al establecimiento de relaciones diplomáticas con un considerable número de Estados durante el período estudiado, aun y cuando por carecer de recursos

suficientes, éstas descansaran principalmente en su mantenimiento a través de las representaciones guatemaltecas en terceros Estados y ante organismos internacionales. Aunque este afán de establecimiento de relaciones se mantuvo con las distintas administraciones, no repercutió en dotación de la cancillería en cuanto a sus recursos financieros y humanos; aunque tuvo incrementos en su presupuesto anual, éstos fueron en función de mantener el funcionamiento institucional regular, no permitiéndole dotarse de más y mejor preparado personal o equipo para atender a los nuevos compromisos diplomáticos.

Otros temas claramente diferenciados en la actividad de Poley fueron los dirigidos a derechos humanos, integración centroamericana, migración, el tema de Belice, Seguridad y Justicia, cooperación internacional, economía y apertura de relaciones. Podría decirse que todos ellos debieron ser incluidos debido a que la situación nacional lo demandaba y no tanto porque obedeciera a una planificación previa y estratégica. Es decir, ante la imposibilidad de postergar o diferir su tratamiento adquirieron cierto grado de autonomía con respecto a una posible formulación de Poley. Pero su misma especificidad y demanda de atención, llevó a que ésta última se diera sin necesariamente articularlos con el resto de temas ya enunciados, por lo cual, se trabajaron de manera aislada y regularmente obedeciendo a presión ejercida por actores externos y actores de sociedad civil en el plano interno.

Aún y cuando los temas anteriores debieron ser incluidos en las acciones de Poley de las distintas administraciones, esa inclusión no necesariamente tuvo continuidad en la forma u objetivos, siendo que cada administración le deparó un distinto grado de importancia. La promoción de derechos humanos fue utilizada en todos los períodos, mientras que la búsqueda de la integración centroamericana, que es un mandato constitucional, fue excepcionalmente importante para las administraciones de Cerezo y Pérez, quienes veían en ella una manera de fortalecer sus propios objetivos en materia internacional. Lo harían en menor medida, Serrano, Ramiro de León, Alfonso Portillo y Oscar Berger.

Para el caso de la migración, esta cobró importancia recién cuando el ingreso de divisas vía las remesas de migrantes en el exterior se incrementó significativamente, lo que se traduce en que para los gobiernos de Cerezo, Serrano, De León y Arzú este no fue un tema relevante, mientras que para los posteriores sí lo fue, dando lugar a acciones específicas y focalizadas como la

instalación de más consulados en EE.UU. y México, así como el desarrollo de la estrategia de consulados móviles en el primero de los países. En todo caso, la atención a este tema siguió estando aislada de otras iniciativas y áreas de interés nacional.

La situación con Belice es otro de los temas de Porex prevista en la Constitución y al igual que lo sucedido con la integración centroamericana, no ha tenido un tratamiento planificado estratégicamente, en su lugar se ha llevado por inercia, atendiendo a los resultados de acciones realizadas en cada período de gobierno, lo que se ha traducido en un largo proceso de negociaciones sin resultados obvios.

Puede decirse, a la luz de los resultados obtenidos del proceso de investigación, que Guatemala no ha logrado formular y ejecutar Porex durante el período democrático, la mayor cantidad de sus acciones de desarrollan autónomamente, responden a una coyuntura específica y carecen de continuidad a largo plazo; no llegando a establecer la necesaria articulación entre ellas y dificultando así el aprovechamiento de los escasos recursos destinados al Ministerio responsable de su ejecución. Por supuesto, lo anterior tiene repercusiones en la preparación de cuadros técnicos y profesionales, facilita la intromisión política en el nombramiento de funcionarios responsables del tema y dificulta la dotación de los recursos e insumos necesarios para la ejecución de una efectiva Porex.

El no asumir y formular la Porex como una verdadera política de Estado, que incluya las necesidades e intereses nacionales ha tenido y tiene un alto costo. Cada gobierno ha velado por conseguir resultados políticamente utilizables y no necesariamente los que el país requiere, no se es proactivo sino reactivo a las condiciones regionales y nacionales. No hay una postura o preparación previa ante la imposición de agendas y objetivos de otros actores internacionales. La no existencia de Porex ha significado que aún en el plano regional Guatemala haya perdido la capacidad de ser líder, alejándose de lo que alguna vez fue su participación proactiva en el período de Cerezo Arévalo y su política de neutralidad activa.

De acuerdo con los resultados de la investigación, la recuperación de la Porex guatemalteca pasa por definir cuáles son los objetivos y el interés nacional, por formar adecuadamente a quienes han de ejecutarla y dotarles de los recursos financieros y materiales necesarios para realizar su labor. Para lograrlo,

el mecanismo de los gabinetes específicos queda como una posibilidad para atender a la formulación de la Porex, ya que, siguiendo una lógica de planificación, ésta podría iniciar su proceso de formulación desde un gabinete específico, por supuesto, esto implicaría que cada Ministro que integrara este Gabinete cumpliera fielmente con lo dispuesto en el Artículo 23 de la LOE en cuanto a que ejercen efectivamente la coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad.

Un gabinete específico para Porex, permitiría que el Minex cumpliera con su delegación de conducir las relaciones del Estado de Guatemala, en coordinación y apoyo con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, cerrando así la posibilidad a que la política exterior del Estado responda únicamente a un sector o bien, solamente a los intereses de la clase gobernante.

Puede decirse entonces que, para el caso de Guatemala, se cuenta con mandato constitucional en cuanto a con qué Estados y qué tipo de relaciones internacionales deben darse, igualmente se encuentra regulado quienes deben formular y quiénes deben desarrollar la Porex, además de contar con mecanismos que podrían contribuir a este fin. No obstante, se ha venido trabajando en distintos momentos con distintas apreciaciones de cómo debe darse la Porex, en el período 2012-2016 por ejemplo, se dio en función del documento denominado Marco General de la Política Exterior de Guatemala, elaborado en solitario por el Ministerio correspondiente y que únicamente desarrollaba lineamientos generales de actuación, con lo que no puede catalogarse como una verdadera Porex de país.

Construir una Porex amerita un enfoque estratégico plasmado como una política pública que responda a la sociedad nacional y a los requerimientos de un sistema internacional cada vez más complejo y globalizado. No se puede continuar únicamente respondiendo a coyunturas, debe plantearse cuál es el modelo idóneo para el país, por ejemplo, un planteamiento interesante es el de propuesto por Montiel (2010), en cuanto al desarrollo de la Diplomacia Cultural, que, entre otros, ofrece alternativas adecuadas para Guatemala.

**Cuadro resumen
Política Exterior de Guatemala: 1986 -2016**

Tema	Vinicio Cerezo 1986 - 1991	Jorge Serrano 1991-1993	Ramiro de León 1993 -1996	Álvaro Arzú 1996 - 2000	Alfonso Portillo 2000 - 2004	Oscar Berger 2004 – 2008	Álvaro Colom 2008 - 2012	Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016
Integra- ción	Revisión del esquema ODECA. Promovió el plan de paz de Esquipulas, a través del principio de neutralidad activa.	Firma del Protocolo de Tegucigalpa donde se sustituye a ODECA por SICA. Realización de la Cumbre del Pensamiento.	Consolidación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Implementación de la política multilateral a nivel centroamericano. Firma del Protocolo de Guatemala que impulsó a la SIECA. Firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en CA.	Realización de cumbres de Presidentes del SICA para estrechar relaciones diplomáticas y comerciales con Japón, Chile y Canadá.	Negociación del CAFTA-RD. Suscripción de Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y el SICA. Integración de Belice al SICA. Integración a la iniciativa del Plan Pueblo Panamá (PPP).	Firma del CAFTA-RD. Negociación del AdA entre CA y UE. Revisión para la reestructuración del PPP.	Realización de Cumbre de Presidentes del SICA para el relanzamiento de la integración y promoción de la seguridad regional. Firma del Plan Mesoamérica en sustitución del PPP.	Firma del AdA entre CA y la UE. Negociación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras.

Tema	Belize	Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 - 2016	Álvaro Colom 2008 - 2012	Oscar Berger 2004 - 2008	Alfonso Portillo 2000 - 2004	Álvaro Arzú 1996 - 2000	Ramiro de León 1993 -1996	Jorge Serrano 1991-1993	Vinicio Cerezo 1986 - 1991
		Ampliación del Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Belice.	Ratificación del Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Belice. Firma del Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice ante la CJ.	Firma del Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Belice.	Instalación de la Comisión Mixta para la Construcción de Medidas de Confianza. Creación de un panel de conciliadores para una propuesta del diferendo territorial. Integración de Belice al SICA.	El Consejo de Belice logró establecer relaciones comerciales entre ambos países.	Estructuración del Consejo de Belice.	Reconocimiento de la libre determinación del pueblo beliceño.	Restablecimiento de relaciones diplomáticas con Inglaterra y relaciones comerciales con Belice. Integración de Belice como Estado miembro de la OEA.

Tema	Migración					
Vinicio Cerezo 1986 - 1991						
Jorge Serrano 1991-1993						
Ramiro de León 1993 -1996	Realización de estudio sobre la problemática migratoria.					
Álvaro Arzú 1996 - 2000	Rechazo del TPS en el marco de la tormenta tropical Mitch.					
Alfonso Portillo 2000 - 2004	Firma de convenio de asistencia consular con El Salvador y Nicaragua. Implementación de Consulados Móviles en EE.UU. Creación de tarjeta de identificación consular guatemalteca.					
Oscar Berger 2004 – 2008	Instalación de nuevas embajadas, consulados y consulados móviles. Instalación del Centro de Atención al Migrante.					
Álvaro Colom 2008 - 2012	Seguimiento al Programa de migración temporal a Canadá. Establecimiento de consulados móviles para la emisión de DPI en EE.UU. Creación de CONAMIGUA.					
Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016	Instalación de nuevos consulados en México, Canadá y EE.UU.					

Tema	Inicio Cerezo 1986 - 1991	Jorge Serrano 1991-1993	Ramiro de León 1993 -1996	Álvaro Arzú 1996 - 2000	Alfonso Portillo 2000 -2004	Oscar Berger 2004 – 2008	Álvaro Colom 2008 - 2012	Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016
Economía	<p>Implementación de los planes de ajuste estructural.</p> <p>Consolidación y ampliación de mercados para los productos guatemaltecos en CA.</p> <p>Ampliación de fuentes de financiamiento internacional.</p>		<p>Establecimiento de bases para las privatizaciones dentro del marco de ajuste estructural.</p> <p>Negociación del trato preferencial de las exportaciones de banano al mercado de la UE.</p> <p>Negociación de la reconstrucción de la Unión de Países Exportadores de Banano.</p>	<p>Implementación de medidas de ajuste estructural (privatización de servicios).</p> <p>Creación de la Política Integrada de Comercio Exterior para la inserción del país en mercados internacionales.</p> <p>Promoción de los planes de desarrollo para facilitar el comercio e inversión en CA.</p>	<p>Negociación del CAFTA-RD.</p> <p>Integración a la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP).</p> <p>Firma de convenio sobre comercio y cooperación económica con Rusia</p> <p>Integración al Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE).</p>	<p>Firma del CAFTA-RD.</p> <p>Negociación del AdA entre CA y UE.</p> <p>Revisión para la reestructuración del PPP.</p>	<p>Ingreso de Guatemala a Petrócaribe.</p> <p>Firma del Plan Mesoamérica en sustitución del PPP.</p> <p>Firma de la Interconexión eléctrica entre Guatemala-México.</p> <p>Ampliación del contrato de exploración, extracción y exportación a la empresa petrolera Perenco.</p> <p>Adhesión de Guatemala a "petrocaribe".</p>	<p>Firma del acuerdo PAPTN entre EE.UU. y los países del Triángulo Norte de CA.</p> <p>Negociación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras.</p>

Tema	Vinicio Cerezo 1986 - 1991	Jorge Serrano 1991-1993	Ramiro de León 1993 -1996	Álvaro Arzú 1996 - 2000	Alfonso Portillo 2000 - 2004	Oscar Berger 2004 – 2008	Álvaro Colom 2008 - 2012	Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016
Derechos Humanos	Realización de gira internacional para promover a Guatemala como un país democrático. Celebración de las Cumbres Esquipulas I y II, para fomentar la paz en CA.	Negociación del proceso de paz denominado "Plan de Paz Total".	Recuperación de la imagen del país utilizando para ello el proceso de paz. Instalación de MINUGUA. Firma del Acuerdo Global de Derechos Humanos. Envío de contingentes de apoyo militar para la pacificación en Haití.	Firma de los Acuerdos de Paz que orientó la nueva dinámica de la Poley en Guatemala.	Firma de convenios y tratados en materia de derechos humanos. Incremento de la participación diplomática en espacios multilaterales.	Creación de la Política Nacional de Derechos Humanos, para demostrar avances en el tema ante la comunidad internacional. Envío de contingentes de apoyo militar para la pacificación en Haití y El Congo.	Obtención del respaldo de la OEA y UE ante la crisis del caso Rosenberg. Envío de contingentes de apoyo militar para la pacificación en Haití y El Congo.	Repercusiones negativas de la comunidad internacional ante las acciones de militares en la Cumbre de Alaska. Envío de contingentes de apoyo militar para la pacificación en Haití y El Congo.

Tema	Apertura de relaciones
Vinicio Cerezo 1986 - 1991	Establecimiento de relaciones con nuevos países.
Jorge Serrano 1991-1993	Apertura de relaciones diplomáticas con países que formaron parte de la zona de influencia soviética.
Ramiro de León 1993 -1996	Apertura de relaciones diplomáticas con nuevos países para mejorar la imagen del país. Consolidación de las relaciones entre CA y la Comunidad Económica Europea (CEE).
Álvaro Arzú 1996 - 2000	Apertura de relaciones diplomáticas con nuevos países post firma de los Acuerdos de Paz. Reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba.
Alfonso Portillo 2000 - 2004	Establecimiento de relaciones con países asiáticos. Acercamiento para fomentar la confianza con los principales socios políticos de Guatemala: EU y EE.UU.
Oscar Berger 2004 – 2008	Apertura de relaciones con países de Asia, África, Oceanía y Europa. Postulación de Guatemala como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.
Álvaro Colom 2008 - 2012	Nombramiento de Guatemala como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.
Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016	Presidencia de Guatemala en el Consejo de Seguridad de la ONU. Reconocimiento de Palestina por parte de Guatemala.

