

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

08

Noviembre
2014

**Importancia de contar
con partidos políticos
institucionalizados y un
Tribunal Supremo Electoral
fuerte**

Por Ana Lucía Blas

Impunidad electoral
Por Adolfo Alarcón Duque

**Situación de las finanzas
públicas al mes de julio
de 2014**

Por Departamento de
Investigación y Consultoría
Económica / ASIES

**Visualizando la
complejidad de la crisis
de los menores no
acompañados**

Por Dinorah Azpuru

**La queja laboral de EUA
contra Guatemala**

Por Luis Linares



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

La revista *Actualidad Política* recoge reflexiones y propuestas que contribuyan a analizar objetivamente la situación política, económica y social de Guatemala; promover la cultura democrática y participación de la sociedad civil; y fortalecer a las instituciones democráticas.

Los artículos incluidos en la revista *Actualidad Política* buscan aportar elementos de discusión oportunos en el contexto actual.

La *Asociación de Investigación y Estudios Sociales* (ASIES) es un tanque de pensamiento, no lucrativo, de carácter privado. Surgió en 1979, fue fundada en 1982 y adquirió personalidad jurídica en 1988. Está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, interesadas en la reflexión, análisis e investigación de la realidad nacional.

Las opiniones contenidas en *Actualidad Política* son propias de los autores de cada artículo y no expresan necesariamente las de ASIES.

Equipo de edición

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

José Carlos Sanabria Arias

Karin Erbsen de Maldonado

Ana Lucía Blas Arana

Hugo Novales Contreras

Gabriell Duarte

Corrección de estilo

Ana María de Specher

Diagramación

Cesia Calderón

Para mayor información consultar la página de *ASIES* en www.asies.org.gt

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 10ª calle 7-48 zona 9, Apdo Postal 1005-A, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A. PBX: +(502) 2201-6300; o enviar un FAX +(502) 2360-2259.

Todos los derechos reservados © 2014

Impreso en Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la *Fundación Konrad Adenauer (KAS)* de la República Federal de Alemania y del *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá)*, bajo la *Iniciativa Think Tank (TTI)* www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su *Consejo de gobernadores*, ni de la *Iniciativa Think Tank (TTI)*.

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

*Editado por
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)*



ThinkTank Initiative
Iniciativa ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

Editorial

La dinámica política partidaria de los últimos meses ha sido intensa. Los partidos políticos han disfrazado de proselitismo muchas de sus actividades de propaganda electoral contraviniendo las disposiciones contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y su reglamento. El Tribunal Supremo Electoral (TSE), frente a estas acciones, ha sancionado y suspendido temporalmente a los partidos que han incurrido en esas prácticas, mostrando una cara distinta y voluntad política para promover el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Los dos primeros artículos de la revista *Actualidad Política* buscan contribuir al debate jurídico y político generado en torno a las acciones de los partidos y del TSE, reiterando la importancia de la institucionalización de los partidos políticos y la necesidad de contar con un TSE fuerte. Estos elementos son cada día más importantes, dada la proximidad de las elecciones y los desafíos que el TSE deberá enfrentar en ese proceso.

Por otro lado, presenta un análisis de las finanzas públicas al mes de julio de este año. El deterioro que se han evidenciado en los últimos años, presenta una coyuntura fiscal en la que prevalece la escasez de recursos y mayor endeudamiento, que obedece a aspectos estructurales, tales como problemas de recaudación, contrabando y evasión fiscal, bajo dinamismo del sector externo de la economía, la ineffectividad de la reforma tributaria aprobada en el 2012 y la falta de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación en los últimos dos años.

De igual manera, la revista busca contribuir al debate sobre la complejidad de la crisis de los menores no acompañados, que viajan a Estados Unidos, en muchas ocasiones para buscar mejores oportunidades de vida o para reencontrarse con sus familias. La migración de estos niños es un tema compartido con los países vecinos del llamado Triángulo Norte en Centroamérica. Esta situación demanda acciones contundentes de los países del istmo en coordinación con Estados Unidos, priorizando acciones en contra del crimen organizado, las maras, la corrupción y la desigualdad que persiste en los países de origen.

Por último, se presenta un valioso análisis sobre la queja laboral de Estados Unidos en contra de Guatemala, por el incumplimiento de algunas cláusulas en materia laboral, contenida en el Tratado de Libre Comercio

entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, conocido como DR-CAFTA ,por sus siglas en inglés. El Estado de Guatemala tiene la responsabilidad indeclinable de hacer cumplir su legislación laboral y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores, contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la legislación ordinaria, así como en los convenios internacionales que libremente ratificó.

Nuestro mayor deseo es que la revista *Actualidad Política* sea un aporte para la discusión, reflexión y debate de problemas nacionales, así como un insumo para tender puentes de diálogo y entendimiento mutuo entre los actores estatales y sociales involucrados, para alcanzar acuerdos que ayuden a superar los desafíos y retos que tenemos como sociedad.

* JOSÉ CARLOS SANABRIA ARIAS es coordinador del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES.

Importancia de contar con partidos políticos institucionalizados y un Tribunal Supremo Electoral fuerte

*Ana Lucía Blas**

Un partido político es, según la definición de Sartori (1976:89), “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y que puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos. Entre las funciones de los partidos está la de articular las demandas de la sociedad y proponer programas y políticas para formar el gobierno (Fernández Baeza, s.f.: 2).

Esas atribuciones los hacen piezas clave del funcionamiento de la democracia, tal como reconoce la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, que en su artículo 18 define a los partidos como “instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida”, que “configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

Algunas características de los partidos impactan en la gobernabilidad democrática: su institucionalización, por ejemplo, contribuye a su estabilidad y buen funcionamiento, lo que a la vez determina en buena medida la calidad del desempeño democrático (Alcántara Sáez, 2004: 14). Lo anterior se debe a que los partidos institucionalizados cumplen mejor con su función de canalizar y articular demandas de la población, al permitir que los sectores sociales expresen mejor sus preferencias (INCEP, 2011: 3).

La institucionalización se relaciona con la relativa estabilidad de las pautas de competencia y relación interpartidista; solidez y profundidad de las bases de apoyo social; percepción de que los partidos son legítimos y que son los instrumentos únicos para determinar quién gobierna; y relativa estabilidad de las reglas y estructuras con que cuentan las organizaciones partidarias (pág. 3). Para lograr tal institucionalización, deben desvincularse paulatinamente de liderazgos personalistas, apostar por un programa que vertebre su ideología, contar con procesos de selección de líderes y

* Consultora del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES.

*Importancia de contar con partidos políticos institucionalizados
y un Tribunal Supremo Electoral fuerte*

fomentar la relación de estos con los militantes más activos (Alcántara Sáez, 2004: 15).

Por el contrario, cuando estas organizaciones tienen estructuras débiles, están orientados hacia las elecciones y los electores, y sus políticas de financiación están basadas en las actividades individuales de los candidatos, constituyen lo que Alcántara Sáez denomina máquinas electorales. Asimismo, aquellos con un liderazgo fuerte y centralizado, relaciones de poder verticales, menor democracia interna y militantes menos proclives a acatar las resoluciones del partido, constituyen máquinas caudillistas (pág. 28).

En Guatemala, “la institucionalidad partidaria es muy débil o prácticamente inexistente” (Mack, 2012: 2). Los partidos combinan un enfoque en lo electoral con un alto nivel de centralización en la toma de decisiones, sobre todo con respecto a las candidaturas, por lo que Lemus (2013: 26) los denomina “partidos franquicia”. Este tipo de partido tiende a enfocar sus recursos en el proceso electoral, más que en la construcción de organizaciones políticas permanentes, por lo que en vez de lograr su institucionalización, dan lugar a organizaciones informales, personalistas y sin identidad partidaria (pág. 50-51).

Esa debilidad institucional y énfasis en lo electoral se refleja también en la campaña electoral anticipada, que fue sancionada en julio de este año por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), con la suspensión de 11 partidos, mediante el Acuerdo 147-2014. Previamente, el Tribunal había fijado un plazo de 30 días para que los partidos removieran y suspendieran la propaganda electoral; al considerar que no se cumplió con ello, suspendió a las siguientes organizaciones: Corazón Nueva Nación (CNN), Compromiso Renovación y Orden (CREO), Libertad Democrática Renovada (LIDER), Partido Patriota (PP), Partido de Avanzada Nacional (PAN), Todos, Partido Republicano Institucional (PRI), Unión del Cambio Nacional (UCN), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Unionista y Victoria.

Una de las consecuencias del comienzo anticipado de la campaña es que se eleva el costo de la misma. El artículo 21, literal e) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que “el límite máximo de gastos de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de un dólar

Actualidad Política

de los Estados Unidos de América, por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones”. Para el proceso electoral 2011 hubo 6,405,112 ciudadanos empadronados, por lo que el límite de gastos era equivalente a Q48,521,029. Sin embargo, de acuerdo a un monitoreo de Acción Ciudadana, tres partidos –PP, LIDER y UNE-GANA— excedieron ese monto en la publicidad contratada en medios de comunicación. Según esta organización, el costo total de la campaña fue de Q413,832,637 (NDI, Acción Ciudadana, 2012: 14-15).

De esa manera, no solo se vulnera la equidad de la contienda, sino que se dificulta la fiscalización de los recursos y fuentes de financiamiento. Los partidos políticos guatemaltecos dependen en gran medida del financiamiento privado para desarrollar sus actividades, especialmente en época electoral, en detrimento de su autonomía y con el riesgo cada vez mayor de que el narcotráfico y el crimen organizado se infiltren por esa vía. Sin embargo, el TSE carece de suficientes recursos humanos, financieros y herramientas legales que le permitan fiscalizar a profundidad la proveniencia de los fondos obtenidos por los partidos políticos, frente a la resistencia de estos para informar al respecto.

Por otra parte, cabe señalar que entre las agrupaciones sancionadas se encuentra el partido de gobierno, que ha promocionado como precandidato presidencial a Alejandro Sinibaldi, quien renunció a su cargo como ministro de Comunicaciones en septiembre. La Constitución establece en su artículo 154 que “los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno”.

De igual manera, el exclusivo interés electoral de los partidos es evidente en el Congreso de la República, donde son constantes los reacomodos de fuerzas y de alianzas, que, además, tienen prioridad sobre el ejercicio de las funciones esenciales del Legislativo: legislar, fiscalizar al Ejecutivo y representar a la población. Estos reacomodos son producto de la anticipación de la campaña electoral, que causa tensiones a lo interno de esas organizaciones, pues desde ya se disputan cuotas de poder y casillas en los listados de candidaturas.