Tema								
Cooperación	Vinicio Cerezo 1986 - 1991	Jorge Serrano 1991-1993	Ramiro de León 1993 - 1996	Álvaro Arzú 1996 - 2000	Alfonso Portillo 2000 - 2004	Oscar Berger 2004 – 2008	Álvaro Colom 2008 - 2012	Otto Pérez / Alejandro Maldonado 2012 – 2016
			Captación de cooperación internacional para financiar FIS, Fonapaz y Foguavi. Envío de contingentes de apoyo militar para la pacificación en Haití.	Captación de cooperación humanitaria y económica para financiar los Acuerdos de Paz y la recuperación tras la Tormenta Tropical Mitch. Inauguración del Plan Maya-Jaguar.		Captación de cooperación humanitaria y económica para financiar la recuperación tras la Tormenta Tropical Stan.	Captación de cooperación humanitaria y económica para financiar la recuperación tras la Tormenta Tropical Agatha. Firma del Acuerdo de Cooperación para el Combate al Narcotráfico, Tráfico ilícito de Estupefacientes entre Guatemala y Rusia.	Firma del acuerdo PAPTN entre EE.UU. y los países del Triángulo Norte de CA.
			Firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en CA.		Propuesta para la creación de la CIC/ACS. Obtención de la certificación de los EE.UU. en cuanto al combate de las drogas.	Creación de la CICIG.		Ampliación del mandato de CICIG. Propuesta de un nuevo abordaje (des-penalización) de las drogas ante la OEA.
Seguridad y Justicia								

Referencias

- Altmann, J. (2007). *Dossier: Plan Puebla Panamá*. San José, Costa Rica: Flacso. Recuperado el 27 de Septiembre de 2017, de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027090.pdf>
- Arellano, P. (20 de Diciembre de 2002). *Prensa Libre*. Recuperado el 5 de Agosto de 2017, de Ejecutivo, en números rojos: http://www.prensalibre.com/noticias/Ejecutivo-numeros-rojos_0_59995268
- Asamblea Nacional Constituyente. (31 de 05 de 1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Ciudad de Guatemala.
- Asies. (2004). *Guatemala: monografía de los partidos políticos 200-2004*. Guatemala: ASIES.
- Azpuru, D. (2007). *Construyendo la Democracia en Sociedades Post Conflicto*. F&G editores. Obtenido de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/2004-construyendo.pdf>
- Banguat. (2012). *Guatemala en Cifras*. Obtenido de http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2012.pdf
- Banguat. (2017). *Banco de Guatemala*. Obtenido de https://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/remesas/remfam2002_2009.htm&e=132195
- Banguat. (2017). *Banguat*. Obtenido de Guatemala: Ingreso por Divisas: https://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/remesas/remfam2002_2009.htm&e=132195
- Barrera, B. (2014). *Portillo. La democracia en el espejo*. Guatemala: F&G editores.
- BBC mundo. (25 de Marzo de 2002). *BBC Mundo*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2017, de Bush: la clave es el libre comercio: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1891000/1891347.stm
- Berganza, G. (2004). *Compendio de Historia de Guatemala 1944-2000*. Guatemala: ASIES.
- Bull, B. (2008). *Globalización, Estado y Privatización: Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. (Ceura, Ed.) Obtenido de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>

- Cardona, M. (2010). *Cuarto informe Estado de la Región*. Obtenido de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/milgian_cardona.pdf
- Cardona, M. (2010). *Informe sobre el Estado de la Región*. Obtenido de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/milgian_cardona.pdf
- Cenadoj. (7 de 10 de 2009). *Centro de Análisis y Documentación Judicial*. Obtenido de <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D031-2009.pdf>
- Centro Global para el desarrollo y la democracia. (2011). *VI Cumbre de Ex presidentes*. Obtenido de Institucionalidad democrática e inclusión Social : http://www.cgdd.org/files/6144-bio-ex-presis_110908.pdf
- Cifuentes, I. (01 de 09 de 2007). *Perspectiva Militar*. Obtenido de Datos de Historia Militar de Guatemala. Parte IX 1986-1996: http://perspectivamilitar.blogspot.com/2007_09_01_archive.html
- Collectif Guatemala. (2011). *Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa PERENCO Guatemala Limited*. Guatemala: Collectif Guatemala.
- Copades. (2006). *Consultores para el Desarrollo*. Obtenido de http://www.copades.com/pub/es/doc_interes/economico/Avances%20CRP%20copades%20magl.pdf
- Datos Macro. (2016). *Guatemala - Índice de Competitividad*. Obtenido de <https://www.datosmacro.com/estado/indice-competitividad-global/guatemala>
- El País. (12 de enero de 1997). *El País*. Obtenido de China veta el envío de “Cascos Azules” a Guatemala por su relación con Taiwan: https://elpais.com/diario/1997/01/12/internacional/853023614_850215.html
- El Tiempo. (12 de diciembre de 1996). *El Tiempo*. Obtenido de China veta envío de cascos azules: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-642348>
- Emol Mundo. (2004). *Emol Mundo*. Obtenido de Berger invita a Presidentes de Brasil, Chile y México a Guatemala: <http://www.emol.com/noticias/internacional/2004/01/15/135270/berger-invita-a-presidentes-de-brasil-chile-y-mexico-a-guatemala.html>
- Escobar Sarti, C. (18 de 01 de 2014). *Discurso y práctica*. Obtenido de http://www.prensalibre.com/opinion/Discurso-practica_0_1068493157.html

- Éthier, D. (2014). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. México D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Eur-Lex. (15 de 10 de 2010). *Eur-Lex*. Obtenido de Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>
- Falla, R. (4 de 10 de 2012). *Primera masacre del ejército tras la firma de la Paz*. Obtenido de <https://www.plazapublica.com.gt/content/toto-41012-primera-masacre-del-ejercito-tras-la-firma-de-la-paz>
- Fernández Camacho, C. (2004). *La oposición al autogolpe de Serrano Elías: Eficacia de las relaciones públicas políticas*. Obtenido de https://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/11-12/archivos11_12/camacho.pdf
- Godoy Diaz, E. (1999). *La Política Exterior del Gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo frente al aislamiento de Guatemala en el contexto internacional (1981-1990)*. (Tesis de Grado). Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Granma. (1998). *Diario Granma*. Obtenido de Restablecen relaciones diplomáticas Cuba y Guatemala: <http://www.granma.cu/granmad/1998/28ene98/interna/articulo1.html>
- Heredia, L. (12 de marzo de 2007). *BBC Mundo*. Obtenido de Bush llegó a Guatemala: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6440000/6440725.stm
- Human Right Watch. (2000). *Humans Right Watch*. Obtenido de Guatemala: La situación de los derechos humanos: https://www.hrw.org/legacy/spanish/inf_anual/2000/americas/guatemala.html
- Ibarra, C. F. (4 de noviembre de 2013). *Centro de Medios Independientes*. Obtenido de Totonicapán a un año de la masacre de la cumbre de Alaska: <https://cmiguate.org/totonicapan-a-un-ano-de-la-masacre-de-la-cumbre-de-alaska/>
- Ipnusac. (2012). Despenalizar la droga: la “idea” que dio la vuelta al mundo. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 7.
- Ipnusac. (2012). Primeros cien días de gobierno: REVOLUCIONAR, sin poder acelerar. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 2-17.
- Kremlin. (2007). *Kremlin*. Obtenido de Joint Press Conference with President of Guatemala Oscar Berger: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24401>
- La Hora. (08 de 03 de 2015). *La Hora*. Obtenido de Biden es tajante: Renovar la CICIG es la llave para el plan de ayuda de EE. UU.: <http://lahora.gt/biden-es-tajante-renovar-la-cicig-es-la-llave-para-el-plan-de-ayuda-de-ee-uu/>

- La Jornada. (1999). *La Jornada*. Obtenido de <http://www.jornada.unam.mx/1999/07/29/retorno.html>
- La Nación. (08 de 06 de 1996). *La Nación*. Obtenido de Consejo de Belice incorpora a ex canciller: <http://www.nacion.com/CentroAmerica/Archivo/1996/junio/08/guatemala.html#5>
- La Nación. (27 de Marzo de 2015). *La Nación*. Obtenido de Rusia quiere fortalecer sus relaciones con Centroamérica: <http://www.nacion.com/el-mundo/politica/rusia-quiere-fortalecer-sus-relaciones-con-centroamerica/GVMFEN7LKBDJ5OIPGHHKZSIWBM/story/>
- Lahera, E. (2013). *Política y Políticas Públicas*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf
- Martínez, A. (22 de 06 de 2010). *Periodismo Humano*. Obtenido de Refugiados, dentro y fuera de Guatemala: <http://periodismohumano.com/migracion/refugiados-dentro-y-fuera-de-guatemala.html>
- Mindef. (2016). *Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Paz*. Obtenido de Reseña Histórica: <http://www.mindef.mil.gt/onu/creompaz/historia.html>
- Minex. (2003). *Con voz propia: una estrategia internacional para Guatemala en los albores del siglo XXI*. Guatemala: Minex.
- Minex. (2008). *Lineamientos de la política exterior de Guatemala durante el periodo 2008-2012*. Guatemala: Segeplan.
- Minex. (2010). *Informe de Resultados 2010*. Guatemala: Minex.
- Minex. (2012). *Marco General de la Política Exterior de Guatemala*. Guatemala: Minex.
- Minex. (2016). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de Relaciones Diplomáticas: <http://www.minex.gob.gt/DirectorioPaisesRelacion.aspx>
- Minex. (2016). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de http://www.minex.gob.gt/pBase.aspx?ID=/MAYT/MAYT_TRATADO_ACUERDO/MAYT_TRATADO_ACUERDO_VIGENTEWebReport.aspx
- Minex. (19 de 09 de 2017). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia: <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20141021154701921AcuerdoEspecialentreGuatemalayBeliceparasometerelReclamoTerritorial-InsularYMaritimodeGuatemalaalaCorteInternacionaldeJusticia.pdf>

- Minex. (2017). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido de Relaciones Diplomáticas de Guatemala: <http://www.minex.gob.gt/DirectorioPaísesRelacion.aspx>
- Molina Calderon, J. (08 de 2011). *BREVE HISTORIA ECONÓMICA DE GUATEMALA DEL SIGLO XX*. Obtenido de <http://www.academiageohist.org.gt/actividades/HistoriaEconomicaSigloXXJMC.pdf>
- Montiel, E. (2010). *Diplomacia cultural un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural*. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190623s.pdf>
- Morán, H. (2004). *Banco de Guatemala*. Obtenido de <http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/envolver.asp?karchivo=5901&kdisc=si>
- Nación. (13 de Marzo de 2003). *Nación*. Recuperado el 2 de Agosto de 2017, de Washington presiona a Guatemala por coca: http://www.nacion.com/ln_ee/2003/marzo/13/mundo8.html
- OEA. (18 de enero de 2013). *CIDH valora derogación de Acuerdo Gubernativo 370-2012 en Guatemala*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/005.asp>
- ONU. (2017). *Naciones Unidas en Guatemala*. Obtenido de Acuerdos de Paz: <http://onu.org.gt/2016/04/14/acuerdos-de-paz/>
- ONU. (2017). *Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz*. Obtenido de Archivo de países que aportan contingentes de soldados y policías (1990-2016): http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml
- Orellana, G. (2012). *Antecedentes y Análisis del Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia*. Recuperado el 8 de Septiembre de 2016, de <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20121010151020125ANTE-ANAL-IIEDICION18092012.pdf>
- Orgambides, F. (27 de 04 de 1993). *El País*. Obtenido de Comienza en Guatemala la ‘cumbre del pensamiento’, con grandes ausencias: https://elpais.com/diario/1993/04/27/cultura/735861604_850215.html
- Organismo Ejecutivo. (15 de 07 de 2003). Acuerdo Gubernativo No. 415-2003. *Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Ciudad de Guatemala.
- Organismo Legislativo . (10 de 12 de 1963). Decreto No. 148-1963. *Ley del servicio diplomático*. Ciudad de Guatemala.

- Organismo Legislativo. (1997). Decreto 114-97. *Ley del Organismo Ejecutivo*. Ciudad de Guatemala.
- Organismo Legislativo. (31 de 10 de 2007). Decreto No. 46-2007. *Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala*. Guatemala.
- Palma, C. (2009). *Mecanismos de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico Guatemala - Estados Unidos de América*. Guatemala: Escuela de Ciencia Política USAC.
- Parker Gumuci, C. (2004). *Sobre política exterior iniciando el siglo XXI*. Obtenido de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/18/1808-ParkerGumucio.pdf>
- Prensa Libre. (01 de marzo de 2015). *Prensa Libre*. Obtenido de Biden viaja a Centroamérica para frenar migración a EE.UU: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/biden-viaja-a-centroamerica-para-frenar-migracion-a-eeuu>
- Proceso. (1986). *proceso.com.mx*. Obtenido de Sorpresa por algunos designados para el gabinete de Vinicio Cerezo: <http://www.proceso.com.mx/142850/sorpre-por-algunos-designados-para-el-gabinete-de-vinicio-cerezo>
- Proyecto Mesoamérica. (s.f.). *Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica*. Obtenido de Proceso de Institucionalización del Plan Puebla Panamá (2001-2008): http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=239&Itemid=139
- Richardson, E. (2009). *“Esta Tierra es mía” el drama de Belice*. Guatemala: Cifuentes.
- Rivera, A. (29 de 10 de 2013). *FUNCEP*. Obtenido de Realidad de Guatemala y su Política Exterior: <https://www.youtube.com/watch?v=tCO7Qrc0KoY>
- Rodríguez, M. (18 de Diciembre de 2002). *Prensa Libre*. Recuperado el 2 de Agosto de 2017, de Cancillería: con mala imagen en el exterior: http://www.prensalibre.com/noticias/Cancilleria-mala-imagen-exterior_0_59994674
- Rodríguez, M. (12 de 02 de 2015). *La Hora*. Obtenido de Contrabando y corrupción frenan posibilidad de recaudación: <https://lahora.gt/contrabando-y-corrupcion-frenan-posibilidad-de-recaudacion/>
- Sanchez, L. (2010). *Ensayo: Los condicionantes internos de la política exterior*. Mendoza, Argentina: Universidad de Congreso.
- Secretaría Privada de la Presidencia. (2007). *Informe de Gobierno*. Guatemala: Secretaría Privada de la Presidencia.

- Segeplan. (1996). *Plan de Gobierno 1996-2000*. Guatemala: Segeplan.
- Segeplan. (2001). *Primer Informe al Congreso de la República, Presidente Alfonso Portillo*. Guatemala: Segeplan.
- Segeplan. (2003). *Tercer Informe al Congreso de la República, Presidente Alfonso Portillo*. Guatemala: Segeplan. Recuperado el 3 de Septiembre de 2017, de <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/121-informe-2002>
- Segeplan. (2011). *Los caminos de la solidaridad, Informe de Gobierno 2011*. Guatemala: SEGEPLAN.
- Segeplan. (2013). *Primer Informe de Gobierno: Otto Pérez Molina*. Guatemala : Segeplan.
- Segeplan. (2015). *Segeplan*. Obtenido de Guía par formulación de políticas públicas: <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/tematica/publicaciones-politicas-publicas/file/450-guia-para-formulacion-politicas-publicas>
- SICA. (27 de Noviembre de 2000). *Sistema de Integración Centroamericana*. Recuperado el 19 de Enero de 2017, de Sistema de Integración Centroamericana: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=376&idm=1>
- SIECA. (2016). *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*. Obtenido de estadisticas.sieca.int
- Solis, L., & Matul, D. (2004). La región Centroamericana . En C. Fuentes, *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos - América Latina Post 11/09/2001* (págs. 135-166). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- The History Channel Iberia. (2016). *Operación Tormenta del Desierto*. Obtenido de <http://canalhistoria.es/hoy-en-la-historia/operacion-tormenta-del-desierto/>
- Tomassini, L. (1988). *El análisis de la política exterior*. Obtenido de <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15688/16159>
- Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Obtenido de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/emprezas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

- Toussaint, M. (2009). Entre los vecinos y los imperios: el papel de belice en la geopolítica regional. *Revista de Estudios Históricos*, 105-128. Recuperado el 2 de Octubre de 2016, de Entre los vecinos y los imperios: el papel de Belice en la geopolítica regional
- Unidad de la Crónica de Gobierno. (1999). *De las palabras a las Obras*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Valdez, J., & Palencia, M. (09 de 06 de 2016). *Plaza Pública*. Obtenido de Los dominios del poder: <https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/lflacso-valdez-pubcom.pdf>
- Vargas-Alzate, L. (2010). *Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/215/21520964006.pdf>

Entrevistas

- Arzú, A. (10 de 07 de 2017). Poley de Guatemala. (E. á. RRII-IIPS, Entrevistador)
- Briz, J. (03 de 11 de 2016). Política Exterior de Guatemala. (E. RRII-IIPS, Entrevistador)
- Cerezo, V. (26 de 04 de 2017). Política Exterior de Guatemala. (E. A. RRII-IIPS, Entrevistador)
- Espada, R. (01 de 08 de 2017). Política Exterior de Guatemala. (E. A. RRII-IIPS, Entrevistador)
- Gutiérrez, E. (5 de 04 de 2017). Política Exterior de Guatemala. (E. A. RRII-IIPS, Entrevistador)
- Rosenthal, G. (28 de 03 de 2017). Política Exterior de Guatemala. (E. A. RRII-IIPS, Entrevistador)

“Nuevos municipios y construcción de ciudadanía. Una aproximación a los casos de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén. Período 2014-2016”

IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-

El proceso de indagación, análisis y elaboración del Informe Final que a continuación se comparte estuvo a cargo del siguiente equipo de investigación: Licenciado José Ernesto Duarte Madrid (Coordinador del Área de Estudios Socio-Políticos del IIPS) y los Auxiliares de Investigación Damaris Amézquita Orrego y Luis Enrique Pérez Álvarez. Además colaboraron en la realización del trabajo de campo los estudiantes: Dinora Centes, Geraldine Guzmán, Alma Sagastume, Elsy Taló, Gabriela Solorzano, Luis Valeriano Pascual, Edgar Ovando, Daniel Ramírez, Javier Ordoñez, Richard Gálvez y Gerson Contreras.

Abordaje teórico-metodológico

¿Cómo se realizó la investigación?

La presente investigación surge de la motivación por explicar la relación entre nuevos municipios y la construcción de ciudadanía en las poblaciones de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén. Otro elemento que reforzó dicho interés es que, a partir de 1985 (inicio de la transición a la democracia), se visualiza un aumento de nuevos municipios debido al cambio de normas sociales y jurídicas; así como el surgimiento de incentivos selectivos, estos son: sociales y económicos, que permitieron la organización social, pudiendo así desarrollarse Comités Pro Formación de Nuevos

Municipios y dando como resultados nuevos espacios locales que en teoría fortalecerán la ciudadanía.