Por tal razón, la decisión del TSE de suspender a los partidos políticos que continuaban realizando propaganda anticipada fue trascendental y sin precedentes, pues mostró voluntad de la nueva magistratura –que asumió

*Importancia de contar con partidos políticos institucionalizados
y un Tribunal Supremo Electoral fuerte*

en marzo— de exigir a los partidos el cumplimiento de las normas electorales. Aunque la suspensión fue levantada en septiembre último, puede considerarse una primera llamada de atención de la nueva magistratura, y es de esperar que de aquí en adelante muestre voluntad e independencia para regular los procesos electorales y fortalecer la autoridad en la materia. De la misma manera, es importante que los partidos acaten las resoluciones del TSE y actúen en apego a las normas electorales.

Esto es importante dado que, aunque desde su fundación en 1984 el TSE ha sido un pilar fundamental de la democracia guatemalteca, se ha visto debilitado en sus funciones y ha enfrentado serias dificultades para regular los procesos electorales, particularmente el del 2011, que se caracterizó por tensiones de diversa índole derivadas, en gran medida, del incumplimiento de la normativa electoral por parte de los partidos políticos.

Los eventos electorales recientes han tenido factores en común: un alto grado de conflictividad, exorbitantes costos de campaña, irrespeto a los límites establecidos en la ley, desacato a las sanciones pecuniarias impuestas por el TSE, e inclusive la judicialización de controversias políticas que deberían resolverse políticamente. Ejemplo de ello es el caso de Nebaj, Quiché, donde fue necesario repetir las elecciones municipales tras un fallo de la CC a favor de Virgilio Bernal, quien no fue incluido en la papeleta para los comicios del 2011, pues no llenaba los requisitos para ser candidato.

Todo ello ha contribuido a crear en los procesos electorales un elevado grado de incertidumbre que afecta la credibilidad de las instituciones que intervienen, las cuales reaccionan a esta condición con discrecionalidad en la interpretación de la norma y en la toma de decisiones políticas que contribuyen, a su vez, a debilitar el sistema en su conjunto. Por todo lo anterior, la proximidad del evento electoral 2015 acentúa la necesidad de contar con un órgano electoral fuerte y normas capaces de regular el desempeño del sistema electoral y de partidos políticos.

En este contexto, se hacen necesarias reformas legales y reglamentarias para fortalecer la institucionalidad democrática, a la vez que impidan mayores tensiones y judicialización de la política. Dichas reformas deben, además, contribuir a la creación de partidos políticos institucionalizados y

Actualidad Política

democráticos, que desarrollen plataformas programáticas de largo plazo. Mientras persista la volatilidad electoral –partidos que nacen y mueren con bastante frecuencia—, la falta de programas, no solo de gobierno, sino de Estado, y la escasa participación de los afiliados en la toma de decisiones partidarias, los candidatos continuarán dependiendo de las costosas campañas publicitarias para darse a conocer y atraer electores (Blas, 2014: 6,7).

Referencias

Alcántara Sáez, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Documentos CIDOB, Serie: América Latina. Número 3. Barcelona.

Blas, Ana Lucía (2014). Año clave para la justicia y la democracia. Contexto sociopolítico del primer cuatrimestre del 2014. En: ASIES (2014). *Actualidad Política*. Núm. 07, mayo 2014. Pp. 1-13. Guatemala.

Fernández Baeza, M. (s.f). Partidos políticos. En: IIDH-Capel (s.f.) *Diccionario Electoral*. Consultado el 8 de septiembre de 2014, en: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

Guatemala (1985). Decreto 1-85. *Ley Electoral y de Partidos Políticos*.

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP (2011). Los sistemas de partidos políticos en Centroamérica hoy. *Reporte Político*, Año XLI, V Época. No. 1. Centroamérica, enero – marzo 2011. Guatemala.

Lemus, J. (2013). “Partidos franquicia”: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En: ASIES (2013) *Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*. Guatemala.

Mack, L. F. (2012). *La regulación partidaria en Guatemala y sus posibles reformas*. Consultado el 11 de septiembre de 2014, en: http://www.academia.edu/1438569/LA_REGULACION_PARTIDARIA_EN_GUATEMALA_Y_SUS_POSIBLES_REFORMAS

*Importancia de contar con partidos políticos institucionalizados
y un Tribunal Supremo Electoral fuerte*

National Democratic Institute, NDI, Acción Ciudadana (2012). *Una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político electoral guatemalteco*. Primera edición. Magna Terra Editores. Guatemala.

Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Segunda edición ampliada. Versión de Fernando Santos Fontenla. Alianza Editorial. Tercera reimpresión, 2003. Madrid.

Impunidad electoral

*Adolfo Alarcón Duque**

La *propaganda política* puede ser definida como toda actividad organizada por los partidos políticos o personas particulares que basados en un discurso, buscan influir en la conducta de los electores, haciéndolos afines a una determinada opción política. Por su claridad y pertinencia, cabe citar la opinión jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad (CC), contenida en la Gaceta 101, Expediente 1325-2011, sentencia del 17 de agosto de 2011, que se refiere a la propaganda electoral en los siguientes términos: **“La propaganda electoral y las encuestas son parte de la campaña electoral, la cual comprende el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos políticos con el propósito de captar votos. Estas actividades no son de ejercicio absoluto, sino que tienen límites debidamente regulados en todas las legislaciones, con el fin de garantizar la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos, e incluso, al estar financiadas, como en el caso de Guatemala, también están sujetas a ser auditadas [...]”**.

En el ámbito legislativo, encontramos un antecedente en la iniciativa de ley 4783 que promueve reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, presentada el 24 de octubre de 2013 ante el Organismo Legislativo, en la cual se define la propaganda electoral, así: **“Se entiende por propaganda electoral, la publicación en medios de comunicación social, de anuncios, comunicados, y cualquier otro tipo de materiales publicitarios diseñados para inducir a los electores a emitir su voto por determinado candidato u organización política”(Artículo 43 de la iniciativa que reforma el artículo 219 de la LEPP)**.

Es menester diferenciar entre proselitismo y propaganda política, como lo ha determinado la CC en la sentencia dictada en el expediente 1692-2010 respecto a la propaganda eleccionaria y la promoción política, así como la fiscalización de la autoridad electoral: “(...) si un comité

* Consultor en el Departamento de Análisis Jurídico de ASIES.

Impunidad electoral

pro formación de un partido político realiza algunas actividades lícitas de promoción de su ideología, de sus fines y organización estatutaria e, incluso, si lo hace por cualquier medio lícito y por cualquier vocero o representativo, se estará ante el mero ejercicio de derechos ciudadanos propios del régimen democrático, tales los de asociación, expresión de opiniones, manifestación política o cívica de sectores de la ciudadanía, que encajan en los presupuestos normativos de los artículos 34 y 223 de la Constitución Política de la República (...) le correspondería a la autoridad electoral calificar los casos, puesto que, como se ha expresado anteriormente, hay actividades que se le reconocen a los partidos políticos que son compatibles también para los comités pro **constitución, dado que, por su naturaleza y sus fines, tienen ambos a la promoción política, entre esta la propaganda y la divulgación, que se ocupe de su ideología, su estructura y su liderazgo para los fines indicados, distintos de la propaganda eleccionaria que se enmarca en períodos determinados por la misma ley. En otros términos, una cuestión es la actividad política, que se ocupa de los problemas nacionales y que engloba dar a conocer a los partidos, su ideología y sus integrantes, bien sea de los partidos inscritos como de los comités para su formación, y otra diferente la campaña para un proceso electoral”.**

LÍMITES A LA PROPAGANDA ELECTORAL EN GUATEMALA

En Guatemala, la propaganda política tiene una limitación de carácter temporal. Su duración está fijada de forma expresa por la Ley a partir de la convocatoria a elecciones que realiza el Tribunal Supremo Electoral, y hasta 36 horas antes de la votación.¹ La opinión jurisprudencial del Tribunal Constitucional guatemalteco refuerza lo anterior: **“Existen diferentes tipos de límites para la campaña electoral, entre ellos está el temporal, en donde se regula su inicio, duración y finalización,**

¹ Regulado por los artículos 219 y 221 de La Ley Electoral y de Partidos Políticos y en el artículo 69 del Reglamento de la misma, Acuerdo 18-2007 del Tribunal Supremo Electoral.

Actualidad Política

Guatemala y Bolivia marcan su inicio desde la convocatoria para elecciones, existen otras legislaciones en las que son más restrictivas, sin que dicho límite implique violación a los derechos de libertad de acción y emisión del pensamiento”.²

IMPUNIDAD ELECTORAL

Habiendo fijado la extensión del concepto de propaganda electoral y su limitación, corresponde revisar la realidad guatemalteca con respecto al tema de estudio. Se ha observado que los partidos políticos, en su afán por posicionarse ante el electorado, dan poca importancia a la ley y hacen caso omiso a las resoluciones del TSE. Esta situación no es exclusiva de Guatemala; por ejemplo, en El Salvador, a pesar de la prohibición constitucional expresa a la propaganda anticipada, el candidato oficial en el último proceso electoral inició su campaña dos años antes de las elecciones presidenciales realizadas en febrero de 2014.³

La suspensión decretada en contra de 11 partidos políticos por el Tribunal Supremo Electoral supuso, en su momento, un avance en el respeto a la legalidad y la institucionalidad en el país. Sin embargo, fue dejada sin efecto recientemente por el mismo TSE, lo que podría interpretarse como evidencia de fragilidad institucional y codependencia del Tribunal hacia los partidos políticos.

De acuerdo con el Decreto 35-2006, que reformó la Ley Electoral y de Partidos Políticos, corresponde al Congreso de la República regular delitos en materia electoral. En uso de esa potestad, el Congreso estableció varios delitos mediante el Decreto Legislativo 4-2010, que reformó el Código Penal. Uno de esos delitos es el de “Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipada”. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad,

² Gaceta 101, Expediente 1325-2011, sentencia del 17 de agosto de 2011 de la Corte de Constitucionalidad.

³ El Art. 81 de la Constitución salvadoreña de 1983 establece que “la propaganda electoral, sólo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de Diputados y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales.”