Estas características llevaron a responder la siguiente pregunta: ¿Cómo influye la creación de nuevos municipios en la construcción de ciudadanía, período 2014-2016? En consecuencia, se planteó la siguiente premisa básica: la democracia de una sociedad se reconoce en los mecanismos y las estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que desarrollan y ejecutan las instancias responsables en el espacio local y que tienen como fin primordial la satisfacción de las necesidades ciudadanas en estrecha relación con otras estrategias que operan a nivel regional y nacional.

Como objetivo general se trazó el siguiente: Evidenciar el impacto político que tiene la creación de nuevos municipios en la construcción de ciudadanía, Período 2014-2016. Es decir, se buscó explicar la relación entre el aumento de nuevos municipios y la construcción de ciudadanía, todo esto vinculado al fortalecimiento de la democracia en Guatemala. Además, se trazaron tres objetivos específicos:

- Caracterizar la dinámica sociopolítica de nuevos municipios en Guatemala en el período 2014-2016;
- Identificar las estrategias implementadas por el Estado guatemalteco para fortalecer los espacios de administración pública local en función de la consecución de la democracia;
- Determinar los efectos de la creación de nuevos municipios en la construcción de ciudadanía de las poblaciones involucradas.

El trabajo de campo se realizó en los nuevos municipios de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén. Estos se escogieron debido a que fueron elevados a la categoría de municipio entre el período 2014-2016, son espacios que surgen en la postguerra y que se rigen por las normas e instituciones producto de la transición a la democracia y los Acuerdos de Paz y son lugares geográficamente, climáticamente y productivamente diferentes, pues uno se ubica en la costa sur a pocos kilómetros del mar pacífico (Sipacate, Escuintla), el segundo en el oriente (San Jorge, Zacapa) y el tercero en la región norte (El Chal, Petén).

La muestra para obtener la información fue de tipo probabilística, es decir, todos los miembros de la población tuvieron la misma probabilidad de ser seleccionados en el estudio sin importar género, etnia o algún aspecto socioeconómico. Para ello se utilizó la siguiente fórmula: donde n representa el tamaño de la muestra, z nivel de confianza deseado, p proporción de la población con la característica deseada, q proporción de la población sin la característica deseada, e nivel de confianza y N tamaño de la población.

El tamaño de la muestra se calculó con base al número de ciudadanos empadronados en el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral (TSE), ya que debido al interés de investigación solo se tomaron en cuenta personas mayores de dieciocho años. Siendo para San Jorge 6,478, para Sipacate 7,283, y El Chal 6,276; aplicando un 90% de confiabilidad y un error de 10%, se obtuvo una muestra no menor a 65.

La muestra obtenida reflejó las siguientes características sociodemográficas que pueden apreciarse en las tablas No.1, 2 y 3.

Tabla No. 1
Género en porcentajes

	Masculino	Femenino
Sipacate	35%	46%
San Jorge	29%	71%
El Chal	47%	52%

Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo "Nuevos municipios y construcción de ciudadanía".

Tabla No. 2
Autoidentificación étnica en porcentajes

	Ladino	Mestizo	Indígena	Maya	Otro
Sipacate	53%	18%	9%	7%	7%
San Jorge	61%	24%	1%	0%	8%
El Chal	73%	14%	6%	0%	4%

Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo "Nuevos municipios y construcción de ciudadanía".

Tabla No. 3
Media de edad

	Media
Sipacate	37 años
San Jorge	37 años
El Chal	33 años

Fuente: *IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-*, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

El instrumento metodológico que se utilizó en el proceso de abordaje de la realidad fue la encuesta, el cual se integró por 19 preguntas: 9 eran de selección múltiple, mientras que las otras 10 preguntas tenían como opción de respuesta “sí” o “no”, pero debían justificar su respuesta. La encuesta cuenta con tres tipos de preguntas: 1) relacionada a la participación en el Comité Pro Formación de Nuevos Municipios; 2) el fortalecimiento de la ciudadanía a partir de la participación en las nuevas instancias (Concejo Municipal, COMUDE, Comité Cívico) producto del nuevo municipio y 3) la relación existente entre ciudadanos y autoridades municipales.

Esta fase se complementó con la realización de entrevistas, en Sipacate se realizaron tres: al Alcalde Municipal Walter Nájera, a un agente de la Policía Nacional Civil (PNC)- y a un poblador, ambos solicitan el anonimato. En San Jorge, se entrevistó a una comerciante que, de igual forma, solicitó el anonimato, al representante del TSE que prefirió no identificarse, a la Directora de la Escuela Nacional Primaria, Mirna Judith Flores y la Secretaria del Concejo Municipal Elba Consuelo Valiente; finalmente en El Chal se entrevistó al Concejal I y Alcalde en funciones Leonardo Mateo.

Conceptos y definiciones básicas

El estudio se ocupa de los nuevos municipios y la construcción de ciudadanía, apoyada en los conceptos de ciudadanía, acción colectiva y territorio. Pues como se desarrollará más adelante, esos nuevos municipios surgen de un proceso de organización social en donde se persigue una determinada acción colectiva y en última instancia ese resultado puede potencializar la ciudadanía.

La aplicación de la teoría de la acción colectiva se justifica a partir de la dinámica de grupos, ya que no está condicionada por una conciencia colectiva, sino que se deriva de la racionalidad individual. Esto no quiere decir que el enfoque que se presenta sea totalmente reduccionista, pero sí pondera la acción individual.

En este sentido, la acción colectiva caracteriza la acción de los grupos a partir de los intereses individuales que se gestan en diferentes espacios, de esta manera se utilizan los conceptos de incentivo selectivo, social o económico debido a que retratan la dinámica al interior de los grupos, las organizaciones sociales y/o políticas se configuran a partir de estos incentivos.

Esos conceptos se complementan con el análisis de los costos de interdependencia social costos inherentes a cualquier tipo de organización y se componen por los costos externos y los costos de toma de decisión; en cualquier acción colectiva los individuos siempre buscan obtener alguna utilidad, por lo cual intentarán reducir los costos de interdependencia social (Buchanan & Tullock, 1999).

El vínculo entre acción colectiva y ciudadanía consiste en que, dentro de la organización social de Comités Pro Formación de Municipios existen intereses individuales que pueden convertirse en beneficios o utilidades comunes, lo cual no necesariamente significa cohesión en el grupo social, esos beneficios comunes guían el comportamiento que motiva el ejercicio de la ciudadanía, de manera consciente o no.

El ejercicio ciudadano se refiere a la participación activa en los asuntos públicos, es por ello que por ciudadanía se comprendió:

...la calidad que adquiere el que, teniendo una nacionalidad y habiendo cumplido las condiciones legales requeridas, asume el ejercicio de los derechos políticos que le habilitan para tomar parte activa en la vida pública del Estado y se somete a los deberes que le impone su calidad (Borja, 2002, pág. 172).

Ese ejercicio de los derechos políticos implica elegir y ser electo, así como la posibilidad inmediata de generar organización para presentar oposición política al gobierno de turno, a esa vida cívica activa y dinámica se le

denominará en esta investigación como: óptimo ciudadano, es un modelo ideal que se fundamenta en el supuesto que si la información fuese perfecta y los costos de interdependencia social casi inexistentes, se produciría una participación ciudadana extrema u óptima pues racionalmente el individuo reconoce la utilidad que puede obtener.

Sin embargo, esa actividad cívica y política se desarrolla en un espacio territorial que se define como:

Una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción (...) es una construcción social (...) toda relación social tiene concurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. (Montañez & Delgado, 1998, pág. 122).

El territorio es el espacio en donde se desenvuelve la acción humana. Esto se relaciona con la dimensión política del territorio, que como agrega Sosa (2012), “refiere al ejercicio de poder que se traduce en constantes y complejos procesos de lucha por la posesión y control del territorio que, a su vez, se convierten en apropiaciones, construcciones y transformaciones territoriales” (pág. 71).

El territorio es más que una simple porción geográfica, es una construcción social, producto de la acción individual, “...el territorio se explica y hace referencia a las relaciones entre humanos...” (Sosa, 2012, pág. 10); paralelamente a las relaciones humanas el territorio debe entenderse a partir de la espacialidad y la movilidad. Por ello, “surgen las microrregiones, los municipios, las regiones, las tierras altas y tierras bajas, las rutas, los mojones, la geografía sagrada [...] que delinean dinámicas, ritmos, tiempos y espacios de organización y apropiación del territorio” (Sosa, 2012, pág. 10).

A su vez, ese espacio territorial se encuentra regulado por el Estado, tradicionalmente la Ciencia Política entiende al Estado a partir de que: “... cada ser humano se transforma en una parte integral de un organismo más amplio y más significativo” (Buchanan & Tullock, 1999, pág. 37). Esto se

resume en que el Estado es una totalidad social, todos los individuos son el Estado.

Desde esta perspectiva, el Estado debe comprenderse como una entidad compuesta por un territorio que domina y controla; siguiendo esa concepción, O' Donell conceptualiza al Estado de la siguiente manera:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (O'Donell, 2008, pág. 27).

Valles (2007) caracteriza al Estado a partir de cuatro elementos: 1) El Estado delimita la política respecto al parentesco familiar, de la relación económica, de la relación religiosa; 2) el Estado otorga la capacidad de mandar y obedecer; 3) el Estado reivindica la exclusiva coacción, y, 4) el dominio sobre un territorio:

...el Estado entiende que su capacidad de regulación de conflictos tiene como marco de actuación un territorio claramente delimitado. La vinculación política tiene, sobre todo, una base territorial (...) la frontera territorial se convierte en una visualización de la forma política estatal (pág. 86).

Otro concepto fundamental para esta investigación es el de gobierno, siguiendo a Anthony Downs (1973) este puede definirse como:

...es el centro de poder último en la respectiva sociedad, es decir, que puede obligar a todos los demás grupos a acatar sus decisiones, mientras que estos no pueden a su vez coaccionarle. Por tanto, su función social ha de incluir al menos su actuación como garante último de cualquier uso de la coacción en la solución de conflictos... (pág. 24).

Debido a la importancia que se da en esta investigación a la construcción de ciudadanía es oportuno definir el gobierno democrático a partir de las siguientes características:

...1) se designa mediante elección popular un solo partidos (o coalición de partidos) que maneje el aparato de gobierno. 2) Dicha elección se repite a intervalos regulares, cuya duración no puede alterar por su cuenta el partido en el poder. 3) Todos los residentes permanentes adultos de la sociedad [...] de acuerdo con las leyes del país, pueden votar en las elecciones. 4) Cada votante puede emitir un solo voto, y solo uno, en cada elección. 5) Los partidos que pierdan en unas elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza que el partido que gane se haga cargo del poder. 6) El partido en el poder nunca trata de restringir las actividades políticas de los ciudadanos o de los demás partidos mientras estos no intenten derribar el gobierno por la fuerza. 7) En cada elección son dos o más partidos que compiten por el control del aparato de gobierno (Downs, 1973, pág. 25).

Finalmente, el informe de investigación se estructuró de la siguiente forma: en el apartado sucesivo se abordan aspectos teóricos sobre ciudadanía, acción colectiva y territorio relacionándolos con el trabajo de campo. En seguida, se realiza una caracterización de los tres municipios estudiados, así como el impacto que ha tenido el cambio de reglas, normas jurídicas y sociales en Guatemala en relación al surgimiento de nuevos municipios, todo esto complementado con el análisis de los resultados de la encuesta para finalizar con las conclusiones y reflexiones finales.

Ciudadanía, acción colectiva y territorios. Una revisión teórica y empírica

Una argumentación teórica de la ciudadanía y los municipios ¿espacios de construcción de ciudadana?

La ciudadanía es un componente esencial para el desarrollo de la democracia de un país puesto que la misma es el vehículo para participar en la toma de decisiones dentro de un ordenamiento político. Es por ello, que se entiende por ciudadanía el estatus legal que alcanza una persona que habita en un

territorio determinado, el cual le faculta para poder ser parte activa de los asuntos públicos (también elegir y ser electo), desde el espacio local hasta el nacional.

Esta concepción de ciudadanía se ha moldeado a través de diferentes hechos históricos, según Benítez citado por Trujillo (2012), el desarrollo del concepto fue de la siguiente manera:

... aparece con las ciudades-estado de la antigüedad, y en este caso, su fundamento teórico se encuentra en la filosofía griega, especialmente, en los trabajos de Aristóteles. Con posterioridad, a este fundamento se unirán los que provienen de la filosofía moderna, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau y Kant, fundamentalmente (p. 13).

La concepción de ciudadanía aristotélica tiene su origen en Grecia, sin embargo, ésta contaba con algunas peculiaridades inusuales para nuestra época pues ciudadanos eran todos los hombres, libres (es decir, no esclavos), con una edad mínima y con posesión de tierras, características que permitían participar activamente en las discusiones sobre la “polis”. El papel de la ciudadanía era participar en la toma de decisiones que significan un cambio en el sistema de vida de los habitantes de cierto territorio.

Como se analizará en las siguientes líneas, “La ciudadanía es una realidad política del mundo Occidental y siempre va a referirse a los miembros de una organización política.” (Trujillo, 2012, pág. 12).

La idea moderna de ciudadanía se desarrolla con los planteamientos de Hobbes, Locke, Kant y Rousseau. Hobbes, sostiene que los habitantes de un territorio no pueden autogobernarse debido a su estado de naturaleza, es por ello que propone un ente regulador llamado leviathan, el cual surge por la unión de todos los habitantes. Esto presupone que el leviathan actuará acorde a los intereses de los habitantes y no requiere una participación activa tal y como se concibe actualmente.

Esa unión, Hobbes la denominaba sociedad civil o ciudad debido a que: “cuando hay una voluntad de todos los hombres, debe ser tomada como si fuera una persona” (Hobbes, 2000, p. 118). Por ello entiéndase sociedad civil como:

...una persona cuya voluntad, por acuerdo de muchos hombres, ha de tomarse como si fuese la voluntad de todos; de tal modo que dicha persona puede hacer uso de todo el poder y de todas las facultades de cada persona particular para mantenimiento de la paz y para defensa común... (Hobbes, 2000, p. 119).

Eso indica que los ciudadanos deben ceder su voluntad a un solo poder, y éste guiará los destinos de la ciudad por el bien común y la paz. Por otra parte, John Locke, rechazaba la idea hobseana de que los ciudadanos depositarán su confianza en un leviathan, “para él, la institución del gobierno puede y debe concebirse como instrumento para la defensa de la vida, libertad y propiedad de sus ciudadanos” (Held, 2012, p. 102).

Al igual que Hobbes, Locke concibe un determinado estado de la naturaleza en el cual los derechos naturales no están garantizados, “por lo tanto, el remedio a los inconvenientes del estado de naturaleza es un acuerdo o contrato para crear, en primer lugar, una sociedad independiente y en segundo lugar una sociedad política o gobierno” (Held, 2012, p. 103).

Esa distinción es de suma importancia pues, Locke estaría sembrando las bases de la ciudadanía moderna,

...son los individuos de la sociedad los que otorgan autoridad al gobierno, con el propósito de que persiga los fines de los gobernados; si estos fines no fuesen representados adecuadamente, los jueces últimos son el pueblo –ciudadanos-, quienes pueden prescindir tanto de sus diputados como, si es necesario, de la misma forma de gobierno existente (...) en opinión de Locke, debe recalarse que la formación del Estado no supone la transferencia de todos los derechos de los súbditos al Estado (Held, 2012, p. 103).

Mientras que “Kant, con su teoría del derecho y el Estado, busca hacer compatibles las diversas voluntades individuales con una voluntad total, y producir un Estado jurídico, en el que el ser y deber ser del Estado coincidan.” (Benítez en Trujillo, 2004, p. 14).

Otro elemento fundamental es el de “voluntad general” de Jean Jacques Rousseau, pues, apertura una nueva manera de entender la ciudadanía. El

Estado y el sistema jurídico surgen a partir de un pacto social en donde todos los miembros de un determinado espacio geográfico ya no ceden ciertos intereses personales a un ente superior para que les proteja, sino todos buscan defender sus intereses comunes por medio de dicho pacto.

Esto tiene como finalidad conciliar las voluntades individuales con una voluntad general,

...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza (amenazadora), a la persona y a los bienes de cada asociado y por lo cual: uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que así mismo y quede tan libre como antes, el cual garantizará los derechos naturales... (Trujillo, 2012, p. 12).

Una de las diferencias importantes sobre el concepto de ciudadanía entre Rousseau y Thomas Hobbes es que el primero plantea que: “la voluntad general es el estado en que cada uno de los ciudadanos de un Estado republicano entregan sus derechos, no a un poder externo y superior a ellos, como plantea Hobbes (Leviatán), sino más bien a un poder común que exprese la voluntad de todos, cada hombre se compromete libre y voluntariamente, para buscar el bien común” (Trujillo, 2012, p. 11).