Impunidad electoral

máximo órgano constitucional de interpretación y protección a la Constitución, se contradijo al declarar inconstitucional dicho delito, con el argumento de que **la ley no prohíbe expresamente** esas actividades.

En sentencia del 17 de febrero de 2011, publicada en el Diario Oficial el 15 de marzo del mismo año, la CC avaló la impunidad electoral al acoger la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por Edgar Abraham Rivera Sagastume contra el artículo 16 del Decreto 4-2010 del Congreso de la República, dejando sin efecto el delito antes mencionado.⁴ El argumento principal esgrimido por la Corte fue que el delito de “Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas” no posee como fundamento normas prohibitivas expresadas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, razón por la cual viola la Constitución.

Se considera que este criterio no es válido, por cuanto el artículo 221 prohíbe, por ejemplo, la propaganda por medio de prensa, radio y televisión antes de la convocatoria a elecciones. Dicho artículo establece en su parte conducente:

“ARTÍCULO 221. De la propaganda por medio de prensa, radio y la televisión. La propaganda electoral en los medios de comunicación estará sujeta a las siguientes reglas: [...] b) A partir de la convocatoria, la transmisión de propaganda no tendrá más limitaciones que las establecidas en esta ley [...]” (el subrayado es propio).

⁴ El artículo mencionado establecía lo siguiente: “Artículo 407 Ñ. Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas. La persona o personas que individual o colectivamente realicen o ejecuten en: a) cualesquiera de los medios masivos de comunicación social, b) pancartas, vallas publicitarias, pasquines, calcomanías, rótulos en la vía pública o cualquier medio similar, actividades de diversa índole que directa o indirectamente pretendan impulsar, promover, difundir, publicitar o dar a conocer a una o varias personas para ocupar un cargo público de elección popular, con anticipación a la convocatoria oficial que realiza el Tribunal Supremo Electoral, será sancionado con prisión de cuatro a siete años y multa de veinte a cincuenta mil Quetzales. La misma sanción se impondrá a: a) la persona que permita que su imagen, silueta o nombre sea utilizado con la misma finalidad, b) el representante legal o quien ejerza la personería jurídica de la organización política, partido político, comité pro formación de partido político, asociación o sociedad política, comité cívico, asociación civil, sociedad civil o mercantil que permita que sean utilizados los símbolos de su organización o denominación en cualesquiera de las anteriores actividades. La persona jurídica de cualquier naturaleza que sea utilizada para tales fines, será cancelada su inscripción o trámite en el que se encuentre cuando el fallo sea condenatorio para su representante legal. En tanto se resuelve en definitiva la situación jurídica del representante legal referido, se suspenderá el trámite o el funcionamiento de la persona jurídica que corresponda. Lo anterior, independiente a la aplicación de la cancelación como pena accesoria”.

Actualidad Política

Por su parte, el artículo 219 de la misma Ley claramente fija el horizonte temporal de la campaña electoral a partir de la convocatoria a elecciones, al establecer:

“ARTICULO 219. Requisitos de la propaganda electoral y garantía de su ejercicio. [...] Ninguna autoridad podrá impedir las manifestaciones o reuniones públicas dispuestas con fines de propaganda electoral, desde la convocatoria hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación [...]”(el subrayado es propio).

En el mismo sentido, la Ley Electoral y de Partidos Políticos manda que toda la materia relativa a la propaganda electoral deba regularse en el reglamento de la misma ley por parte del Tribunal Supremo Electoral, como la autoridad máxima en esta materia. El Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo 18-2007 del Tribunal Supremo Electoral, establece claramente en el artículo 69, que **“la propaganda y encuestas electorales, sólo serán permitidas desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones y hasta treinta y seis horas, antes de celebrarse las mismas”**. La norma anteriormente citada, constituye una disposición imperativa y prohibitiva expresa, autorizada por el precepto constitucional para regular lo relativo a la propaganda electoral.

¿EXISTEN OTRAS ALTERNATIVAS?

Es importante considerar hasta dónde puede llegar la capacidad del TSE de poner coto a la campaña anticipada mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, antes establecida. Para que las normas reglamentarias aprobadas por el TSE puedan ser aplicadas dentro de la realidad social, deben tomarse en cuenta los siguientes factores:

- a. Impacto económico: la limitación de la campaña anticipada podría tener un claro efecto económico negativo sobre los medios de comunicación social, que ostentan cuotas relevantes de poder dentro de la sociedad guatemalteca por su posición económica preponderante. Podría existir por tanto, un interés directo de dichos medios de comunicación porque se mantenga la propaganda anticipada.

Impunidad electoral

- b. Impacto político: la normativa podría impactar en el espectro político nacional pues provocaría un cambio en el sistema de partidos políticos. Los partidos políticos tendrían que buscar otras actividades de difusión, diferentes a la campaña anticipada, con el fin de mantenerse vigentes para el electorado en época extraelectoral.
- c. Impacto social: se considera que podría existir un fuerte apoyo al cambio por parte de los ciudadanos, para quienes la nueva normativa resulta necesaria. Se considera que este elemento podría ayudar a recuperar, aunque en mínima parte, la imagen del sistema político en general.
- d. Impacto judicial: se estima que expandir aún más el ámbito de aplicación del derecho penal es inconveniente. A mayor cantidad de delitos, mayor la cobertura judicial que debe existir y por ende, mayor inversión pública. Dicha inversión no se justifica en un tema como la propaganda anticipada, que bien puede resolverse mediante la reglamentación y la sanción administrativas por parte del Tribunal Supremo Electoral, siendo mucho más efectivo un proceso de esa naturaleza que un proceso penal.
- e. Verificación de requisitos especiales: dicha normativa no requiere de requisitos especiales como la consulta a la Corte de Constitucionalidad ni la opinión del Ejecutivo.

CONCLUSIONES

1. La sentencia de la CC emitida el 17 de febrero de 2011 se contradice, porque haciendo caso omiso a sus fallos anteriores en los que reconoció que en Guatemala existe una limitación temporal para realizar campaña o propaganda política con anticipación a la fecha de convocatoria a elecciones por el Tribunal Supremo Electoral, declaró inconstitucional el delito de “Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas”, creado por el Decreto 4-2010 del Congreso de la República, dado que no se fundamenta en normas prohibitivas expresadas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Actualidad Política

Las disposiciones que señalan dicha prohibición constituyen, sin lugar a dudas, normas prohibitivas expresas establecidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de rango constitucional. Dichas normas prohibitivas donde se consigna la prohibición a la campaña anticipada son los artículos 219 y 221. Es necesario agregar, que la misma Ley Electoral y de Partidos Políticos difiere la regulación más amplia de esta materia al Reglamento que debe emitir el Tribunal Supremo Electoral. Como ya se explicó, el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos también contiene una prohibición expresa a la campaña anticipada.

2. Por tanto, el delito de “Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas” creado por el Decreto 4-2010 del Congreso de la República sí está fundamentado en una norma prohibitiva del ordenamiento jurídico guatemalteco y en consecuencia, no deviene inconstitucional como lo resolvió la Corte de Constitucionalidad.
3. En la práctica, se considera que un proceso administrativo puede dar mejores frutos que un proceso penal, si lo que se considera es limitar la propaganda anticipada.
4. Por esto, se recomienda al Tribunal Supremo Electoral hacer uso de la facultad reglamentaria, establecida por el artículo 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido de establecer sanciones administrativas para las personas que realicen propaganda anticipada, tales como la suspensión temporal y suspensión definitiva de toda actividad política, especialmente en el proceso electoral.

Se puede afirmar que la campaña política anticipada es sinónimo de impunidad. Lo más grave del caso es que dicha impunidad proviene de los propios funcionarios públicos que juraron defender la Constitución y que no respetan el mandato que les obliga como depositarios de la autoridad, a estar subordinados a la ley.

Igualmente, es importante reflexionar sobre los efectos perjudiciales que las campañas políticas anticipadas pueden causar sobre el desarrollo económico de un país, la inversión, el empleo y en general, en detrimento de la tranquilidad de todos los ciudadanos.

Situación de las finanzas públicas al mes de julio de 2014

Departamento de Investigación y Consultoría Económica / ASIES

Durante los últimos tres años se ha evidenciado un deterioro de las finanzas públicas, a pesar de que en 2012 —cuando inició la administración de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina— se aprobó una reforma tributaria que aparentaba ser prometedora. Derivado de la expectativa sobre los ingresos del Estado, era esperado un incremento sustancial en el gasto de gobierno, lo cual, en teoría, permitiría un crecimiento económico mayor al observado en años anteriores. Sin embargo, estos fueron los resultados: las finanzas públicas han estado en el ojo del huracán durante los últimos 2 años 6 meses, afectando sustancialmente el resultado fiscal, con un déficit del 2.1% del PIB al mes de agosto de 2014, aun ante la recomendación de expertos sobre que dicho valor no debiera exceder del 1%⁵.

LOS INGRESOS DEL ESTADO

De los ingresos corrientes de la administración central, puede calcularse que un 93% provenga de la recaudación tributaria y un 7% de los ingresos no tributarios y transferencias. La meta convenida a recaudar en 2014 fue de Q51,500 millones en términos brutos, sin embargo, la SAT estima que únicamente se recaudarán Q48,500 millones. Al mes de julio se reportó una brecha fiscal de Q1,069.3 millones, cuando la recaudación a dicho mes cerró en Q30,990.5 millones.

⁵ El estudio elaborado por el Profesor Sebastián Edwards: “*La situación macroeconómica en Guatemala: Evaluación y recomendaciones sobre política monetaria y cambiaria*” del 27 de julio de 2000, recomendaba que el nivel del déficit fiscal en promedio, no debía exceder del 1% del PIB, con el fin de mantener una política macroeconómica exitosa. Sin embargo, para el 28 de agosto de 2014, en su presentación mensual sobre la situación macroeconómica del país, autoridades del Banco de Guatemala indican que el nivel del déficit fiscal no representa un riesgo a la política monetaria siempre y cuando el resto de factores (tales como la inflación) se mantengan en los niveles actuales.

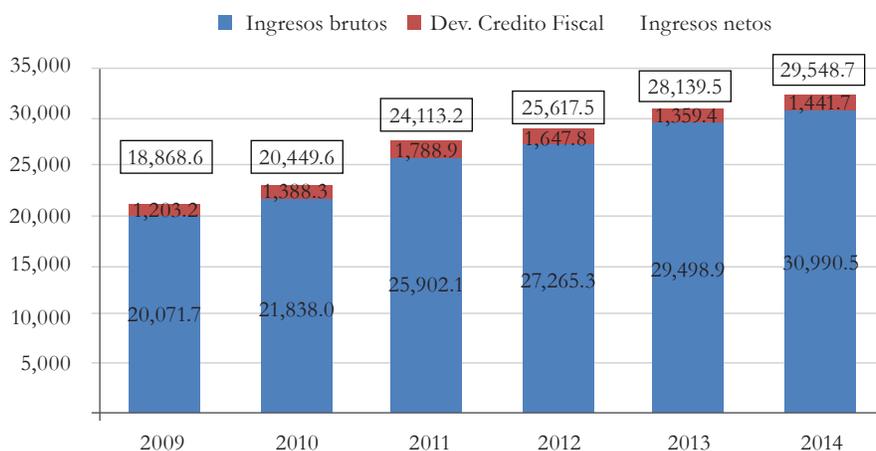
Actualidad Política

Al comparar la recaudación acumulada al mes de julio, se observa que en 2014 esta creció a un ritmo menor, con una tasa de 5.1%, mientras que en el 2013 había mostrado una tasa de crecimiento de 8.2% y una recaudación de Q29,498.91 millones. En la gráfica 1 se observa este comportamiento: la recaudación bruta menos la provisión de crédito fiscal que se devuelve a los exportadores da como resultado los ingresos netos. De los últimos seis años, solo 2011 mostró una mejora sustancial (18.6%) luego de la crisis.

Luego de analizar la recaudación por impuesto al mes de julio, se observa que es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) el que tiene la mayor importancia con el 48% del total de ingresos, y el Impuesto sobre la Renta (ISR) el 28%. El IVA recaudó Q14,804.5 millones, mostrando un crecimiento del 6.2%, con respecto a lo recaudado durante el mismo mes del año anterior. Por su parte el ISR recaudó Q8,798.2 millones, con un crecimiento de 9%, mientras que a la misma fecha del año anterior se habían recaudado Q8,068.7 millones, lo que representó un incremento del 23.8%. Este comportamiento era el esperado a raíz de la reforma tributaria que se dio durante el año 2012 y que cobró vigencia en 2013 para el caso de este impuesto, sin embargo, en 2014 se observó cierto estancamiento en su recaudación.

Gráfico 1

Recaudación acumulada al mes de julio de cada año en términos brutos y netos (en millones de quetzales)



Nota: Elaboración basada en información de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Situación de las finanzas públicas al mes de julio de 2014

Es importante mencionar que la recaudación del Impuesto de Circulación de Vehículos (ISCV) disminuyó en 34% respecto al año anterior. En 2014 se recaudaron Q257.78 millones menos que en 2013, situación que puede atribuirse al hecho de que el Presidente de la República anunció una rebaja de 50% a la tarifa, lo que provocó que a quienes ya habían pagado se les acreditara la diferencia para este año, y por ende, la recaudación del impuesto fue menor en el presente año.

Debido a que durante 2012 la recaudación disminuyó su dinamismo, la carga tributaria no varió la posición que alcanzó en 2011 (10.9%), registrándose uno de los niveles más bajos. Para el 2013 se ubicó en 11.0%; sin embargo, para el mes de julio de dicho año fue de 6.7%,

LOS GASTOS

Durante este año 2014 las dificultades se han dado a partir de que el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación no fue aprobado por el Congreso de la República, lo cual dejó entrever el panorama fiscal para el presente año. De un presupuesto de Q70,564.0 millones que se esperaba fuera aprobado, se obligó a ajustar dicho monto al techo presupuestario del año 2013 (Q66,985.4 millones). Actualmente el Presupuesto vigente asciende a Q68,485.4 millones, debido a que se aprobó una ampliación presupuestaria de Q1,500.0 millones que según se indicó, sería financiada con ingresos tributarios y se utilizaría para cubrir las mejoras salariales del sector educación y salud en virtud de los pactos colectivos de trabajo suscritos.

Derivado de la no aprobación del presupuesto para el presente período, se ha hecho necesario restringir los gastos, delimitando prioridades en el gobierno. En 2014, la asignación para el Ministerio de Educación fue de Q11,741.5 millones, equivalentes al 16% del total, mientras que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda recibió el 9%: Q6,005.4 millones y al Ministerio de Gobernación se le asignaron Q4,427.5 millones (6.46% del total). Sin embargo, la mayor parte del presupuesto (32%) está fijado para las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, mientras que el Servicio de la Deuda Pública representa el 13% del total.

Actualidad Política

Al 31 de julio de 2014 se observa un porcentaje de ejecución equivalente al 51.6% de total devengado, en el que las instituciones que más ejecución han tenido son la Presidencia y el Ministerio de Educación, con 57%; seguidamente está el Ministerio de Trabajo con 56.7%. Los Ministerios con la menor ejecución son el Ministerio de Desarrollo Social, con un 33.2%; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 34.1%; y Ministerio de Economía, 36.8%.

Gráfico 2

Ejecución presupuestaria acumulada al mes de julio de 2014 por entidad
(Cifras en millones de quetzales y porcentaje)

Entidad	Presupuesto		% de Ejecución
	Inicial	Vigente	
Totales	66,985.4	68,485.4	51.6%
Presidencia	207.6	227.0	57.2%
Relaciones Exteriores	421.2	423.7	44.5%
Gobernación	4,428.7	4,427.5	53.2%
Defensa Nacional	2,037.9	2,038.7	56.0%
Finanzas Públicas	349.5	319.4	49.5%
Educación	10,744.8	11,741.5	57.0%
Salud Pública y Asistencia Social	5,111.6	5,581.4	54.1%
Trabajo y Previsión Social	627.2	627.2	56.7%
Economía	348.7	355.0	36.8%
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,757.7	1,753.8	37.7%
Comunicación, Infraestructura y Vivienda	5,884.7	6,005.4	42.3%
Energía y Minas	126.1	109.3	45.2%
Cultura y Deportes	442.7	435.9	47.9%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,213.5	1,738.9	47.9%
Ambiente y Recursos Naturales	208.4	191.7	34.2%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	21,733.0	21,904.4	51.8%
Servicios de la Deuda Pública	8,934.1	8,934.1	56.3%
Desarrollo Social	1,440.4	1,602.9	33.2%
Procuraduría General de la Nación	57.6	67.6	50.4%

Nota: Con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas.

Situación de las finanzas públicas al mes de julio de 2014

DÉFICIT FISCAL Y ENDEUDAMIENTO

Como se mencionó al principio, los ingresos del Estado representan un porcentaje significativo de los impuestos (directos e indirectos), los cuales siempre son insuficientes para cubrir los compromisos del gasto público; por esta razón el presupuesto público generalmente incluye una diferencia negativa entre ingresos y gastos: el déficit fiscal.

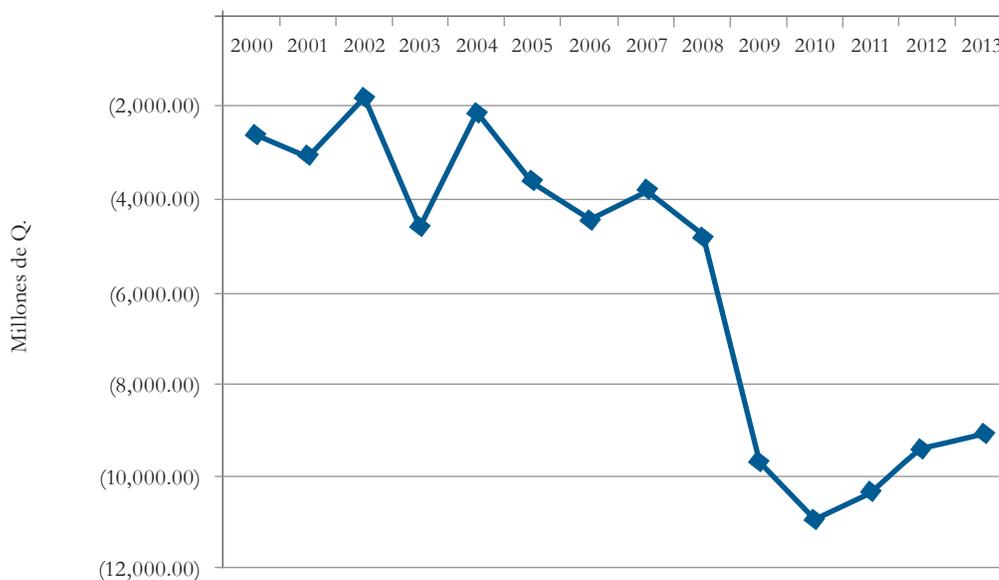
Esta variable macroeconómica puede resultar en un desequilibrio de la economía si crece en niveles mayores. Afortunadamente esa situación no se ha registrado en los últimos años (sólo en 2009 cuando se situó en 3.1%, justificada por la crisis económica internacional) cuando la economía del país se vio afectada principalmente en tres vías: la baja recaudación tributaria, especialmente la relacionada con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava las importaciones y la disminución de los ingresos de divisas por las remesas familiares y por el turismo.

A pesar de que el comportamiento del déficit fiscal que se observa todavía es congruente con el equilibrio macroeconómico del país, su impacto tiene consecuencias en el nivel microeconómico. Cabe entonces preguntarse cómo afecta a los ciudadanos que el nivel del déficit fiscal crezca más allá de lo conveniente, y a ese respecto comentar lo siguiente: al registrarse un nivel alto de déficit fiscal —que equivale a un crecimiento del gasto público desfinanciado y cubierto con deuda pública—, en el escenario en donde el excesivo endeudamiento que se adquiriera sea de carácter interno, podría presionar la tasa de interés activa, encareciendo el crédito en la medida en que los efectos del crowding out de los recursos se prolongara .

Si el financiamiento que se utiliza es de carácter externo, da lugar a un incremento en las reservas monetarias internacionales. Asimismo, aumenta el numerario en circulación que podría generar alguna presión sobre el nivel general de precios, ocasionando una pérdida en el poder adquisitivo de la moneda por el incremento de la inflación, es decir que se necesitarían más quetzales para comprar el mismo bien o servicio. Es decir que las consecuencias para la economía familiar de mantener un elevado déficit podrían ser negativas. La gráfica 3 muestra los niveles de déficit fiscal registrados durante los últimos años.

Actualidad Política

Gráfico 3
Déficit fiscal
Periodo: 2000 - 2013



Nota: Con información del MINFIN.