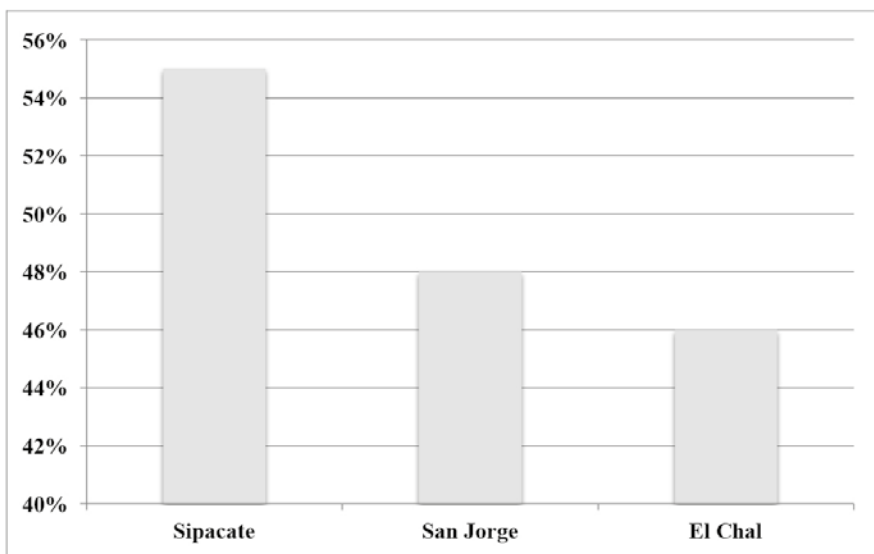
Estos elementos teóricos indican cómo ha evolucionado la forma de ser ciudadano. En las antiguas polis griegas se concibió un ciudadano activo con alta participación debido al espacio territorial, esta concepción fue reforzada con las ideas de la ilustración y la revolución inglesa, francesa e independencia norteamericana, que gestaron la idea de un ciudadano universal por medio de la democracia.

Para que exista ese ciudadano universal son necesarias algunas condiciones básicas, disponibilidad de información, bajos costos de interdependencia social, un Estado que atienda necesidades materiales y un sistema democrático que garantice la competencia electoral. Estos factores pueden facilitar la existencia de un óptimo ciudadano.

El Estado de Guatemala por medio de la Constitución Política de la República, establece algunas garantías para poder alcanzar dicho óptimo, inscripción de partidos políticos, libre emisión del pensamiento y procesos electorales

a nivel nacional y municipal. Es en el espacio municipal donde puede existir mayor potencialidad de ciudadanía, pues las condiciones geográficas y demográficas lo facilitan. Esto se concibe teóricamente, no obstante, el trabajo de campo evidencia poca información de parte de los ciudadanos en cuanto al conocimiento de las autoridades locales, ver la gráfica número 1.

Gráfica No. 1
Conocimiento de los ciudadanos sobre los miembros que conforman el Concejo Municipal



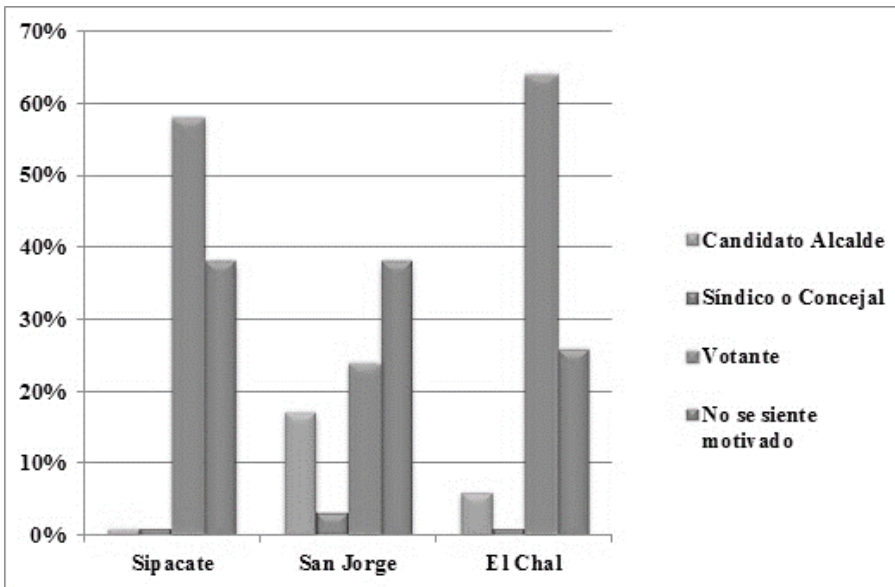
Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

La poca disponibilidad de información distorsiona la concepción teórica antes mencionada, pues ser ciudadano implica dialogar y discutir con las autoridades para participar de las decisiones que puedan afectar al municipio. Esa información imperfecta puede explicarse en la medida en que el ciudadano no reconozca una utilidad en conocer a los miembros de un Concejo Municipal.

Otro aspecto que teóricamente implica ser ciudadano es el derecho a elegir y ser electo, esto incluye la posibilidad de participar activamente en partidos

políticos o bien Comités Cívicos Electorales, la gráfica 2 arroja datos sobre la motivación a participar en elecciones como candidato a Alcalde, Síndicos o Concejales o únicamente como votantes.

Gráfica No. 2
Intención de los ciudadanos para participar como candidatos a alcaldes, síndicos, concejales o como votantes



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo "Nuevos municipios y construcción de ciudadanía".

En los tres municipios se evidencia escasa motivación de los ciudadanos para participar como candidatos. La grafica 2 indica que los encuestados reducen el ejercicio ciudadano al voto.

La explicación a este comportamiento es, en primera instancia, por el cálculo racional del costo de oportunidad, es decir, para los individuos no existe mucho beneficio en involucrarse en dichos procesos de toma decisión, aunado a ello la percepción negativa hacia la política partidista.

En segundo lugar, la toma de decisión si bien es racional, es dependiente de la información que se disponga, ya que no existen suficientes incentivos para que el individuo busque una mayor información, pues el ejercicio del voto le implica costos de interdependencia social mucho menor que participar en una organización político partidista.

Por último, la cultura política influye en el comportamiento racional de los ciudadanos, éste depende de las características del sistema político y social, es decir, si es o no autoritario. El ejercicio ciudadano, la tributación, el proceso electoral, la aceptación a partidos políticos, son ideas poco posicionadas y, por tanto, son percibidas como elementos que no representan beneficio o utilidad para el individuo.

La acción colectiva: racionalidad e interacción

Para el estudio de la interacción entre ciudadanos y Estado es imperativo considerar el estudio de los grupos, debido a que en el trabajo se identificaron tres grupos que interactúan entre sí en el proceso de creación de nuevos municipios, los cuales son determinantes en la construcción de ciudadanía.

Además de conocer las condiciones particulares en la que esta interacción se gesta, implica tener en cuenta el contexto democrático, es decir, el sistema político en el cual conviven los ciudadanos, de aquí se derivan el tipo de demandas e intereses que tenga un determinado grupo.

El contexto adquiere relevancia en cuanto expone cierto tipo de organización social, por ejemplo, en la sociedad primitiva, la familia como grupo primario corresponde a la organización total de la sociedad, no existen mayores inconvenientes para la convivencia o el manejo de recursos que contribuyen al bien común; así lo describe Parsons, citado por Mancur Olson (1992), “es bien sabido que, en muchas sociedades primitivas, (...) el parentesco ‘domina’ la estructura social...” (pág. 28).

Por el contrario, en la sociedad moderna, luego del contrato social adquirido producto de diferentes procesos económicos, sociales y políticos, se incorporan nuevos grupos sociales como la iglesia, las empresas, las universidades, etc; así como el aparato rector: el Estado. Éste contribuye a la generación de una

nueva dinámica de interacción humana, contribuyendo a la acción colectiva por medio de la organización, el objetivo es incidir ante este aparato por el bienestar común.

Las sociedades modernas a las que actualmente nos enfrentamos requieren de una comprensión precisa, no sólo vista desde el Estado y las instituciones que rigen cierto espacio de la dinámica en sociedad, sino también en cómo este tipo de sociedades tratan de enmarcar su rumbo y de optimizar la estructura política existente para mejorar sus condiciones de vida.

La teoría de la acción colectiva puede parecer un planteamiento un tanto economicista, ya que su origen procede de teorías como la elección racional que surge del análisis económico predictivo y controlado del individuo. La racionalidad se privilegia en este contexto, tal y como lo plantea Ritzer (2008) se describe al actor racional como maximizador y egoísta que elige eficazmente los medios alternativos que le permiten alcanzar sus fines según la información de la que disponga.

La racionalidad suele confundirse con el egoísmo, es común que se les relacione causalmente, esto presupone que todos los actores sociales son auto interesados, pero la racionalidad y el egoísmo, en palabras de Jon Elster (2013), son normas sociales, ya que se actúa en función de lo que está establecido y lo que se piensa que es racional o que debe satisfacer deseos propios.

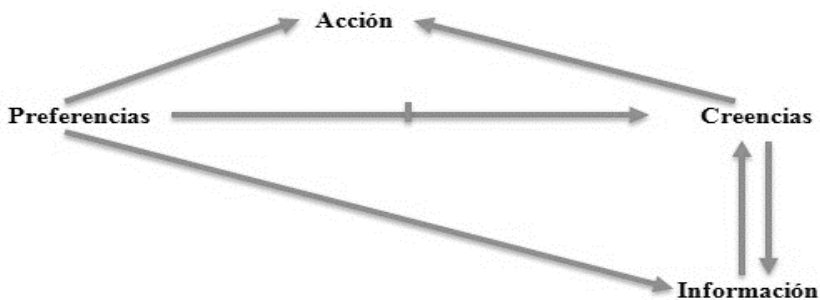
Se asume que los demás están actuando racionalmente ya que se ha establecido una forma de racionalidad social, es decir, parámetros que están regulados por la lógica humana sistematizada a través del tiempo. De esta manera la racionalidad se entiende como la manera de accionar óptimamente según estas reglas, haciendo que la toma de decisiones sea fundamental en este proceso.

La toma de decisiones en este sentido es vital para la formación de nuevos municipios, ya que requiere tanto del conocimiento de la situación del municipio, de las demandas o intereses de la comunidad, como de los intereses políticos o de ciertas personas que buscan beneficios. Es aquí donde la racionalidad y egoísmo toman su lugar, ya que la dinámica depende de quiénes inicien con dichos procesos de creación, sean legítimos o no.

El individuo como ser racional y egoísta en sociedad mantendrá una meta, la cual pretenderá alcanzar, en este caso, mediante la organización y no necesariamente con la inclusión de todos los habitantes y ciudadanos de los nuevos municipios.

Como se verá en el siguiente esquema, el concepto de acción está ligado al de racionalidad, siendo un proceso en el cual influyen los deseos o preferencias, el sistema de creencias, y el acceso a un nivel determinado de información. Asimismo, la relación entre los deseos y el sistema de creencias crea una expectativa ilusoria y hasta irracional de la acción que se pretende toma un procedimiento racional. Es decir, todo individuo irracional es racional a su propia manera (Elster, 2013).

Ilustración No. 1 **El proceso de acción racional**



Fuente: *IIPS-Área de Estudios Sociopolíticos-*, con base en Elster (2002).

Cabe mencionar que el racionalismo modifica la idea del ciudadano, cuestión que se gesta como un concepto occidental durante la ilustración, derivado de esto, la Revolución inglesa y francesa e independencia norteamericana son hechos relevantes para la instauración de su significado en un contexto político-social en el cual se adquiere una forma moderna de concebir la ciudadanía.

Desde la teoría de la elección racional surgen múltiples variables analíticas que engloban el estudio de la racionalidad, por ejemplo: la teoría de la acción

colectiva, la teoría de la elección pública, la teoría de juegos y la teoría del intercambio.

La teoría de la acción colectiva retoma los fundamentos de la teoría de la elección racional, pero privilegia la relación grupal de estos supuestos. La complejidad de su estudio radica en definir que no solamente la consecución de fines comunes dirigirá una efectiva organización. Se tiende a confundir en este contexto que la conducta de los grupos está determinada por el interés común, para esto refiere Olson (2014)“...muchos estudiosos de las ciencias políticas en los Estados Unidos han supuesto durante mucho tiempo que los ciudadanos que tienen un interés político común se organizarán y lucharán a favor del mismo” (pág. 203).

Esta afirmación, considera Olson, además de ser común es altamente refutable. Debido a la naturaleza de la formación de los grupos, en un caso óptimo, éste sería homogéneo, es decir, de una misma procedencia o de círculos sociales afines; pero aún en este caso Mancur Olson plantea que no se llegará a una organización espontánea sin que existan intereses individuales que se satisfagan y que en consecuencia contribuyan al bien común. Para ejemplificar esta tesis, Olson toma como referencia el caso marxista.

...en la afirmación marxista según la cual en las sociedades capitalistas la clase burguesa hace que el gobierno sirva a sus propios intereses. Una vez que la explotación del proletariado ha llegado a determinado nivel, y ha desaparecido la “falsa conciencia”, la clase obrera se rebelará en su propio beneficio y establecerá una dictadura del proletariado (2014, pág. 203).

De esta manera, Olson pretende hacer ver que este escenario óptimo no es posible, por lo que plantea que los incentivos son importantes para la consecución de fines colectivos.

Los incentivos selectivos como los describe Olson, pueden ser positivos o negativos. Puede tratarse de un bien colectivo que sea percibido por sus miembros durante o luego de la culminación de las demandas, o puede tratarse de la ausencia de beneficios o de obtención de beneficios negativos, o aún de la penalización por parte del grupo. “Las sanciones y las recompensas sociales son “incentivos selectivos”, es decir, figuran entre los tipos de

incentivos a los que se puede recurrir para movilizar a un grupo latente” (Olson, 1992, pág. 71).

Dentro de los incentivos selectivos, podemos identificar los incentivos económicos y sociales. Los primeros tienden a asociarse con los sociales, determinando que, el status social proviene en buena manera de lo que se disponga económicamente. Se piensa que al ofrecer a determinado grupo un incentivo económico o monetario se contribuye a satisfacer el interés social que pueda perseguir al adherirse con una organización. En definitiva, los dos tipos de incentivos tienen un efecto en el individuo en pro del grupo, pero se ha propuesto que los incentivos sociales pueden ser determinantes para la acción colectiva, ya que se responde mejor a estos estímulos.

Por ejemplo, la presión social y la aceptación de los integrantes del grupo pueden determinar la colaboración en buena medida del individuo, en palabras de Olson (1992) “... la mayoría de las personas valoran la compañía de sus amigos y asociados lo mismo que la posición social, el prestigio personal y la auto estimación” (pág. 70).

En este sentido, Olson resalta la importancia de los incentivos selectivos sociales y les impone un nivel de efectividad del mismo modo que a los incentivos selectivos económicos, ya que a pesar de que pueda percibirse que la acción orientada con un bien material pueda afianzarse, la dinámica social también es un panorama que provoca bienestar al individuo y que por lo tanto actuará en pro de satisfacer dicha necesidad.

Olson (1992) reitera que este análisis refuerza la tesis en que la acción orientada estará determinada por los incentivos que se brinden y de los cuales se disponga. En este sentido, se refuerza porque “...la posición social y la aceptación social son bienes individuales, no colectivos” (pág. 71). Estos bienes contribuyen al bien común si satisfacen necesidades individuales.

Asimismo, es necesario resaltar que estos incentivos sociales solo funcionan en los grupos más pequeños. La organización y la interacción de los pequeños grupos permiten la sanción o la recompensa social en mayor medida, ya que la interacción es más cercana, a diferencia de los grupos grandes: “... no es posible que todos conozcan a todos y por eso mismo el grupo no será amistoso; de manera que por lo general una persona no resultará afectada

socialmente si se niega a hacer sacrificios por las metas de su grupo” (Olson, 2014, pág. 71).

La perspectiva que se mantiene a partir de la teoría de la acción colectiva, y por supuesto de la presencia de incentivos selectivos ya sean económicos y sociales, es que durante la creación de nuevos municipios existen múltiples variaciones en la organización de los grupos, ya que puede darse al interior de la comunidad aludiendo que exista activa participación en los comités pro formación, o bien a partir de las organizaciones políticas que impulsan la creación de nuevos municipios a partir de sus intereses.

Es en este tipo de dinámicas, donde los incentivos selectivos juegan un papel crucial para la organización social, ya que se actuará o se buscará pertenecer a un grupo determinado según los intereses que se persigan, siendo totalmente individuales, pero que pueden ser afines a un interés colectivo.

Esto significa que quienes se organicen obtendrán ciertos beneficios que pueden encontrarse casualmente con una visión colectiva. Por ejemplo, en la participación de un comité pro formación se encontrarán múltiples acciones para tratar de incluir a la población interesada, pero que por razones de desconocimiento o de simple desinterés o rechazo muchos no se adherirán con este tipo de organización, a pesar de los incentivos que puedan generarse, ya sea obtener un cargo político al crearse el municipio o porque se obtengan beneficios materiales o de prestigio social.

Pero esta dinámica hace emerger un concepto clave, los free riders que menciona la teoría de la acción colectiva, refiere que las personas que por diferentes razones no se adhieren a un tipo de organización que lucha por un interés colectivo, pero que de cualquier manera recibirán una recompensa o beneficio, se constituyen como free riders o beneficiarios sin participación ni colaboración por el bien común. Tal y como se muestra en la gráfica 4.

Además, es necesario resaltar, como bien lo indica Olson, muchos de los incentivos sociales que se gestan en las organizaciones, son útiles porque comparte un espacio territorial reducido y en el cual la actuación de los grupos será fácilmente socializada dada la cantidad de habitantes, por ser un grupo pequeño.

Por ello los incentivos sociales pueden actuar de forma más directa y con mayor coerción, ya que es posible que tanto las acciones positivas o negativas dentro de los grupos y su función ante la creación de nuevos municipios puedan ser juzgadas, por lo que el ambiente social puede ser una determinante para movilizar a un grupo latente.

Otro concepto fundamental que explica la acción colectiva es el análisis de los costos de interdependencia social que está compuesto por costos externos que son ajenos a los individuos, (restricciones sociales o jurídicas para gestar una organización social o requisitos burocráticos) y los costos de toma de decisión, estos a diferencia de los primeros son los que el individuo asume en su participación en alguna organización u acción colectiva. Para los teóricos de la elección pública los individuos racionalmente buscan reducir al máximo dichos costos.

Tal es el caso de Guatemala, ya que en los últimos años se ha contemplado un crecimiento en la formación de nuevos municipios (Ver gráfica No.3), en cuanto a territorio se refiere, éste se ha fragmentado exponencialmente a través de los años.

Gráfica No. 3
Creación de nuevos municipios en Guatemala



Fuente: *IIPS-Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en Cancinos (2016).*

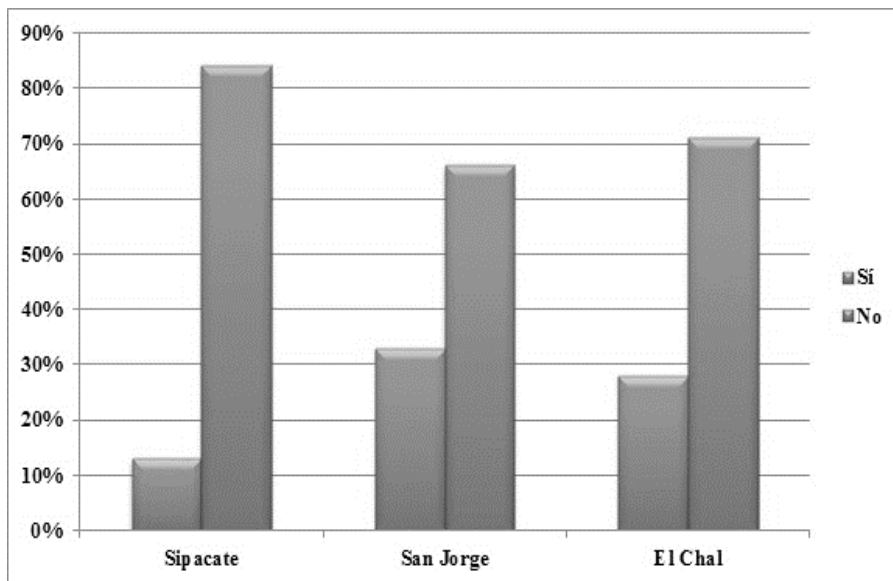
Podría decirse que, al Estado, según principios democráticos, le favorece la creación de nuevos municipios en la medida en que éste represente construcción de ciudadanía, participación en los asuntos públicos y por tanto una mayor desconcentración de la administración pública.

Desde una perspectiva ideal, la conformación de un espacio territorial puede propiciar la activa participación ciudadana, ya que se puede ligar a un mayor sentido de pertenencia y, por lo tanto, a la movilización de los habitantes para la organización y preservación de sus recursos y sobre todo a la persecución de su bienestar.

Es por eso que la acción colectiva vista como teoría puede tomar sentido ante este tipo de situaciones, ya que la motivación de los habitantes podría hacer fluir diferentes intereses, claramente no se puede asumir que esta motivación vista desde el sentido de pertenencia sea el único requisito para la organización entre ciudadanos. Por el contrario, la variedad de intereses implícitos o explícitos guiarán cierto comportamiento a lo interno de los grupos que se gesten durante y después del proceso de creación de nuevos municipios.

Para el estudio de la acción colectiva debe resaltarse que existen diferentes actores que intervienen en el proceso, en el caso de la formación de nuevos municipios puede identificarse no sólo a los líderes comunitarios, las y los actores en organizaciones cívicas o comités de vecinos, si es que los hay; sino se debe enfocar la mirada en quienes de una u otra forma intervienen directamente para la creación de municipios, ellos son los actores políticos junto con sus respectivos partidos, además de los diputados que influyen en todo el juego político.

Gráfica No. 4
Porcentaje de participación en el Comité Pro Formación de los Nuevos Municipios de: Sipacate, San Jorge y El Chal



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

La gráfica 4 indica el bajo nivel de participación de las poblaciones involucradas en el Comité Pro Formación de Nuevos Municipios, esto como se verá más adelante no implica un desacuerdo hacia la formación del nuevo municipio, más bien, la escasa participación sugiere que estos grupos (Comités pro formación de nuevos municipios) no son latentes, sino que existen muchos individuos que no forman parte activa del grupo, pero reconocen los beneficios del proceso de acción colectiva.

La acción colectiva contribuye al análisis de los procesos que se gestan desde el plano formal como el informal dentro de la sociedad. Tiene un nivel explicativo sobre la génesis organizativa de los individuos como también de la interacción al interior del grupo y de cómo estas dinámicas contribuyen a alcanzar fines colectivos. Esto indudablemente se hace manifiesto en Guatemala en los municipios de Sipacate, Escuintla; San Jorge, Zacapa y El Chal, Petén.

Territorio y regionalización en Guatemala: un espacio para el desarrollo de la acción colectiva y el ejercicio ciudadano

Establecer una fecha exacta sobre la génesis del proceso de conformación del territorio nacional es sumamente complejo, pues, se tendría que remontar siglos atrás con el proceso de conquista y colonización de los españoles y aún podría retrocederse miles de años más si se reconoce que la civilización maya tenía sus propias concepciones sobre el territorio. Como señala Aragón (2008),

...podemos ubicar los antecedentes de la configuración del territorio actual, los cuales se encuentran, primero, en los usos y transformaciones que los antiguos habitantes de Mesoamérica efectuaron sobre estas tierras y, luego en el sistema de dominación colonial, como germen del desarrollo urbano, la disposición espacial y la territorialidad de nuestros días (pág. 87).

No obstante, puede rastrearse y ubicarse la actual configuración del territorio nacional en los procesos políticos, administrativos y burocráticos del régimen colonial, estos tenían como característica primordial la centralidad del poder político, con el objetivo de control social hacia la población.

...vale mencionar que el proceso de constitución actual del territorio se desprende directamente de la organización política y administrativa heredada de la colonia, donde la vastedad territorial hizo que muchas veces la empresa de conquista y colonización no lograra afianzarse y su dominación no pasara de ser puramente nominal, no solo en la Capitanía General de Guatemala, sino en el resto de regiones del llamado nuevo mundo, dejando el control de buena parte de los territorios conquistados en manos de castas criollas. Por tanto, el uso del territorio durante el período colonia habría de orientarse hacia la explotación de la tierra, dando como resultado marginal, un desarrollo particular de las ciudades, la urbanización y municipalización (Aragón, 2008, pág. 93).

La primera división oficial del territorio guatemalteco debe ubicarse en el texto constitucional de 1825, aquí aparecen por primera vez los siguientes departamentos: "...Suchitepéquez y Sololá, Guatemala y Escuintla,

Sacatepéquez y Chimaltenango. Quetzaltenango y Soconusco, Totonicapán y Huehuetenango, Verapaz y Chiquimula...” (Aragón, 2008, pág. 94).

En consecuencia, lo expuesto puede caracterizarse con la dimensión política del territorio pues claramente se ve como el Estado de Guatemala ha sido el garante de permitir o no el surgimiento de nuevos territorios, así como de la regionalización oficial. En la investigación sobre “Fragmentación del territorio en Guatemala en el Siglo XXI” (López & Simón Caná, 2013) apuntan que en 1935 se configura el territorio nacional con 22 departamentos, desde ese entonces no han surgido nuevos. Sin embargo, los intentos por establecer una regionalización política administrativa han sido dinámicos y variables.

En su trabajo sobre la regionalización oficial Aragón (2008) considera tres momentos claves en los intentos de regionalizar el territorio nacional, siendo éstos: **1)** Política Nacional de Desarrollo Regional de 1968 y Plan de Desarrollo 1970-1975; **2)** Ley Preliminar de Regionalización de 1986; y, **3)** Propuestas de regionalización de post guerra.

En el marco del primer intento por implementar una política de regionalización en el territorio nacional señala Aragón (2008) que la Política Nacional de Desarrollo Regional de 1968 y Plan de Desarrollo 1970-1975, priorizaba la delimitación regional. Desde esta perspectiva la misma se planteó de la siguiente forma: **1)** Cuenca del pacífico, **2)** Cuenca el altiplano y **3)** Cuenca del atlántico.

El proyecto buscaba establecer polos urbanos a partir de la localización geográfica y actividades productivas y recursos. Para el año de 1967 los principales polos eran los departamentos de: Guatemala, Escuintla, Quetzaltenango, Mazatenango, Retalhuleu, Zacapa y Chiquimula (Aragón, 2008).

Este primer intento de regionalización, buscaba la centralidad en departamentos aparentemente más productivos, con los años dicha tendencia ocasionó la sobrepoblación de algunos centros urbanos, así como el distanciamiento entre los órganos políticos de gobierno y los ciudadanos, el plan de regionalización era insuficiente y no consideraba las necesidades y características del territorio nacional.

La planificación regional, bajo la lógica de centralizar los territorios aparentemente más productivos proseguiría con el *Plan de Desarrollo 1970-1975*, este documento no era exclusivamente territorial sino de política económica,

“...en el anexo II del citado instrumento – *Plan de Desarrollo 1970-1975*- de política económica también aparece una propuesta de regionalización, orientada hacia el favorecimiento del desarrollo agrícola, asumiendo espacios diferenciables que constituyen complejos ecológicos-sociológicos-económicos. Los criterios que se tomaron en cuenta fueron: 1) Magnitud y naturaleza de los recursos desarrollados; 2) Características sociales de los agricultores; 3) Tipo de agricultura a realizar...” (Aragón, 2008, pág. 131).

Entre los objetivos de este nuevo plan destaca la intención de armonizar la relación entre urbano-rural:

“con la creación de espacios homogéneos y polarizados se buscó utilizar los sistemas urbanos reconocidos o potenciales y sus áreas de influencia para la definición de extensiones regionales con características agro-ecológicas similares, armonizando el desarrollo de las ciudades con desarrollo rural” (Aragón, 2008, pág. 133).

La propuesta inicialmente concebía cinco regiones: **1)** Espacio operacional de la Costa sur; **2)** Espacio Operacional del Altiplano Occidental; **3)** Espacio Operacional del Altiplano del Este; **4)** Espacio Operacional Norte bajo y **5)** Espacio Operacional de Petén (Aragón, 2008).

Esta propuesta se concibe como una de las más ambiciosas ya que si bien es cierto tomaba como elemento fundamental de regionalización aspectos eminentemente productivos, buscó armonizar lo urbano y lo rural, así como buscar el desarrollo más amplio y no de polos específicos como el Plan de 1967.

Con el inicio del proceso de democratización en 1982, comenzaron algunos cambios a lo interno del régimen político, se buscaba una transición desde un gobierno autoritario a uno democrático, la cual se materializó en 1985 cuando entró en vigencia una nueva Constitución y en paralelo se implementaron

reformas como la creación de los Consejos de Desarrollo y la Ley Preliminar de Regionalización.

Dentro del nuevo texto constitucional en el artículo 224, se incluyó la división administrativa del territorio nacional, quedando subdividido en Departamentos y Municipios. La Ley Preliminar de Regionalización estableció las regiones actualmente vigentes en Guatemala: **Región Metropolitana:** Guatemala, **Región Norte:** Alta y Baja Verapaz, **Región Nororiente:** Izabal, Chiquimula, Zacapa y El progreso, **Región Suroriente:** Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa, **Región Central:** Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla, **Región Suroccidente:** San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez, **Región Noroccidente:** Huehuetenango y Quiche, **Región Petén:** El Petén.

Este proceso de regionalización buscó una mayor descentralización administrativa del territorio nacional, además de un intento racionalizado de urbanización de algunos territorios que hasta ese entonces estaban olvidados por la institucionalidad pública.

Una de las partes fundamentales de la Ley Preliminar de Regionalización consiste en concebir a las regiones más allá de un simple espacio geográfico y físico, visualizándolas como un conjunto de regiones que compartan características económicas, sociales y culturales, que además pueden efectuar acciones conjuntas con el gobierno local y nacional, así como la participación de diversos sectores sociales, es decir, se resalta la importancia que de ahora en adelante jugaría el Estado como garante del desarrollo económico, político y social.

Los legisladores de la época dieron por sentado que el Estado tendría un papel protagónico en las labores de regionalización para el desarrollo y sería el conductor de las políticas económicas de generación de riqueza, no sólo en términos de la organización productiva del territorio, sino en los objetivos de ordenamiento de la burocracia y las ramas de la administración pública que fuera necesario institucionalizar en lugares estratégicos del país (Aragón, 2008, pág. 83).

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, surgen oportunidades para plantear otras modalidades de regionalización del territorio nacional, muchas

de las propuestas se hicieron a partir de la diversidad étnica y lingüística de Guatemala y otras bajo aspectos técnicos y políticos.

En ese sentido, en el año 2000, los diputados Juan Luis González García, Luis Fernando Pérez Martínez y Leonel Soto Arango, presentaron ante el pleno una iniciativa de ley que buscaría revertir los problemas y fracasos de la Ley Preliminar de Regionalización, para los diputados, esta normativa tenía los siguientes vejámenes:

...las regiones contempladas por la Ley Preliminar de Regionalización, fueron constituidos con criterios económicos, sociales y culturales tremendamente distintos y que se ha demostrado en la práctica que la regionalización no alcanzó el objetivo de desarrollar las regiones establecidas, en especial por haber aglutinado en algunas de ellas más de un departamento y, en el peor de los casos, seis departamentos con características e indicadores diferentes en los campos económico, social y cultural (Aragón, 2008, pág. 169).

La propuesta de los diputados consistía en convertir cada departamento de Guatemala en una región por lo que el territorio nacional estaría conformado por 22 regiones, las cuales se interpretarían como “la delimitación territorial de cada uno de los departamentos de la República” (Aragón, 2008, pág. 170).

En cuanto a las iniciativas de regionalización a partir de aspectos lingüísticos pueden mencionarse tres, la del Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), Organización Maya Oxaljuj Keej Maya’Ajtz’ii’b (OKMA) y la propuesta de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI). El fundamento de estas propuestas es la reivindicación y recuperación de los idiomas mayas, el sistema de regiones sería pensando en función de los distintos idiomas, para ello la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) elaboró una propuesta que buscaría validar lo planteado por las organizaciones mencionadas.

La última propuesta de regionalización es de la Secretaria de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), data de los años 2005-2007 en el marco de la Estrategia de Regionalización y Desarrollo Urbano ERDU, el objetivo general de dicha política es:

...restablecer el equilibrio espacial y reducir el desbalance existente en los niveles de bienestar y desarrollo entre las diferentes regiones del país intentando, en la medida de lo posible, alcanzar un mayor grado de integración física, económica y social, desestimular el ritmo de crecimiento del área metropolitana de Guatemala y promover la integración económico-social de los asentamientos rurales, diversificando su base productiva e incentivando la comercialización de bienes y servicios (Aragón, 2008, pág. 178).