La brecha que no pueden cubrir los ingresos del Estado y que origina el déficit fiscal es necesario cubrirla con endeudamiento o con la reducción del gasto. El endeudamiento per se no es malo, pero la nueva deuda debería utilizarse especialmente para la inversión en grandes proyectos de infraestructura productiva que propicien un clima de negocios favorable para la economía del país, vía el multiplicador de la inversión. Sin embargo, con preocupación se ha observado durante los últimos años que este recurso financiero se ha desviado al pago del servicio de la misma deuda, incluso existen préstamos otorgados por organismos financieros internacionales que se han denominado como “de apoyo presupuestario” para financiar el gasto corriente.

De acuerdo con parámetros de entidades financieras internacionales, el nivel de endeudamiento de Guatemala aún no es alarmante. No obstante, es importante recordar algunos indicadores que se utilizan para medir el nivel de endeudamiento de un país, que son por un lado la relación en-

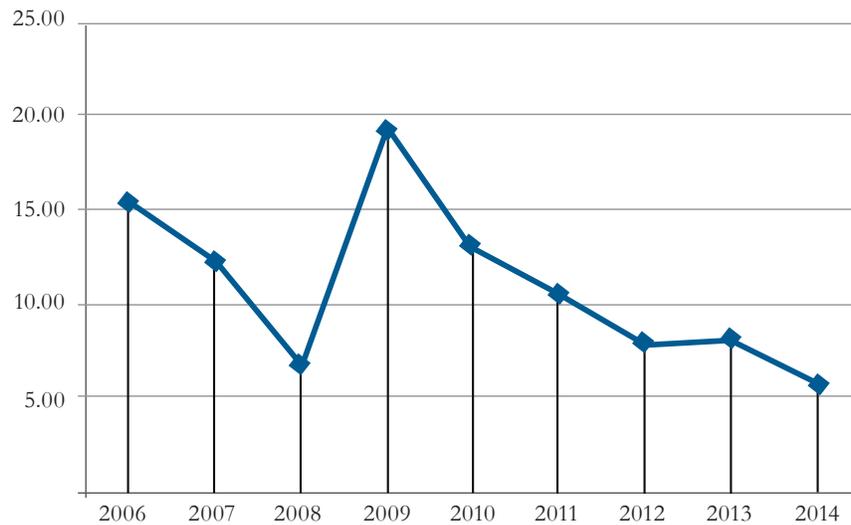
Situación de las finanzas públicas al mes de julio de 2014

tre la deuda y el Producto Interno Bruto (PIB) y por el otro, la relación entre la deuda y el nivel de recaudación tributaria. Respecto del primer indicador, dichas entidades han establecido que un nivel crítico es el que se ubica en 40% (Ministerio de Finanzas Públicas, 2012: 13), parámetro alejado del que registra actualmente el país (24.8%), sin embargo al establecer la relación entre la deuda pública y los ingresos tributarios la situación cambia, ya que dicha relación registra 226.27%, es decir que el saldo de la deuda supera en esa magnitud la capacidad de pago representada por la recaudación de tributos. Si bien la deuda no debe pagarse de inmediato dado que la mayor parte es contratada a largo plazo, conviene observar este parámetro y evitar que continúe creciendo.

Al 31 de julio del año en curso el saldo de la deuda pública total (interna más externa) se situó en Q110,867.08 millones, observándose un incremento de 5.74% respecto al mostrado en diciembre del año anterior; al analizar los incrementos interanuales del saldo de la deuda en años recientes, un dato relevante fue el que se observó en 2009, cuando se evidenció el efecto de la crisis económica internacional, y el saldo de la deuda se ubicó 19.26%, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfico 4

Crecimiento del saldo de la deuda 2006 – 2014 (2014 al 31 de julio)



Nota: Con información del MINFIN.

Actualidad Política

CONCLUSIONES

La coyuntura fiscal descrita, en la que prevalece la escasez de recursos y mayor endeudamiento, obedece a aspectos estructurales, tales como problemas de recaudación, contrabando y evasión fiscal, bajo dinamismo del sector externo de la economía, ineffectividad de la reforma tributaria aprobada en el año 2012 y la falta de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para el año 2014, que a su vez ha implicado la necesidad de efectuar ajustes a las metas de recaudación y la contratación de deuda para financiar el gasto público.

Tal situación impacta la capacidad del gobierno para atender las necesidades de la población y revertir el bajo índice de desarrollo humano —según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es de 0.580, cuando el ideal es 1 (PNUD, 2012: 225)—, atender a la población que vive en condiciones de pobreza —el índice de pobreza es de 0.369 y el de pobreza extrema de 0.219 (pág. 225)— y garantizar el acceso a servicios básicos de toda la población.

Por esto, es innegable la necesidad de retomar cuanto antes el Pacto Fiscal, que recomienda varias acciones para la estabilidad de las finanzas públicas. Asimismo, es importante por parte de los ejecutores de las políticas públicas dar muestras de transparencia y calidad en su gestión, aspectos que también aborda el pacto, para fortalecer la moral tributaria de la ciudadanía y propiciar una discusión a fondo de la problemática fiscal, antes de que estos problemas den lugar a una crisis fiscal.

Referencias:

Ministerio de Finanzas Públicas (2012). Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala. Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal. Recuperado de http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf

PNUD (2102). Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Guatemala.

Situación de las finanzas públicas al mes de julio de 2014

Visualizando la complejidad de la crisis de los menores no acompañados

Dinorah Azpuru

Este artículo fue publicado originalmente en inglés en Americas Quarterly Online (www.americasquarterly.org), para Americas Quarterly, agosto 6, 2014

Durante el mes de julio de 2014 se ha escrito y discutido acerca de la migración de miles de menores no acompañados y mujeres con niños procedentes del llamado Triángulo Norte en Centroamérica hacia los Estados Unidos⁶. El análisis ha ido desde los llamados “factores de atracción” en los Estados Unidos a los “factores de expulsión” en los países del Triángulo Norte.

Algunos políticos en Estados Unidos se han enfocado en los factores de atracción inmediatos, tales como la ley conocida como TVPRA de 2008 (William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act) y la DACA de 2012 (Deferred Action for Childhood Arrivals), argumentando que ambas crean incentivos para que los jóvenes migrantes dejen sus países de origen. Por otro lado, durante una visita conjunta a Washington D.C. el 25 de julio, los presidentes de los tres países del Triángulo Norte enfatizaron el papel del crimen organizado y la responsabilidad compartida de Estados Unidos para encontrar una solución a la violencia en la región.

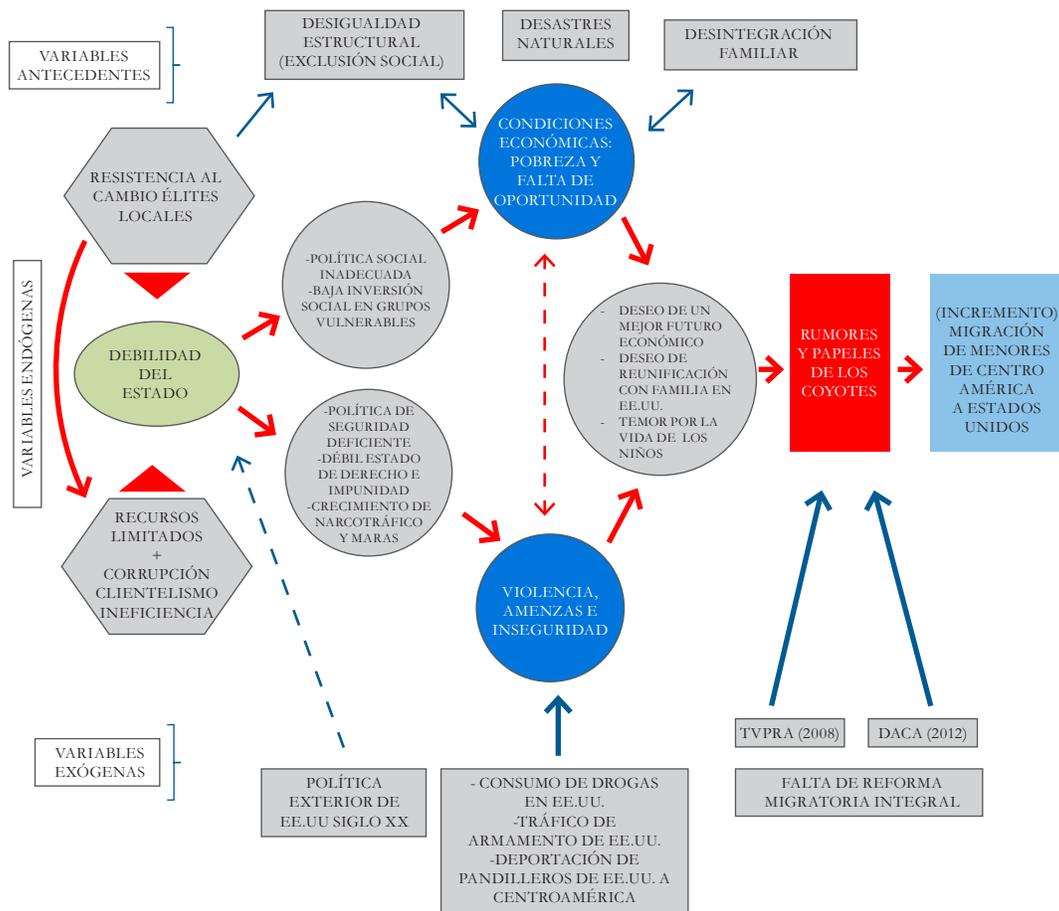
Muchos coinciden en que los altos niveles de violencia generada por las maras en esos países centroamericanos están empujando a las mujeres

⁶ A pesar de que el dramático aumento en el número de menores no acompañados acaparó titulares en julio de 2014, este no es un nuevo fenómeno, ya que menores de edad no acompañados y sin documentos han estado cruzando la frontera por años. Números más exactos pudieron obtenerse luego que la ley TVPRA en 2008 obligara a las autoridades de EE.UU a diferenciar a los niños por su país de origen. Desde el año 2009 ha habido un incremento gradual pero significativo en el número de niños centroamericanos encontrados en la frontera por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, mientras que el número de niños mexicanos ha permanecido más o menos constante. Según datos oficiales la cantidad de niños hondureños encontrados en la frontera se incrementó de un total de 968 en 2009 a 16,546 en 2014 (al 30 de junio); el número de niños guatemaltecos subió de 1,115 a 14,086, mientras que el número de niños salvadoreños pasó de 1,221 a 13,301. Ver <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

Visualizando la complejidad de la crisis de los menores no acompañados

y los niños, mientras que otros señalan que la pobreza y la falta de oportunidades son causas significativas del éxodo. Más allá de los factores de atracción y expulsión, algunos analistas han resaltado el papel de la política exterior de Estados Unidos en Centroamérica, durante el siglo XX, como factor de origen de la crisis. Otros han hecho ver las debilidades de las políticas de los gobiernos del Triángulo Norte y la corrupción que obstaculiza el desarrollo social o una estrategia de seguridad efectiva.