Otro de los pilares fundamentales de la ERDU es la regionalización del territorio nacional a partir de *centros intermedios*, *centros menores* y *centros comunitarios*. Sobre esa base territorial la propuesta establecerá un *Sistema Urbano Nacional (SUN)* que tendrá como objetivo, un *Centro Estratégico de Servicio (CES)* (Aragón, 2008). El cual tendría como objetivo constituirse en,

Un pueblo que funge como centro natural de confluencia de carácter social, productivo y comercial y en donde los servicios a proporcionar incluirían salud, educación, abasto, energía eléctrica, telefonía rural y acceso a internet. Para el efecto se elegirá un lugar con ciertos elementos básicos, como por ejemplo la existencia de más de 500 habitantes por centro poblado, una red de caminos, una fuente de agua y que posea condiciones mínimas de sanidad (pág. 179).

Bajo esta perspectiva la regionalización y organización territorial quedaría de la siguiente manera:

Tabla No. 4
Propuesta de regionalización de SEGEPLAN

Región	Departamentos	Ciudades menores	Ciudades intermedias	Ciudades mayores
Central	Guatemala Sacatepéquez Chimaltenango	Jocotenango Sumpango Santiago Sacatepé- quez Ciudad Vieja Alotenango Comalapa Tecpán Patzún Patzicía	Antigua Guatemala Chimaltenango	Guatemala
.	Alta Verapaz Baja Verapaz	San Miguel Chicaj Rabinal Cubulco San Cristóbal Verapaz San Juan Chamelco San Catalina la tinta	Salamá Panzós Chisec	Cobán

Región	Departamentos	Ciudades menores	Ciudades intermedias	Ciudades mayores
Vertiente atlántica	Izabal	Morales El Estor Livingston		Puerto Barrios
Oriente	Chiquimula El Progreso Zacapa Jutiapa Jalapa	Gualán Sanarate Asunción Mita Monjas San Luis Jilotepeque Chiquimula	Zacapa Esquipulas Guastatoya Jalapa Jutiapa	Chiquimula
Vertiente del pacífico	Santa Rosa Escuintla Suchitepéquez Retalhuleu	Tiquisate San José Palín La Gomera Iztapa	Cuilapa Barberena Santa Lucía Cotzumalguapa Mazatenango Retalhuleu Francisco Zapotitlán San Pablo Jocopilas Chicacao Patulul San Sebastián Nuevo San Carlos	Escuintla

Región	Departamentos	Ciudades menores	Ciudades intermedias	Ciudades mayores
Noroccidente	Quetzaltenango Huehuetenango Quiché Totonicapán San Marcos Sololá	San Francisco el Alto Momostenango Nahualá Panajachel San Lucas Tolimán Santiago Atrilán Olintepeque Ostuncalco Cantel Colomba Comitancillo Malacatán Ayutla San Pablo La democracia San Mateo Ixtatán Chajul Nebaj Joyabaj	Coatepeque Barillas Jacaltenango Santa Cruz del Quiche Chichicastenango Totonicapán San Marcos San Pedro Sololá Huehuetenango	Quetzaltenango
Petén	Petén		Sayaxche Melchor de Mencos Poptún Carmelita	Flores San Benito

Fuente: SEGEPLAN, citado por Aragón, (2008).

De la interacción a la acción: Nuevos municipios y construcción de ciudadanía en Guatemala

Las políticas y planes de regionalización encuentran vínculo con el interés de investigación debido a que existe una relación entre ordenamiento territorial, regionalización y surgimiento de nuevos municipios. Por ejemplo, toda la normativa en materia de regionalización y descentralización del poder local que surge de la transición a la democracia en 1985 y Acuerdos de Paz en 1996, llevan la consigna de fortalecer la administración pública local y fortalecer la participación ciudadana.

Interacción-acción, nuevos municipios y construcción de ciudadanía el caso de: Sipacate, San Jorge y El Chal

En el caso de **Sipacate, Escuintla**, el territorio, perteneció al Municipio de la Gomera, “se encuentra ubicada a 134 kms de la ciudad capital, su nombre significa Tierra de Tiburones (...) No existen ríos, ni montañas, su suelo es negro, arenoso y sin arcilla. Con relación a los antecedentes históricos de la aldea, no se cuenta con nada escrito” (Comité Pro Formación del Municipio de Sipacate, 2002, pág. 25).

En el diagnóstico comunal contenido en el expediente legislativo, se destaca una entrevista a un anciano del lugar, el cual expresó:

...la aldea Sipacate era una especie de puerto, en donde las embarcaciones entraban en el canal de Chiquimulilla. Antes Sipacate era llamado rancherío puerto de Sipacate, medía aproximadamente 3 manzanas, todos sus habitantes poseían salinas de horno, el producto de éstas, lo sacaban en carreta de bueyes hacia la estación del ferrocarril ubicada en Obispo, La Democracia. Además, eran propietarios de ganado bovino y porcino, también de aves de corral, etc. (Comité Pro Formación del Municipio de Sipacate, 2002, pág. 34).

En la actualidad, la economía del lugar se caracteriza por el mercado de verduras, carnicerías, tiendas, farmacias, comedores, cafeterías, hospedajes, producción de sal, cultivo de palma africana, pesca artesanal, viveros de camarón, corte de caña de azúcar, banano y ganadería.

Geográficamente el municipio se localiza “al sur-occidente de la República de Guatemala, colindando al norte con los municipios de Siquinalá y Santa Lucía Cotzumalguapa, al sur con el Océano Pacífico, al este con el municipio de la Democracia, Puerto de San José y al Oeste con la Nueva Concepción [...] cuenta con una población de 18,000 habitantes” (Comité Pro Formación, 2002, pág. 33).

El 17 de junio de 2003 los residentes de la Aldea Sipacate, jurisdicción del municipio de la Gomera, Escuintla, presentan solicitud para elevar su comunidad a la categoría de Municipio, proceso que duraría 15 años. El actual Alcalde de Sipacate Walter Nájera (2017) comentó que “...el momento más complicado en la creación del nuevo municipio fue en el 2015 cuando se necesitaba de la aprobación del decreto y agrega que poner de acuerdo a 158 diputados fue complicado...”. Finalmente, el 9 de septiembre de 2016 comienza a funcionar la municipalidad.

En el oriente del país surgió el nuevo municipio de **San Jorge, Zacapa**; se encuentra a 149 kilómetros de la Ciudad de Guatemala y se integra por las siguientes Aldeas: Barranco Colorado, San Juan, Tablones, Plan de Morro, Cimarrón y Sinaneca. La población del Municipio al año 2001, era de 10,650 habitantes (Comite Pro Formación, 2014, pág. 155), sin embargo, para el año 2014 según publicación del diario Prensa Libre (2014), la población aumento a 18, 000 habitantes.

En relación a la economía, “...se basa en agricultura tradicional y exportación, esta zona es conocida por sus cultivos de melón, sandía, papaya, chile, tomate, maíz, frijol, maicillo, mango, limón y berenjena...” (Prensa Libre, 2014, pág. 7). Dentro del ahora municipio se ubica la empresa Productos Agrícolas de Oriente (PAO), que se dedica al cultivo del melón.

En una entrevista que se realizó a uno de los miembros del Comité Pro Formación del municipio, quien pidió el anonimato, agregó que inicialmente al territorio se le llamaba Llanetíos debido a que era un llano muy grande, posteriormente, se convirtió en la Aldea San Jorge, en honor al Presidente Jorge Ubico.

La solicitud para la creación del nuevo municipio se remonta a 1984, el cual no logró alcanzar el objetivo; en el año de 1999 se iniciarían nuevamente las gestiones, alcanzando la categoría de municipio en el año 2014.

El acercamiento con la población visibilizó un conflicto de interés entre dos barrios del municipio, Barranco Colorado y San Jorge. El primero se opuso a la creación del municipio aduciendo que San Jorge no representa sus intereses, mientras que los segundos aducen que los de Barranco no sienten pertenencia territorial, existiendo un rechazo mutuo. Un ejemplo es que Barranco Colorado organiza su propia feria independientemente de la de San Jorge.

San Jorge es un municipio de muchos contrastes socioeconómicos, en el casco urbano, ubicado en el barrio San Jorge la urbanización refleja un estatus económico mejor que los barrios ubicados en la periferia del municipio, estos son: Malpais, La Cueva del Coyote o Barranco Colorado, donde tienen condiciones de hacinamiento e infraestructura de vivienda precaria, algunas están construidas de baritas de madera tapadas por nylon o cartón.

Finalmente, el municipio de **El Chal, Petén**, perteneció al Municipio de Dolores Petén, "...El Chal se localiza en la sección. Este de la zona de sabana húmeda del centro de Petén, en el área Maya. Está situado en la ruta de comunicación que de sur a norte comunica con las montañas Mayas y con el centro de Petén..." (Comite Pro Formación n. M., 2014, pág. 248). El nuevo municipio colinda:

...al Este con la comunidad de El Quetzal de la jurisdicción del municipio de Dolores; Al Oeste con el Chal, Santa Ana, perteneciente al municipio de Santa Ana; al Norte colinda con el arroyo El Chal y varias parcelas y al Sur con el río San Juan y un importante parcelamiento con predominancia en la actividad ganadera... (Comite Pro Formación, 2014, pág. 248 y 249).

Como dato relevante se puede destacar que El Chal "...es una de las aldeas más grandes con que cuenta actualmente el municipio de Dolores, en el departamento de Petén. Caracterizada por ser una zona pujante de desarrollo, mismo que se manifiesta en el comercio que se efectúa entre sus habitantes y comunidades circunvecinas; asimismo se desarrolla en gran escala la actividad ganadera, tanto en lo que respecta a la crianza como la comercialización de ganado, aunado esto a la producción de leche y sus derivados..." (Comite Pro Formación, 2014, pág. 250).

Además, existe una producción agrícola importante; los productos mayormente producidos son: “Maíz con una producción anual de 55,920 quintales; Frijol con una producción anual de 10,130 quintales; Pepitoria con una producción anual de 2,056 quintales” (Comite Pro Formación, 2014, pág. 251).

Según se puede destacar a partir del informe y diagnóstico socioeconómico adjuntado en el expediente legislativo de creación del nuevo municipio,

Otras de las fuentes de ingresos económicos para la sostenibilidad del futuro municipio de El Chal, la constituyen los establecimientos comerciales, industriales y de servicio ya que con el pago de arbitrios mensuales contribuirán a la economía del municipio. En el área del futuro municipio El Chal los establecimientos comerciales que más destacan son las tiendas (61) seguido de las casetas (19); en el ámbito de las pequeñas industrias destacan las lecherías (9), en cuanto a establecimientos de servicios destacan los centros educativos (8), los hoteles y hospedajes (3) y en servicio de transporte de pasajeros los mototaxis (25). (Comite Pro Formación, 2014, pág. 251).

El 26 de febrero de 2004, el Comité Pro Formación de Municipio de la Aldea El Chal iniciará solicitud ante la Gobernación departamental de Petén para que dicha población fuera elevada a la categoría de Municipio.

“El cambio de reglas en Guatemala”

Cuatro momentos históricos relevantes para los nuevos municipios y la construcción de ciudadanía

El surgimiento de nuevos municipios en el territorio nacional se ha potencializado o minimizado a partir de cuatro momentos relevantes para la ciudadanía, la administración pública local, y, el surgimiento de nuevos municipios: **1)** Casi poliarquía (1944-1955); **2)** Hegemonía cerrada (1958-1982); **3)** Liberalización (1982-1985) y **4)** democracia delegativa (A partir de 1985).

La importancia de estas etapas radica en las reglas sociales y jurídicas y en los resultados que produjeron; Esto es abordado por los teóricos de la elección racional, pues como lo expresa Ostrom (2015) las reglas se interpretan como:

...entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican que acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten. Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para lograr orden y predecibilidad entre los humanos creando clase de personas (posiciones) a las que seguidamente se les requiere, se les permite o se les prohíbe llevar a cabo clases de acciones en relación con resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la posibilidad de ser vigilados y sancionados de manera predecible (pág. 56 y 57).

El marco normativo de los cuatro momentos históricos ha sido variable y por ello los resultados han sido diferentes. En 1944 se estableció un nuevo orden político, al cual se le denominará *casi poliarquía*, este concepto se relaciona con el de *poliarquía*, régimen que se sostiene en el debate y la oposición política, “sus ciudadanos sin distinción política tienen oportunidad para: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias y 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato” (Dahl, 2009, pág. 14),

Cuando se agrega la palabra *casi poliarquía* se refiere a un régimen que: “... puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total...” (Dahl, 2009, pág. 19). Lo que se configuró en Guatemala en 1945, debido a las influencias extra societatales como la persecución internacional a los gobiernos de la revolución, entre otros factores, no permitieron la poliarquía total, sin embargo, surgieron incentivos que permitieron establecer gobiernos representativos en lo local y lo nacional.

El nuevo reacomodo institucional y el desarrollo de nuevas normas permitieron nuevas organizaciones como partidos políticos y gobiernos municipales. Esto se combinó con tres elementos fundamentales: la ciudadanía, la autonomía y transferencia de autoridad a las municipalidades se garantizaron en la nueva Constitución, esto garantizaría la primera experiencia de democracia representativa para Guatemala; en este periodo surgieron 8 nuevos municipios. El Artículo 9 de la Constitución establece:

Son ciudadanos: 1o.-Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años; 2o.-Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho

años que sepan leer y escribir. Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos públicos.

El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas; optativo y público para los ciudadanos analfabetos. Tienen obligación de inscribirse en el Registro Cívico, dentro del año en que obtengan la ciudadanía, todos los varones de diez y ocho años que sepan leer y escribir. Para las mujeres y los analfabetos, tal inscripción es un derecho. Los analfabetos podrán ejercer el sufragio seis meses después de haberse inscrito.

Para inscribirse en el Registro Cívico, quienes sepan leer y escribir deben comparecer ante la autoridad respectiva con sus documentos de identidad y firmar la inscripción; los analfabetos, además de presentar la documentación a que alude el párrafo anterior, deben hacerse acompañar de dos testigos honorables, ciudadanos y vecinos del lugar, quienes garantizarán la capacidad cívica del compareciente y su deseo de ejercer el derecho de sufragio.

Nadie puede obligar a una mujer ciudadana o a un analfabeto a inscribirse en el registro Cívico o a votar. Tampoco puede compelerse a ciudadano alguno a votar por determinada persona. Los funcionarios, empleados públicos y patronos que violaren cuales quiera de las disposiciones contenidas en este párrafo, sufrirán las penas corporales y pecuniarias que determina la ley y quedarán suspensos en sus derechos de ciudadanos e inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos, por el tiempo que la misma ley señale. Los analfabetos son elegibles únicamente para cargos municipales (CANG, 1977, pág. 303).

En relación a los gobiernos municipales la Constitución en el título décimo y Artículos del 199 al 205 avalaba a las municipalidades como espacios locales de participación democrática.

Artículo 199.- El Territorio de la República se divide para su administración en Departamentos, y éstos en Municipios.

Artículo 200.- El Presidente de la República nombrará, para la administración de cada Departamento, un Gobernador, cuyas calidades y atribuciones fija la ley. El Gobernador es el representante y delegado del Ejecutivo.

Artículo 201.- Los Municipios se rigen por corporaciones municipales, autónomas, que presiden uno o varios Alcaldes. Tanto las corporaciones como los Alcaldes son electos en forma directa y popular.

Artículo 202.- Los Alcaldes son, en sus respectivas jurisdicciones, los delegados y representantes del Gobernador departamental, que a su vez lo es del Gobierno. Cada Municipio organizará su policía local, que estará exclusivamente bajo las órdenes del Alcalde.

Artículo 203.-Las municipalidades tienen facultad para establecer sus arbitrios. Será necesaria la aprobación del Gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar erogaciones.

Artículo 204.-La organización, funcionamiento y atribuciones de las municipalidades y las de sus miembros, es materia de ley.

Artículo 205.-Los bienes y rentas de los municipios son propiedad exclusiva de cada uno de ellos, y gozan de las garantías que les concede la ley (CANG, 1977, pág. 337).

Estos avances políticos fueron detenidos abruptamente por los acontecimientos de 1954; el derrocamiento de Jacobo Árbenz Guzmán trajo consigo el cambio en algunas normas fundamentales para alcanzar una poliarquía; en 1956, entró en vigencia una nueva Constitución y restringió la participación política de los ciudadanos guatemaltecos. En el Artículo 23 prohibía la libre formación de partidos políticos.

Artículo 23. Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por los principios democráticos. Queda prohibida la organización o funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario (CANG, 1977, pág. 345).

El marco institucional y normativo para el surgimiento de nuevos municipios cambiaría radicalmente con la Asamblea Constituyente de 1965, "...conforme a las nuevas reglas y requisitos que había establecido el gobierno militar, los

únicos partidos políticos facultados para participar eran el Movimiento de Liberación Nacional, el Partido Revolucionario y la Democracia Cristiana Guatemalteca” (Rosada, 1999, pág. 118).

El proceso constituyente en mención arrojó un texto constitucional con las características siguientes: **1)** dependencia de los órganos electorales al Ejecutivo; **2)** Altos costos de interdependencia social, que se traduce en dificultades para emprender organización social y acciones colectivas; **3)** inexistencia de un registro de ciudadanos y **4)** dificultades para expresar oposición al régimen.

La dependencia de los órganos electorales al Organismo Ejecutivo se fundamentaba en la Constitución en el Artículo 35, “El Registro Electoral, como órgano administrativo permanente, estará a cargo de un director designado por el Organismo Ejecutivo, para un período de cuatro años” (CANG, 1977, pág. 388).

A este periodo se le puede caracterizar como una *hegemonía cerrada*, (Dahl, 2009), en el cual el régimen político se prohíbe cualquier espacio para el debate, se elimina a la oposición y la representación política plural, además, de una fuerte tendencia a la militarización, los golpes de Estado, el control y persecución hacia los opositores.

El 23 de marzo de 1982, comenzó el proceso de liberalización parcial del régimen político, implicó una transición entre una *hegemonía cerrada* a una *oligarquía competitiva*; consistió en “...abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje, puede asegurarse que un cambio en esta dirección supone la liberalización del régimen” (Dahl, 2009, pág. 17). Ese proceso abarca hasta 1985, esa liberalización fue parcial y en medio de un contexto de guerra interna.

La apertura en el debate público fue paulatina y dificultosa, por ejemplo, iniciaron diálogos (aunque no fueron amplios) para establecer una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos así como exigencia de una nueva Asamblea Constituyente la cual se pospuso por unos meses debido a las intenciones políticas de Efraín Ríos Montt, esto obligó a un nuevo golpe de Estado, que llevaría a la presidencia al General Óscar Humberto Mejía Vítores, quien sí garantizó el proceso constituyente.

La liberalización por sus características de ser un proceso político garantizado por los grupos que ostentan el poder presenta las siguientes dificultades: “Los proyectos de liberalización impulsados por fuerzas del establishment del poder autoritario tienen invariablemente como objeto una **apertura controlada del espacio político**” (Przeworski, 1995, pág. 97).

Esa apertura controlada del espacio político arrojó los siguientes resultados para el surgimiento de nuevos municipios y la ciudadanía: **1)** el decreto que da vida a la nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos, y **2)** La Constitución Política de la República.

La Ley Electoral que se menciona es la que se encuentra actualmente vigente, entre sus características se pueden señalar: **a)** la separación del Organismo Ejecutivo de la institucionalidad electoral, (se creó el Tribunal Supremo Electoral); **b)** regulación y establecimiento de un padrón electoral (hasta esa fecha (1982) no existían registros sobre las elecciones ni sobre los votantes legalmente inscritos); **c)** libre inscripción de partidos políticos; y, **d)** se introduce la figura de Comité Cívico Electoral reduciendo los costos de interdependencia social.

La Ley Electoral garantizó la libertad de organización y asociación de los guatemaltecos en el espacio político. “Artículo 17. Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985, pág. 20).

La nueva Constitución garantizó una democracia representativa, pero, como afirma O’ donell (1994), puede caracterizarse como una *democracia delegativa*, “la cual, no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la representativa” (pág. 60); este modelo posee una figura presidencial altamente mesiánica y populista, “...a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación (...) la rendición de cuentas aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada...” (pág. 60).

Este marco institucional y normativo tuvo fuerte influencia en la administración pública local y en la ciudadanía, dando como resultados la facilidad para que se configuren nuevos municipios; durante el periodo de la *hegemonía cerrada*

y la liberalización parcial aparecieron cuatro nuevos municipios, número que fue superado por el período de *la democracia delegativa* en donde surgen catorce nuevos municipios, debido a la reducción de los costos externos y a los costos de toma de decisión, ahora los individuos sí podrían encontrar una utilidad o beneficio al crear un nuevo municipio.

Con la firma de la paz y los Acuerdos de Paz marcan una nueva era en la desconcentración administrativa y la descentralización estatal convierten al municipio en el espacio primario para el ejercicio de la ciudadanía; en los considerandos del Decreto 14-2002 se habla de dicha necesidad:

Considerando, que la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales ya los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. (Congreso de la República de Guatemala, 2008, pág. 1).

El fortalecimiento del espacio local es un aspecto indispensable para la modernización del Estado y su eficiencia para cumplir con su fin primordial: velar por el bien común de sus ciudadanos.

La Constitución de 1985 y los Acuerdos de Paz dan la apertura política para la conformación de partidos políticos o comités cívicos sin distinción de credo ideológico. Los costos de interdependencia social disminuyen y se abren las oportunidades de participación en la contienda electoral.

Con la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo se convierte “en el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca” (SEGEPLAN, 2009).

Todo lo anterior presupone una organización ciudadana y una cultura política democrática. Durante los últimos 20 años desde la Firma de la Paz, el proceso de transformación de la participación democrática ha sido lento y tardío, debido a fenómenos como el clientelismo político, la corrupción y la instalación de estructuras delictivas organizadas dentro del aparato estatal.

La transición a la democracia, la Constitución de 1985 y los Acuerdos de Paz, permitieron el surgimiento de nuevos incentivos sociales y económicos. Dichos incentivos surgen a partir de la interacción entre sociedad civil y el Estado.

Se debe mencionar que, el Estado no regula directamente un determinado incentivo, no se administra o legisla con el objetivo de crear incentivos selectivos que impulse la participación ciudadana, si no que surgen a partir de la interacción social para la movilización de un grupo latente. En relación a los incentivos sociales, identificando al Estado como gerente, de los mismos se pueden mencionar los siguientes:

- Constitución Política de la República, que garantiza tres elementos fundamentales: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias, y, 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato (Dahl, 2009).
- Tribunal Supremo Electoral, dicho órgano sería el encargado de evitar fraudes electorales y de que las preferencias de los ciudadanos sean debidamente procesadas.
- Comités Cívicos Electorales, instituciones alternativas a los partidos políticos en el espacio local, permiten postular a cargos a los concejos municipales.
- Reformas al Código Municipal, entre los principales cambios destacó el cambio en cuanto a la concepción de municipio, pues a partir del decreto 12-2002, se entiende al municipio como un espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Sistema de Consejos de Desarrollo -SISCODE-, surge como un espacio alternativo de participación política, en el Artículo 1 de

la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, expresa lo siguiente: “El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo” (pág. 2).

Los nuevos municipios en la acción e interacción de los ciudadanos de Sipacate, San Jorge y El Chal

A lo largo de la investigación se ha priorizado la relevancia que tienen estos incentivos para el surgimiento de nuevos municipios, enseguida se presentará un análisis sobre el impacto que dichos incentivos han tenido en las poblaciones involucradas.

La premisa de esta investigación, consiste en una determinación causal entre nuevos municipios y construcción de ciudadanía. Es decir, si la población participa en la creación del nuevo municipio participará activamente en los asuntos públicos.

Como se dijo anteriormente, en el trabajo de campo se identificaron tres tipos de grupos que interactúan entre sí en el proceso de creación del nuevo municipio: **1)** el grupo político (Diputados, Partidos Políticos, Gobernadores, Alcaldes, etc.); **2)** El Comité Pro Formación del nuevo municipio y **3)** la población de los nuevos municipios.

Los indicadores básicos para analizar la intencionalidad de la acción están relacionados con la información que los individuos poseen, las preferencias y el costo-beneficio, todo esto argumentado anteriormente en la teoría de la acción colectiva.

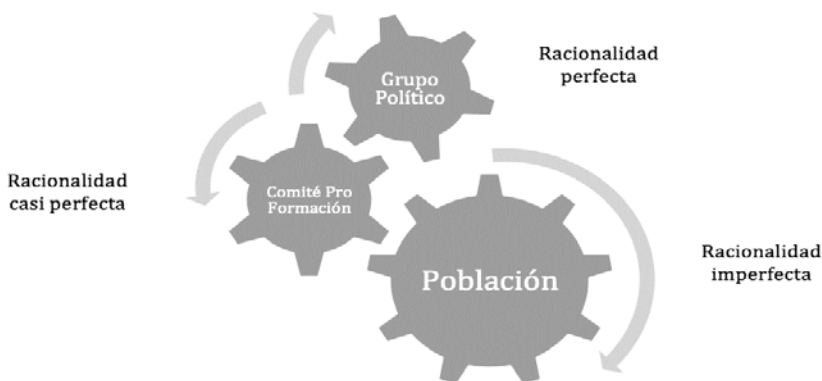
El primer grupo presenta mayor racionalidad en todo el proceso, a esta le llamamos racionalidad perfecta debido a su intervención en el proceso y a la información de la que disponen. En el plano ideal, la función de este grupo no debería ser recibir beneficio alguno del proceso de formación del nuevo municipio, sin embargo, el oportunismo político es el determinante para crear un nuevo municipio.

En el caso de Sipacate, el ex alcalde de La Gomera quien estuvo en el cargo por más de 10 años, pierde en las últimas elecciones municipales (2015), por lo que encontró en Sipacate una utilidad, pues intentó que el Presidente de turno lo nombrara como Alcalde, debido a que en ese municipio, no se realizaron elecciones por las limitaciones de tiempo, siendo este un comportamiento Free Rider en la medida en que la acción es oportunista ya que se beneficia a partir de la organización del Comité Pro Formación del Nuevo Municipio de Sipacate.

En relación a los incentivos selectivos, sociales o económicos del primer grupo, estos se pueden evidenciar en aspectos como: aumentar el prestigio (incentivos sociales) dentro de la población, pues estos individuos se presentan como garantes de la aprobación del municipio, además de aumentar y mantener cuotas de poder en determinado territorio el cual les proveerá beneficios económicos (incentivos económicos).

Los tres grupos no se pueden analizar de manera aislada sino se entrelazan en ciertos momentos y espacios. La interacción-acción es permanente e interdependiente pues uno depende de los otros, tal y como se visualiza en la siguiente imagen:

Ilustración No. 2
La racionalidad de los grupos que intervienen en el proceso de creación de un nuevo municipio.



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

El segundo grupo está compuesto por ciudadanos con una racionalidad casi perfecta pues debido a la información de la que disponen, por cuanto son parte del proceso y generadores del mismo, no muestran una intencionalidad totalmente oportunista (free rider) pero sí encuentran utilidad de dicha organización, puesto que se han beneficiado de bienes materiales, cargos públicos o bien del prestigio y reconocimiento social. Por ejemplo, en el municipio de El Chal, el actual Alcalde funciones (Concejal I) participó del Comité Pro Formación a partir de una cooperativa de ganaderos.

Se sostiene que los incentivos selectivos económicos que explican la intencionalidad de la acción del segundo grupo, son los siguientes: 1) fomentar y mejorar el sector económico al que pertenece; en el caso del El Chal, el ganadero; en Sipacate, el pesquero y, San Jorge, no se visualizaron grupos económicos organizados; 2) posibilidad de formar parte del Concejo Municipal, producto de su participación en el Comité Pro Formación del nuevo municipio.

En contraste, el tercer grupo posee una racionalidad imperfecta, puesto que no disponen de toda la información, lo cual puede generar apatía o motivación a partir de las preferencias. Esto se evidencia en los tres municipios; muchos ciudadanos apoyan la creación del municipio por que reconocen que los va a beneficiar y representa mejoras sustanciales en la calidad de vida, sin embargo, realizan otras acciones que racionalmente les generará una mayor utilidad que participar en el Comité Pro Formación.

Un ejemplo de este comportamiento se visualiza en el municipio de El Chal (el cual se repitió constantemente en los tres municipios), una ama de casa responde que apoya la creación del nuevo municipio pues considera que traerá mejoras sustanciales en su comunidad, no obstante, no se sintió motivada a participar del Comité porque ella se dedica a las tareas del hogar, es decir, esa actividad le genera una mayor utilidad pero se beneficia del esfuerzo de los otros miembros que sí participaron del Comité. Esta última característica es común a los bienes públicos, pues estos no pueden ser negados a ninguno solo por el hecho de formar parte del grupo.

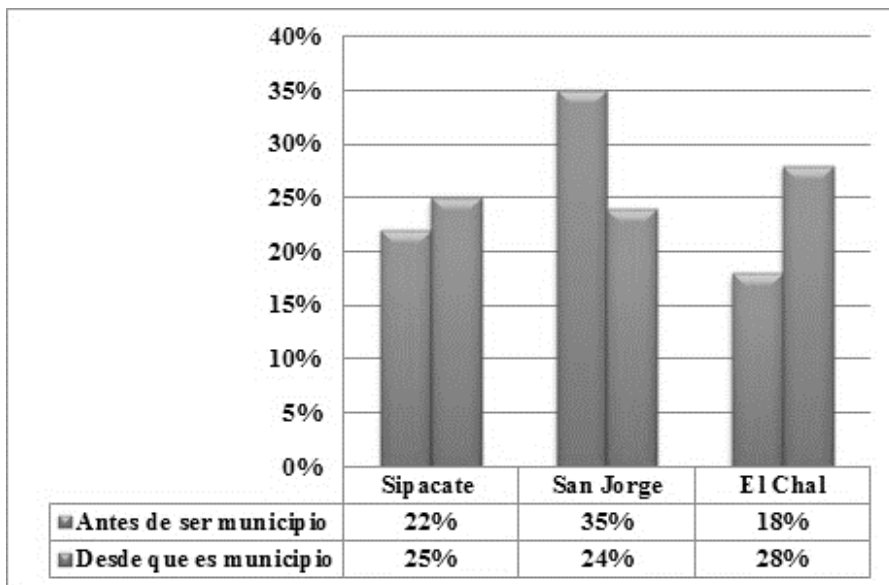
El otro eje transversal de esta investigación se refiere a la ciudadanía, entre los hallazgos se destaca que no se reconoce la determinación causal expresada

en la premisa. Sin embargo, existen otros elementos de ciudadanía que la población ejerce de manera consciente o inconsciente.

Se resalta la noción que implica un nuevo espacio institucional (Municipalidad) para la resolución de conflictos y la recepción de demandas ciudadanas, es decir, ahora se cuenta con una autoridad pública más cercana que, en teoría, debe velar por sus intereses. A pesar de que en los tres municipios se ha calificado como regular la atención que se presta al vecino, los mismos encuestados reconocen que una ventaja de la creación del municipio es realizar trámites y gestiones en la colindancia geográfica del municipio.

Los resultados de la encuesta respecto a la intención de participación ciudadana en instancias como: COCODES, COMUDES, Partidos Políticos, Comités de Vecinos y Comités Cívicos arrojaron los siguientes datos.

Gráfica No. 5
Intención de participación ciudadana



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

A partir de estos resultados se comprueba que no existe determinación causal con la construcción de ciudadanía y la creación de nuevos municipios, sin embargo, vale la pena explicar las causas que ocasionan el crecimiento moderado en la intención de participación en las instancias mencionadas, en el caso de Sipacate y El Chal; también, se deberá explicar la variación en el municipio de San Jorge.

Como se muestra en la gráfica 2 el crecimiento en la intención o motivación de participar en las diferentes instancias para incidir en las decisiones públicas es moderado, un tres y diez por ciento, en el caso de Sipacate y El Chal respectivamente. Aunque esto no se traduce precisamente en una participación activa de los ciudadanos, sí refleja cierto deseo de participar, esto debido al desconocimiento del funcionamiento de los mecanismos de participación, por lo que no contribuye a la construcción de ciudadanía.

Ese aumento en cuanto a la intención de participación también puede asociarse a que las nuevas condiciones generan expectativas, además, el surgimiento de dichas instancias políticas reduce los costos de independencia social; también, puede agregarse que los ciudadanos categóricamente consideran que si no se hubiese creado el municipio sus potencialidades de mejorar sus condiciones de vida se reducirían.

En contraste con estos dos municipios, el caso de San Jorge, evidencia que el deseo de participación ciudadana, en vez de aumentar, se redujo con el nuevo municipio, esto puede encontrar una explicación a partir del conflicto territorial y de identidad que existe entre el barrio de Barranco Colorado y San Jorge; estos son los lugares más poblados del municipio, puede inferirse, a partir del trabajo de campo que los pobladores de Barranco no se sintieron representados durante la creación del nuevo municipio.

El proceso de desconcentración de la administración pública que implica la creación de un nuevo municipio trae consigo espacios institucionales de participación ciudadana, aunque la ciudadanía no se ejerza de manera óptima por factores como la personalización del poder y la ausencia de información perfecta.