La situación es extremadamente compleja. Los factores antes mencionados están interrelacionados y han contribuido, en una u otra forma, a la actual crisis humanitaria. Lo más preocupante es que no pueden delinearse opciones apropiadas de política pública si existe una visión limitada de las causas de la migración y de los vínculos entre las mismas. Un diagrama causal puede presentar una visión integral de las múltiples variables que están contribuyendo a los altos niveles de migración.



Actualidad Política

En la parte superior del diagrama se encuentran las variables antecedentes, es decir aquellas que preceden a la crisis actual⁷. Una de las más relevantes es la desigualdad estructural —y la consecuente exclusión social— que es característica de los tres países. Datos del Banco Mundial⁸ muestran que en 2009, el 20 por ciento más alto de la población en los tres países, recibió, en promedio, más del 50 por ciento del ingreso nacional, mientras que, en promedio, el 20 por ciento más bajo sólo recibió alrededor de 3 por ciento. Los desastres naturales que devastaron la región en los pasados 16 años empeoraron la situación. Además de haber causado pérdidas por millones de dólares en daño a la infraestructura, afectaron particularmente a las poblaciones ya vulnerables. La desintegración familiar también afecta a muchas mujeres y niños en la región, particularmente en los sectores de bajos ingresos de la población, y representa otra razón para la emigración⁹.

Otro grupo de variables, en la parte inferior del diagrama, son aquellas que pueden ser consideradas como variables exógenas. La más distante es la política exterior de Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XX, la cual apoyó gobiernos autoritarios, que no solo violaron los derechos humanos y restringieron derechos políticos, sino que también bloquearon reformas estructurales y reafirmaron la desigual concentración del poder y los recursos en esos países¹⁰.

Otra variable exógena es la masiva deportación de miembros de pandillas de Estados Unidos hacia el Triángulo Norte, en donde las pandillas crecieron sin control cuando miles de jóvenes deportados se encontraron en una tierra en la cual no existían oportunidades para mejorar sus vi-

⁷ Si bien este artículo no está basado en un modelo estadístico, el uso de los términos antecedente, endógeno y exógeno (todas variables independientes) ayuda a clarificar el tipo de relaciones entre variables. La variable dependiente es el incremento en la migración de niños centroamericanos a los Estados Unidos.

⁸ Ver <http://data.worldbank.org/indicador/SI.DST.FRST.20/countries>

⁹ La desintegración familiar se deriva en parte de la fragmentación de muchas familias, en las cuales uno o ambos padres han emigrado ilegalmente a Estados Unidos y no han podido regresar a su país, o reclamar a sus hijos debido a las estrictas leyes de inmigración en EE.UU.

¹⁰ Los tímidos intentos de EE.UU. por estimular reformas económicas o sociales en medio de la Guerra Fría fueron bloqueados por oposición de las élites locales. Ver Smith, Peter. 2012. *Talons of the Eagle*, 4th Edition (Oxford University Press). Ver más detalles con relación al rol de EE.UU en http://www.salon.com/2014/08/02/debunking_the_myths_about_immigration_ronald_reagan_central_america_and_everything_ted_cruz_doesnt_understand/

Visualizando la complejidad de la crisis de los menores no acompañados

das y en donde la aplicación de la ley era básicamente inoperante. Un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹¹ señala que luego que el Congreso de EE.UU aprobara la ley IIRAIRA (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act) en 1996, cerca de 46,000 convictos fueron deportados hacia Centroamérica —principalmente Guatemala, El Salvador y Honduras—, entre 1998 y 2005. Muchos de los deportados eran miembros de pandillas callejeras en Estados Unidos, particularmente de Los Angeles¹². Desde entonces, las pandillas (o maras) han crecido exponencialmente en la región¹³. Se estima que existen ahora entre 70,000 y 100,000 miembros de pandillas y que las maras más importantes han desarrollado vínculos con el crimen organizado, en especial traficantes de drogas¹⁴. Más aún, la deportación de miembros de pandillas desde EE.UU. al Triángulo Norte continúa a todo vapor¹⁵.

Adicionalmente, el tráfico ilegal de drogas y armamento ligero en la región también está conectado a Estados Unidos, el principal mercado para los narcóticos que transitan por el Triángulo Norte, y el principal proveedor de armas ligeras para grupos ilegales, incluyendo las maras¹⁶.

Finalmente, la TVPRA de 2008 y la DACA de 2012 pueden ser consideradas como causas indirectas más recientes en el incremento en la migración de menores no acompañados. Al distorsionar el contenido de dichas leyes, los traficantes humanos han engañado a los padres de familia haciéndoles creer que sus hijos pueden quedarse en Estados Unidos; dados los bajos niveles de educación, los padres no buscan información confiable acerca del contenido real de las leyes¹⁷. Además, la ausencia de

¹¹ United Nations Office for Crime and Drugs (UNODC), “Crime and Development in Central America”. El mismo estudio señala que algunos de los deportados nacieron en Estados Unidos. https://www.unodc.org/pdf/research/Central_America_Study_2007.pdf

¹² Ver <http://www.latimes.com/local/la-me-gang30oct30-story.html#page=1>

¹³ Ver <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>

¹⁴ Acerca de las pandillas ver <http://www.ansarilawfirm.com/docs/Youth-Gangs-in-Latin-America.pdf>. Con relación al crimen organizado ver <http://www.wilsoncenter.org/node/19779>

¹⁵ <http://www.elnuevoherald.com/2014/08/03/1812673/deportacion-de-delincuentes-contribuyo.html>

¹⁶ <http://www.newrepublic.com/article/118759/nra-and-gun-trafficking-are-adding-fuel-border-migrant-crisis>

¹⁷ <http://www.ticotimes.net/2014/07/24/central-american-foreign-ministers-meet-in-washington-to-lobby-obama-on-immigration-crisis>

Actualidad Política

una reforma integral de inmigración en EE.UU. se ha convertido en un obstáculo a la reunificación familiar, forzando a los centroamericanos de bajos recursos a encontrar alternativas extralegales.

En la parte central del diagrama se encuentran las variables endógenas que pueden vincularse más directamente al éxodo de menores indocumentados, no sólo a Estados Unidos, sino que también a otros países vecinos¹⁸.

En la base está la debilidad del estado en los países del Triángulo Norte. Algunos medios de comunicación en Estados Unidos se han referido a ellos como estados fallidos, pero en realidad no lo son; a pesar de sus fallas, son estados que funcionan en muchas áreas —aun en términos de medidas internacionales como el Índice de Estados Frágiles (FSI)— y están lejos de ser equiparados con países como Somalia, Afganistán o Haití¹⁹. Es por ello que un término más apropiado para los países del Triángulo Norte es el de estados débiles. Los tres países que lo conforman ya no son autoritarios, pero se caracterizan por la corrupción y el clientelismo, así como por la ineficiencia y la falta de suficientes recursos. Se ha señalado que el porcentaje del ingreso nacional derivado de impuestos en esos países es bajo—particularmente en Guatemala con frecuencia por la resistencia del sector privado a pagar impuestos, que argumenta corrupción gubernamental y desperdicio de impuestos, creando un círculo vicioso que contribuye a la debilidad del estado²⁰.

La debilidad estatal deriva en políticas sociales inadecuadas y políticas de seguridad deficientes, tal como se explica a continuación. Pese a que el crecimiento económico en el Triángulo Norte en décadas recientes ha

¹⁸ <http://www.latinpost.com/articles/18263/20140730/costa-rica-panama-countries-see-influx-unaccompanied-minors-unhcr-regional.htm>

¹⁹ Este sitio señala a los países como estados fallidos http://www.nzherald.co.nz/wanganui-chronicle/opinion/news/article.cfm?c_id=1503423&objectid=11294171. La información de los estados frágiles puede encontrarse en <http://ffp.statesindex.org/rankings-2014>. Somalia, Afganistán e Haití ocupan las posiciones #2, #7 y #8 como los estados más frágiles del mundo. De 178 países incluidos en el FSI en 2014, 2014 FSI, Guatemala está en la posición #66, Honduras en la #75 y El Salvador en la posición #100.

²⁰ En este gráfico se observa el detalle en los países de América Latina <http://www.oecd.org/ctp/latin-america-tax-revenues-continue-to-rise-but-are-low-and-varied-among-countries-according-to-new-oecd-eclac-ciat-report.htm>. Un comentario acerca de la resistencia del sector privado puede encontrarse en <http://www.foreignaffairs.com/articles/137982/professor-aaron-schneider/state-building-and-tax-regimes-in-central-america>

Visualizando la complejidad de la crisis de los menores no acompañados

sido moderado, no todos se han beneficiado. Según datos del Banco Mundial, en el año 2011, 61.9 por ciento de los hondureños, 53.7 por ciento de los guatemaltecos y 40.6 por ciento de los salvadoreños vivían bajo la línea de pobreza nacional.²¹ En general, la inversión social per cápita es de las más bajas en América Latina.²² Si bien la disparidad social y la exclusión social existen en toda Latinoamérica, el Índice de Inclusión Social 2014 de *Americas Quarterly*²³, muestra claramente que las mismas son más marcadas en los países del Triángulo Norte, los cuales se encuentran en el rango inferior en las Américas en medidas relacionadas al bienestar social²⁴.

Por otro lado, las tasas de homicidio en los países del Triángulo Norte están entre las más altas del mundo²⁵. La delincuencia es rampante en muchas áreas de dichos países, en los cuales las firmas privadas de seguridad han crecido rápidamente debido a la incapacidad del estado para controlar el crimen²⁶. La deficiencia de la política de seguridad no involucra únicamente a la policía, sino a todo el sistema de justicia, el estado de derecho es débil y abundan la impunidad y la corrupción. Una señal de ello es la desalentadora tasa de condenas por homicidio en la región; la tasa promedio de condenas entre 2011 and 2013 fue de solo 4.68 por cada 100 homicidios²⁷. Un sistema de justicia de por sí débil e ineficiente se ha

²¹ Ver <http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.NAHC>. Más aún, casi la mitad de los pobres viven en condiciones de extrema pobreza, de acuerdo a los datos del Banco Mundial.

²² Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el año 2009 la inversión social pública representó un 8.1 por ciento del Producto Interno Bruto en Guatemala, 12.2 por ciento en Honduras y 13.0 por ciento en El Salvador. Esto contrasta con otro país centroamericano, Costa Rica, en donde el porcentaje fue de 22.4 por ciento ese mismo año. <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2191&idioma=e>

²³ Ver <http://www.americasquarterly.org/charticles/socialinclusionindex2014/>

²⁴ Ver Christopher Sabatini “What’s Really Causing the Border Crisis,” U.S. News and World Report, August 1, 2014.

²⁵ Según UNODC, las tasas de homicidio en 2012 son las siguientes: 39.9 por 100,000 en El Salvador, 41.2 en Guatemala y 90.4 en Honduras, país que tiene la tasa de homicidios más alta del mundo. Las tasas de homicidio son un parámetro importante, pero debe recordarse que las estadísticas de nivel nacional tales como tasas de homicidio, y aun las encuestas de victimización, pueden no reflejar con exactitud la difícil situación de vecindarios controlados por las pandillas. El Reporte puede encontrarse en este sitio: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

²⁶ Se estima que un alto porcentaje del Producto Interno Bruto en el Triángulo Norte es dedicado a gastos de seguridad, incluso procesos judiciales (19 por ciento en Honduras, 14 por ciento en El Salvador y 9 por ciento en Guatemala). Esto incluye millones de dólares que negocios privados invierten en su propia seguridad. Ver http://economia.elpais.com/economia/2014/08/01/actualidad/1406914631_196455.html

²⁷ Ver <http://www.laprensagrafica.com/2014/03/31/impunidad-de-homicidios-en-el-triangulo-norte-supera-el-95>. En contraste según el estudio de UNODC de 2014 UNODC, la tasa de condenas promedio en el mundo era de 43 por ciento, mientras que en América Latina era de 24 por ciento.

Actualidad Política

visto desbordado por el enorme incremento en el tráfico de drogas y la actividad de las maras en la última década²⁸.

La ineffectividad de la política social y la política de seguridad terminan afectando desproporcionadamente a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza y que no pueden costearse una educación privada o servicios de salud privados, y que no tienen recursos para defenderse de la delincuencia, como lo hacen los ciudadanos de clase media o clase media alta. El grueso de menores no acompañados proviene precisamente de comunidades y vecindarios golpeados por la pobreza y la falta de oportunidad por un lado, y por la violencia y la inseguridad en el otro.

Separar dichos factores y tratar de determinar cuál es el que causa la migración es un esfuerzo en vano. Si bien puede haber migrantes que primariamente buscan mejores oportunidades económicas, es probable que la mayoría de ellos arriesguen su vida en una peligrosa travesía a través de México por una combinación de ambos, pobreza e inseguridad, factores que se encuentran intrínsecamente vinculados en el Triángulo Norte.

Muchos se preguntan las razones del incremento en el número de menores de 2014, si las condiciones de pobreza y violencia han existido en el Triángulo Norte por años.²⁹ Una explicación plausible es que la reciente migración es el resultado de un proceso que se ha venido gestando tiempo atrás. Los traficantes humanos (coyotes) han aprovechado la acumulación de los múltiples problemas no resueltos que se muestran en el diagrama. Ello, en conjunción con el deseo de reunificación de las familias que llevan años separadas, ha permitido a los traficantes comercializar falsas esperanzas³⁰, esparciendo rumores de que los niños y las mujeres con niños obtendrán un “permiso” para quedarse en Estados Unidos³¹.

²⁸ Ver <http://www.insightcrime.org/news-analysis/report-wilson-center-northern-triangle-borders-security>

²⁹ Ver <http://wilsonquarterly.com/stories/interactive-map-undocumented-unaccompanied-and-underage/>

³⁰ Ver <http://www.nationalreview.com/article/383655/coyotes-lure-illegal-immigrants-promises-amnesty-ryan-lovelace>

³¹ Ver http://www.nytimes.com/2014/04/11/us/poverty-and-violence-push-new-wave-of-migrants-toward-us.html?_r=1

Visualizando la complejidad de la crisis de los menores no acompañados

El análisis previo muestra la complejidad de la llamada “crisis de la frontera”. Por lo tanto, el enfoque para resolver el problema debe ser integral y abordar múltiples niveles. No tiene razón entrar en un juego de culpa que simplifica la situación y sólo ofrece paliativos sin abordar las múltiples causas de raíz de la migración.

Los presidentes de la región han sugerido a Estados Unidos implementar el equivalente a un “Plan Colombia” para Centroamérica, pero cualquier solución debe ir más allá de la inversión de millones de dólares; ningún plan puede funcionar si los actores clave dentro de los países del Triángulo Norte—incluyendo líderes de gobierno, partidos políticos de oposición, sociedad civil y élites económicas—no demuestran determinación para luchar, no sólo contra el crimen organizado y las maras, sino también en contra de sus desacuerdos internos, la corrupción y la desigualdad.

La autora agradece a Mike Allison, Cynthia Arnson, John Booth, Mary Malone, Rodolfo Azpuru, Carolyn Shaw y Marcela Cuestas por su ayuda en la elaboración del artículo.

La queja laboral de EUA contra Guatemala³²

Luis Linares

LA CLÁUSULA SOCIAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, conocido como DR-CAFTA por sus siglas en inglés, además de los temas directamente relacionados con el comercio, como agricultura, industria, servicios, propiedad intelectual, inversiones, incluye un capítulo laboral y uno ambiental, que constituyen la expresión de lo que se denomina cláusulas sociales en el comercio internacional.

En materia laboral la cláusula social es definida por Hoe Lim, experto de OIT, como “*la provisión legal en un acuerdo comercial, que permite a los países importadores tomar medidas comerciales contra países exportadores que fallan en observar un mínimo de normas laborales internacionalmente acordadas*”. Con ella se busca que la existencia de condiciones precarias de trabajo y de bajo nivel de cumplimiento de las normas laborales, especialmente las relacionadas con los derechos fundamentales de los trabajadores, no se conviertan en una ventaja competitiva que perjudique a los países que tienen una normativa laboral más exigente y se preocupan por hacer efectivo el ejercicio de esos derechos.

Tema este de larga data, pues ya en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobada en 1919, se afirma que “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”-

³² Versión ampliada de dos artículos publicados por el autor en la Revista Crónica, ediciones del 3 y 24 de octubre de 2014

La queja laboral de EUA contra Guatemala

La primera ocasión que los Estados Unidos de América establecieron una cláusula laboral fue en 1976, cuando instituyeron el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), al incluir entre los criterios de elegibilidad para optar a los beneficios de dicho sistema el respeto de los *derechos laborales internacionalmente reconocidos*.

Esta categoría es un poco diferente a la promovida por la OIT y aceptada de manera casi universal, denominada “derechos fundamentales de los trabajadores”, que se encuentran desarrollados en los ocho convenios fundamentales del trabajo adoptados por la OIT, pues excluye lo relativo a la discriminación en el empleo y la ocupación.

La diferencia puede deberse al hecho que los Estados Unidos solamente han ratificado dos convenios fundamentales: el Convenio 105 relativo al trabajo forzoso y el Convenio 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, lo cual genera cuestionamientos hacia ese país, pues por una parte, manifiesta su adhesión a las *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998)*, y por la otra no adhiere a la mayoría de los convenios fundamentales, en particular los relacionados con los derechos esenciales de libertad sindical y negociación colectiva.

El condicionamiento del SGP se mantuvo en la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe, (CPTPA por sus siglas en inglés) que facilitó a 24 países de la cuenca del mar Caribe, incluyendo Guatemala, la exportación de vestuario y textiles hacia los Estados Unidos. Posteriormente, en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Canadá y México, se suscribió en calidad de anexo, no como parte del tratado, un “*Acuerdo de Cooperación Laboral*”, que desarrolla procedimientos para tramitar quejas y paneles arbitrales, pero excluye temas considerados sensibles, como los relacionados con el ejercicio de la libertad sindical (Linares y Cruz, 2001).

El rechazo de México a que el tema formara parte del texto del tratado fue lo que llevó, como medida transaccional, a la consideración del tema en un acuerdo separado, lo que le restó capacidad de presión. Como señalara con motivo de una conferencia que dictó en Guatemala uno de los más destacados laboristas mexicanos, miembro del equipo negociador del acuerdo, se propusieron y lograron que este no tuviera la fuerza que el presidente Clinton anunció inicialmente que buscaría.

Actualidad Política

LA DISCUSIÓN DEL DR-CAFTA Y EL CAPÍTULO LABORAL

El tratado de libre comercio negociado por los Estados Unidos de América con Jordania contempla por vez primera en un acuerdo comercial un capítulo laboral y uno ambiental. En el tratado de libre comercio suscrito con Chile también se incorporaron los capítulos laboral y ambiental, por lo que era inevitable que Estados Unidos los propusiera en la negociación con Centroamérica y República Dominicana. Esta impresión fue reforzada cuando en la *Autorización para la Promoción Comercial (TPA* por sus siglas en inglés) que el Congreso otorgó al gobierno de Estados Unidos, se estipulaba la inclusión de los dos temas (Linares, 2006).

Esto reforzado por el hecho de que, al iniciarse las negociaciones con Centroamérica, una de las principales objeciones que se hacía en círculos del gobierno y los sindicatos de los Estados Unidos de América, era la existencia de numerosas violaciones a los derechos laborales en los países del istmo.

Respecto a Guatemala, una petición presentada por la más importante e influyente central sindical estadounidense, la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) ante la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por siglas en inglés), señalaba que no se registraban progresos en el castigo de violaciones de los derechos de los trabajadores, incluyendo la impunidad por asesinatos de líderes sindicales; ni en la resolución de procesos judiciales, donde encontraban numerosos casos de retrasos e incapacidad de los tribunales para hacer sus resoluciones; y que persistía el incumplimiento de las órdenes de reinstalación de trabajadores destituidos por sus actividades sindicales.