En relación al primer factor (personalización del poder), en el municipio de San Jorge el relato oral de una comerciante evidenciaba cómo la personalización

del poder es una idea posicionada en los ciudadanos, ya que se tiene la creencia que el Alcalde, quien es la figura ejecutiva de la municipalidad, tiene el poder de decidir de forma unilateral, cuando en realidad el máximo órgano de decisión es el Concejo Municipal, integrado por el Alcalde, Concejales y Síndicos.

El segundo factor (ausencia de información perfecta) se refiere a la falta de información que posee un ciudadano de forma consciente o inconsciente, esto repercute en el proceso de toma de decisiones y por ende de su elección racional.

Esta posición se contrasta con lo que en esta investigación se denomina óptimo ciudadano y como se explicó en el apartado metodológico y conceptual; esto hace referencia a un individuo que presenta información perfecta y que el espacio administrativo y político no le agrega altos costos de interdependencia social, es decir participa y se organiza con facilidad, debido a que reconoce una utilidad de participar en procesos de toma de decisión.

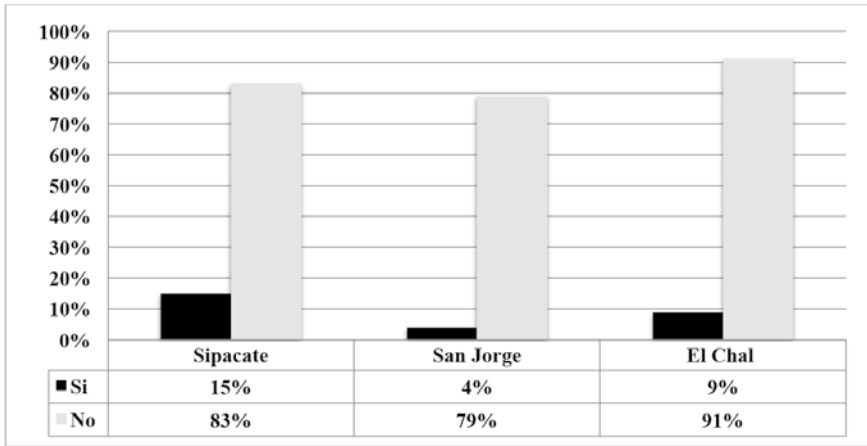
Debido a la dificultad de alcanzar ese óptimo ciudadano, el trabajo de campo evidenció otras formas de ejercer la ciudadanía, probablemente de manera inconsciente, pues los resultados arrojan, en los tres municipios, que una de las motivaciones para apoyar la creación del municipio es la creencia en que mejorarán las condiciones de vida y como ya se ha agregado, surgirá un espacio donde se puede discutir y participar de decisiones políticas que de una u otra forma afectan la vida de los ciudadanos.

El objetivo de toda participación ciudadana, en un plano normativo, es mejorar las propias condiciones de vida. Sin embargo, en el trabajo de campo realizado en los tres municipios se pudo observar que las características socio-económicas de los mismos no eran las ideales para alcanzar el óptimo ciudadano; aunque estos encuentren una mayor utilidad, el dedicarse a superar sus carencias materiales por medio de esfuerzos propios, se reconoce que la creación del nuevo municipio es una oportunidad para mejorar su calidad de vida, sin embargo éste no es un incentivo suficientemente fuerte para activar una participación extrema.

Uno de los principales hallazgos de este trabajo es la relación entre creación de nuevos municipios y la posibilidad de mejorar la calidad de vida y las

condiciones de infraestructura del municipio; en el caso de El Chal surgió la variable de mejoras económicas y oportunidades de empleo. Esto se expresa en la siguiente gráfica:

Gráfica No.6
Nivel de aceptación de los nuevos municipios por parte de los ciudadanos



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

Al indagar sobre el ¿por qué? a la respuesta de la pregunta 19 de la encuesta que muestra la gráfica 3, los pobladores daban razones como: “es más desarrollo”, “se vive mejor”, “hay más turismo”, “hay más obra gris”, “hay mejoras”, “se ven cambios y mejoras”, “hay mejoras económicas”; respuestas que indican una esperanza en modificar sustancialmente las condiciones de vida de la aldea que ahora es municipio.

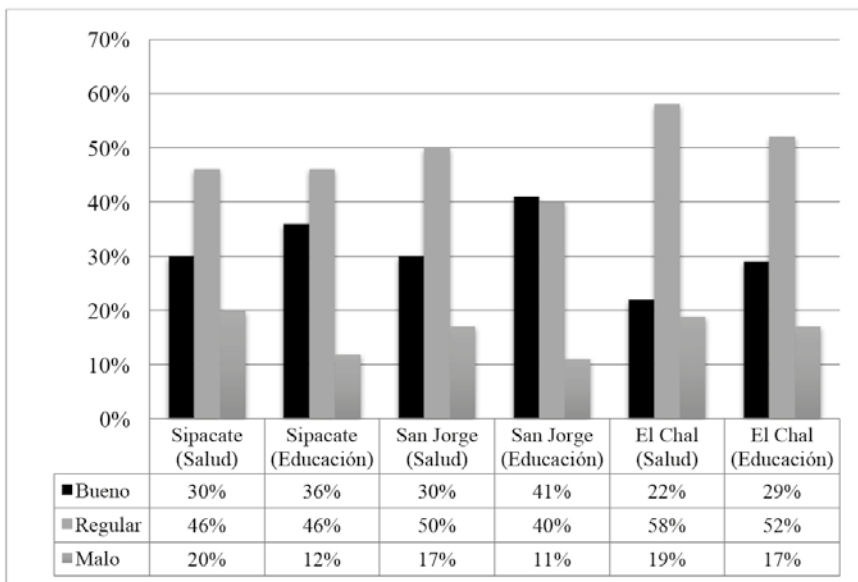
El trabajo de campo en el ahora municipio de El Chal arrojó la peculiaridad de asociar la creación del nuevo municipio con el fomento de la economía y eventualmente mejorar las oportunidades de empleo. Esa correlación encuentra una explicación a partir de la participación activa en el proceso de formación del municipio de grupos significativamente importantes para

la economía local como: los comerciantes y los ganaderos, reflejándose un incentivo selectivo económico.

La relación expuesta anteriormente es vista de forma proyectiva, ya que se tiene el anhelo de que las mejoras ocurrirán más adelante, sin embargo, existen mejoras inmediatas, que los ciudadanos pudieron percibir, como facilidad para realizar trámites y gestiones en la municipalidad y progresos en el mejoramiento del ornato.

Por otro lado, servicios como la educación y la salud son calificados como regular antes y después de la creación del nuevo municipio, es decir, que la creación no representó ningún cambio en dichas áreas.

Gráfica No. 7
Calificación de los siguientes servicios antes de que se creara el nuevo municipio



Fuente: IIPS -Área de Estudios Sociopolíticos-, con base en encuesta realizada en trabajo de campo “Nuevos municipios y construcción de ciudadanía”.

La gráfica se explica a partir de que los entes rectores de dichas áreas mantienen concentrado el poder de decisión; el proceso de descentralización y desconcentración de la administración pública no es integral, puesto que la ley no contempla dentro de las funciones de la municipalidad ejecutar políticas públicas en materia de educación y salud, y esto provoca que las mejoras estén en manos de los Ministerios de educación y salud.

Finalmente, esta primera aproximación ha intentado explicar cómo los incentivos que de manera inconsciente ha gestado el Estado, combinado con los intereses personales del grupo político y del Comité Pro Formación de Nuevos Municipios, sirven para estimular la acción colectiva y así generar nuevos municipios.

Reflexiones finales sobre la interacción-acción, nuevos municipios y construcción de ciudadanía en Guatemala

La dinámica sociopolítica de creación de nuevos municipios en Guatemala ha implicado la descentralización de instancias políticas y administrativas en el espacio local, generando así espacios de participación ciudadana más cercanos; esto no sucede en las condiciones del óptimo ciudadano debido a que la información no es perfecta.

Asimismo, el surgimiento de nuevos municipios en el territorio nacional responde a dos factores primordiales: intereses políticos de líderes locales e incentivos que motivan la acción. Ese proceso de surgimiento de nuevos municipios está ligada a la creencia de mejoras en las condiciones de vida de la comunidad, aunque la intención de participación en los tres municipios es pobre, los individuos reconocen una utilidad o beneficio producto del nuevo territorio.

Como se mencionó en el apartado anterior, se identificaron tres grupos que interactúan entre sí en el proceso de creación del nuevo municipio: 1. Grupo político, 2. Comité Pro Formación, y 3. Población.

El grupo que potencializa las posibilidades de crear un municipio es el que se conceptualizó como grupo político, ya que estos en su condición de ejercer el

poder tienen mayor control sobre la toma de decisiones y el incentivo económico toma un papel protagónico.

También se observó que el Estado de Guatemala ha implementado diversas estrategias para fortalecer espacios de administración pública local y de ciudadanía. Estas acciones claramente se dan en tres momentos de las cuatro etapas mencionadas anteriormente: casi *poliarquía*, *liberalización* parcial y *democracia delegativa*; a diferencia de la *hegemonía cerrada*, se aumentan los costos de interdependencia social, además de no existir condiciones para la organización y participación de la ciudadanía.

Esas etapas consistieron en la modificación de las normas sociales y jurídicas, generando así distintos incentivos para que surgieran o no nuevos municipios, por ejemplo, la Constitución de 1945 introdujo la autonomía municipal, reconoce ciudadanos universales y es garante de la primera experiencia de democracia representativa a nivel local y nacional.

La Constitución de 1965, por el contrario, establece barreras para la participación política y el ejercicio ciudadano; y, en 1985, la nueva Constitución introdujo garantías para la descentralización de la administración pública y el fortalecimiento del poder local, se implementó el Sistema de Consejos de Desarrollo –SISCODE– y se promulga la Ley Electoral y de Partidos Políticos con la novedad de los Comités Cívicos Electorales para los espacios locales. Esta última etapa reduce significativamente los costos de interdependencia social.

En consecuencia, los efectos de la creación del nuevo municipio en las poblaciones involucradas, se estudiaron a partir de tres tipos de grupos que interactúan entre sí a partir de la racionalidad que presentan; el primero de ellos se refiere al grupo político, el segundo el Comité Pro Formación del nuevo municipio y el tercero: los habitantes del nuevo municipio.

Sin embargo, no existe una determinación causal entre creación de un nuevo municipio y construcción de ciudadanía; uno de los factores es que la descentralización de la administración pública está pensada en términos jurídicos, lo cual limita la visión integral que debería tener la creación de un municipio, entendiendo al territorio como un espacio para la participación ciudadana;

además, la cultura política de los guatemaltecos se limita mayoritariamente al ejercicio del voto.

El trabajo de campo demostró que, si bien no existe esa determinación causal, los ciudadanos encuestados expresaron que a partir de la creación del nuevo municipio surgen espacios y mecanismos no formales para la resolución de conflictos o promover proyectos de desarrollo, esto también implica un ejercicio ciudadano, aunque no sea reconocido por la misma población.

Existe una correlación, según los datos obtenidos, entre la creación del nuevo municipio y la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas y de su comunidad. Dentro de esas posibilidades, la educación y la salud son reconocidas como elementos fundamentales para dichas mejoras, sin embargo, estas áreas presentan limitaciones, por ejemplo, en cuanto a la educación, se evidencia que las escuelas reciben un menor recurso económico por niño al pasar de aldea a municipio ya que se considera que al ser municipio es un espacio urbano y por tanto se asume que los ciudadanos tienen una mejor condición de vida.

En cuanto a salud, la creación del nuevo municipio sólo ha significado medidas paliativas por parte de las municipalidades, ya que los problemas en el sistema de salud no se pueden resolver desde el ámbito municipal debido a la centralidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en la toma de decisiones.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta el período de existencia del nuevo municipio ya que debido a esto los efectos pueden visibilizarse de forma positiva o negativa a mediano y a largo plazo, no sólo en las condiciones de vida, sino también en cuanto a la construcción de ciudadanía, ya que se evidencia en los municipios de El Chal y Sipacate un ascenso moderado en la participación ciudadana. A pesar de dicho ascenso, éste no podría relacionarse directamente con la buena gestión de la municipalidad debido al poco tiempo de funcionamiento y creación de la misma.

Finalmente, a pesar de que la creación del nuevo municipio es racional, esta acción no deviene exclusivamente del Estado o de toda la población involucrada, sino de quienes obtienen una utilidad y se organizan a partir de

ellas; estas acciones y utilidades benefician a todos, por el simple hecho de formar parte del municipio, indistintamente de si participaron o no de estas acciones.

La generación de ciudadanía no necesariamente deviene de este proceso de acción colectiva -aunque eventualmente pueda influir-; la mengua participación se encuentra ligada a la cultura política de los guatemaltecos y debe destacarse que el bajo índice de desarrollo humano impide que la población tenga dentro de sus prioridades la participación política, a pesar de que ésta represente una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Referencias

- Aragón, J. (2008). *Análisis del sistema de regiones en Guatemala. Las regionalización oficial y otras propuestas. 1967-2007*. Guatemala: CEUR-USAC.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1999). *The Calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Cancinos, S. (01 de Agosto de 2016). *Municipios más jóvenes de Guatemala*. Recuperado el 2017 de Enero de 23, de Made in Guatemala: <http://biogt.blogspot.com/2014/04/municipios-nuevos-de-guatemala.html>
- CANG. (1977). *Digesto Constitucional*. Guatemala: Serviprensa.
- Comité Pro Formación del Municipio de Sipacate. (2002). Expediente de creación del municipio de Sipacate. En Organismo Legislativo , *Diagnostico Comunal Aldea Sipacate* (págs. 23-44). Guatemala: Congreso de la República.
- Comite Pro Formación del Municipio de San Jorge (2014). *Expediente de Creación Municipio de San Jorge*. Guatemala.
- Comite Pro Formación del Municipio de El Chal (2014). *Expediente de Creación*. Guatemala: Organismo Legislativo.
- Congreso de la República de Guatemala . (2008). *Ley general de descentralización*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

- Dahl, R. (2009). *La poliarquía*. Tecnos: Madrid.
- Downs, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Elster, J. (2002). Teoría de la elección racional y sus rivales. En U. N. Colombia, *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos* (págs. 19-36). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Elster, J. (09 de Octubre de 2013). *Racionalidad e Interés: tratado de hombre económico contemporáneo*. Recuperado el 26 de Abril de 2017, de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=aBfrWUXI9ns>
- Guatemala, C. d. (2002). *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala: SEGEPLAN.
- López, J. F., & Simón Caná, J. (2013). *FRAGMENTACIÓN DEL TERRITORIO EN GUATEMALA EN EL SIGLO XXI. Viabilidad de la conversión en municipios, de las aldeas: San Vicente Buenabaj, Boca del Monte, La Máquina, Ciudad Peronia, Sipacate, Santo Tomás de Castilla, El Rancho, Ciudad Pedro de Alvarado.*. Guatemala: DIGI-USAC.
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, 120-134.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Vol 5, No.1, 55-69.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía* (págs. 25-64). Lima: PNUD.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Mexico: Limusa.
- Olson, M. (2014). La lógica de la acción colectiva. En A. Batlle, *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 203-220). Madrid: Ariel.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Prensa Libre. (28 de Enero de 2014). San Jorge, Zacapa, será el municipio 336. *Prensa Libre*, pág. 7.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas*. Gran Bretaña: University Press Cambridge.

- Ritzer, G. (2008). *Teoría sociológica contemporanea*. La Habana: Editorial Felix Varela.
- Rosada, H. (1999). *Soldados en el poder: proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*. San José, C.R.: FUNDAPEM.
- SEGEPLAN. (10 de Abril de 2009). *Sistemas de Consejos de Desarrollo*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2017, de Secretaria General de Planificación: goo.gl/qHDsLD.
- Sosa, M. (2012). *¿Como entender el territorio?* Guatemala: Universidad Rafael Landiva.
- Trujillo, A. (2012). *Ciudadanía y práctica democrática*. Ecuador: CODEU.
- Valles, J. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Entrevistas

- Flores, M. (07 de Septiembre de 2017). Nuevos municipios y construcción de ciudadanía. (E. AESP, Entrevistador)
- Mateo, L. (20 de Septiembre de 2017). Nuevos municipios y construcción de ciudadanía. (E. AESP, Entrevistador)
- Valiente, E. C. (07 de Septiembre de 2017). Nuevos municipios y construcción de ciudadanía. (E. AESP, Entrevistador)
- Walter, N. (12 de Septiembre de 2017). Entrevista a Alcalde de Sipacate. (E. AESP, Entrevistador).