Los datos sobre denuncias presentadas al Comité de Libertad Sindical de la OIT respaldaban las objeciones y las denuncias presentadas por la AFL-CIO. Entre 1995 y 2005 dicho comité había recibido 32 denuncias sobre Guatemala, 18 de El Salvador y 17 de Costa Rica (Linares, 2006)

La queja laboral de EUA contra Guatemala

Ciertamente hay países africanos y asiáticos donde el ejercicio de la libertad sindical está más restringido que en nuestra región, al extremo que los afectados no se atreven a presentar denuncias o las organizaciones sindicales están bajo absoluto control gubernamental, por lo que alguien podría afirmar que el hecho de poder presentar denuncias comprueba que el clima para la libertad sindical no llega a los extremos de esos países. Pero ello no deja de ser un magro consuelo.

Es indispensable que el Estado, independientemente de compromisos y sistemas de control de carácter internacional, garantice a los trabajadores el ejercicio del derecho de formar sindicatos. Como me comentó en una ocasión Andrew Samet, ex Subsecretario de Trabajo de EUA, en ningún país del mundo colocan mantas en las empresas con la leyenda “bienvenidos los sindicatos”, por lo que corresponde al Estado implementar los medios necesarios para que ese derecho tenga plena vigencia.

Previo a la discusión del DR-CAFTA una ex funcionaria del Departamento de Estado, Sandra Polaski, señaló en un “issue brief” de 2003,³³ que uno de los principales problemas que enfrentaban nuestros países en materia laboral, era la ejecución inadecuada de su legislación. Por ello, consideraba que las negociaciones del TLC con Centroamérica serían las más problemáticas que EUA haya enfrentado con respecto a los derechos laborales.

El informe de un Grupo de Trabajo de Viceministros de Trabajo y Comercio (Economía para el Caso de Guatemala), “*La Dimensión Laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*”, elaborado en 2005 y conocido como *Libro Blanco*, también reconoció que las preocupaciones más importantes no se relacionaban con la reforma de la legislación laboral, sino que con el mejoramiento de su aplicación.

En un análisis que el autor elaboró sobre dicho capítulo, como parte de los estudios realizados por ASIES sobre los posibles beneficios y perjuicios del DR-CAFTA, publicado en la Revista ASIES con el título “Los

³³ Polaski, Sandra (2003). América Central y los EE. UU. Enfrentan un desafío – y la oportunidad de un gran adelanto – en los derechos de los trabajadores. Carnegie-Endowment por International Peace, Washington.

Actualidad Política

derechos laborales y el TLC” (www.asies.org.gt/sites/default/file/articulos/pulicaciones/revista_4-2006.pdf), se describen las normas y procedimientos contemplados en ese capítulo y en el de solución de controversias (Capítulo 20). Se indicaba que, debido a la complejidad de dichos procedimientos y a los tiempos requeridos para tramitar las quejas, las cláusulas laborales solamente serían un modesto coadyuvante en el tema clave de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.

El procedimiento de queja puede conducir a la conformación de un panel arbitral y a la imposición al país reclamado de una contribución máxima de US\$ 15 millones, solamente cuando, en uno de los países parte del tratado, se constata la existencia de incumplimiento de la *legislación laboral*, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, y de una manera que afecte el comercio entre las partes.

Afecta el comercio cuando, a causa del incumplimiento de la legislación, se mantienen condiciones precarias de trabajo que derivan en ventajas competitivas para un país, en detrimento de otro. Por *legislación laboral* se entiende, para efectos del tratado, únicamente la relacionada con *los derechos laborales internacionalmente reconocidos*, los cuales comprenden el derecho de asociación y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso, edad mínima para trabajo infantil y la eliminación de sus peores formas, y condiciones aceptables respecto a salario mínimo, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional).

El DR-CAFTA fue ratificado por el Congreso de Guatemala el 10 de marzo de 2005 y por el Senado de los EUA el 30 de junio de 2005, con 54 votos a favor y 45 en contra, lo que evidencia los obstáculos de diferente naturaleza, incluyendo el tema laboral, que enfrentó el gobierno de ese país para lograr la ratificación. Entró en vigor para Guatemala el 15 de julio de 2006.

LA QUEJA CONTRA GUATEMALA

Los antecedentes de Guatemala como país donde existe un alto nivel de impunidad en materia laboral, condujeron a que el 23 de abril de 2008, a

La queja laboral de EUA contra Guatemala

menos de dos años de la entrada en vigor del tratado, la AFLC-CIO y seis organizaciones sindicales de Guatemala, presentaron ante el gobierno de los Estados Unidos una comunicación pública, bajo el Capítulo Laboral, alegando que el gobierno de Guatemala había violado sus obligaciones relativas a ese capítulo, debido a la falta de cumplimiento de su legislación laboral.

A más de dos años de la presentación de la queja, el 30 de julio de 2010, el gobierno de los Estados Unidos solicitó que se iniciara el procedimiento de consultas laborales previsto en el artículo 16.6 del Capítulo Laboral. El tiempo transcurrido entre la presentación de la queja, el inicio del procedimiento de consultas y la solicitud de Estados Unidos para la reanudación del panel arbitral, más de 6 años en total, confirma la apreciación que se hizo en el estudio sobre el Capítulo Laboral sobre la duración de sus procedimientos.

A inicios de 2011, dentro del trámite de la queja, el gobierno de EUA presentó al de Guatemala un pliego de 17 puntos, que permitirían resolver la controversia y evitar la integración del panel arbitral, el cual fue aceptado por Guatemala. Entre esos puntos se encontraba la devolución de la capacidad de imponer sanciones a la Inspección General de Trabajo (IGT), que le fuera retirada luego que la Corte de Constitucionalidad (CC) declaró inconstitucional la reforma al Código de Trabajo, contenida en el Decreto No. 18-2001, que facultó a la inspección de trabajo para imponer sanciones administrativas por violaciones a las normas laborales.

El contenido del citado decreto, y particularmente la facultad sancionadora, fue impugnado por abogados vinculados al sector empresarial, y la sentencia de la Corte de Constitucionalidad (Sentencia del 31 de agosto de 2004, expedientes acumulados 898-2001 y 1014-2001), retiró a la IGT la atribución conferida.

Otro punto relevante del pliego presentado por el gobierno de Estados Unidos era establecer a las empresas maquiladoras la obligación de adquirir una fianza que garantizara el cumplimiento de las prestaciones de sus trabajadores en caso de cierre, los que en muchas ocasiones han desaparecido en forma súbita, dejando a los trabajadores sin posibilidad de reclamo.

Actualidad Política

Cabe mencionar que, respecto a las sanciones por parte de la IGT el *Libro Blanco* reconoció que “*esa reforma era necesaria para reforzar la autoridad de la inspectoría de trabajo y hacer frente al problema de la utilización del sistema judicial para evitar la imposición de multa por vulneración de la legislación laboral*”.

Sin embargo, en mayo de 2011 y posiblemente por aceptar la totalidad del pliego, fue removido el ministro de Economía y el sustituto, estrechamente vinculado al sector empresarial, afirmó pocos meses después (Diario de CA, 11/8/11) que el gobierno no aceptaba los dos puntos antes mencionados, debido a que en el primer caso había un impedimento constitucional, y en el segundo se establecía un trato discriminatorio para ciertas empresas y se restaba competitividad al país.

El tema se activó nuevamente al inicio del gobierno actual, quien suscribió con EUA, en abril de 2013, un Plan de Ejecución de 17 compromisos, que detuvo la convocatoria del panel arbitral. Uno de los principales compromisos era el relativo a conceder autoridad al Ministerio de Trabajo para emitir recomendaciones de sanción por violaciones a la legislación laboral, dirigidas a los tribunales de trabajo y previsión social, y un proceso expedito de revisión judicial. El Organismo Ejecutivo presentó el 24 de julio –dentro del plazo estipulado– la Iniciativa 4703 para reformar el Código de Trabajo, que desarrolla los aspectos de reforma planteados en el compromiso No. 4 del Plan de Ejecución.

Dentro del proyecto “Diálogo social para el trabajo decente”, que ejecuta ASIES con el apoyo de la Unión Europea, Carmen Ortiz elaboró un estudio sobre los “*Avances en los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala ante el Grupo Trabajador de la OIT y el gobierno de los Estados Unidos de América*”, que también puede consultarse en el sitio web de ASIES. El estudio señala que de los 17 compromisos adquiridos 9 fueron totalmente cumplidos, 7 lo fueron parcialmente y uno, relativo a solicitar apoyo técnico de los EUA, no se hizo efectivo.

Entre los puntos 7 cumplidos parcialmente, varios de ellos presentan avances significativos, pero faltan detalles relacionados principalmente con divulgación de datos, por lo que es posible concluir que el avance en la ejecución del Plan de Ejecución es satisfactorio. Sin embargo lo que, en un diálogo sostenido el 25/9/14 en Radio Punto con el Ministro de Trabajo Carlos Contreras, fue calificado por el autor como el “plato fuerte”

La queja laboral de EUA contra Guatemala

del plan no está cumplido en su totalidad, pues el Congreso aún no discute la iniciativa 4703 y esta es, seguramente, la razón fundamental por la que EUA solicitaron la convocatoria del panel arbitral.

La propuesta de reforma es calificada de insuficiente por la dirigencia sindical. Los representantes de los trabajadores ante la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo, el 9 de enero de 2014 presentaron al Ministro de Trabajo y Previsión Social, una propuesta de reformas al Código de Trabajo que incluye la devolución a la IGT de la capacidad de imponer sanciones, dejando a salvo la posibilidad de que las resoluciones de la inspección sean impugnadas por la vía administrativa mediante el recurso de revocatoria y, en caso este les sea denegado, podrán recurrir a los tribunales de trabajo y previsión social.

El sector sindical respalda esta propuesta, entre otros aspectos, en las conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT, que tuvo lugar entre el 23 y el 27 de septiembre de 2013. En el punto 10 de su informe la misión indica que toma nota de las acciones realizadas por el gobierno para fortalecer la IGT, pero que *“sigue preocupada por la imposibilidad de la inspección de imponer sanciones administrativas. La Misión considera urgente que se adopten las reformas legislativas que permitan a la inspección de trabajo cumplir con su mandato de velar por el cumplimiento efectivo de la legislación laboral”*.

El autor, en el diálogo sostenido el 25/9/14 en Radio Punto, con el Ministro de Trabajo y el Dr. Carlos Anleu, indicó que, con respecto a la iniciativa 4703, hay que darle el beneficio de la duda y determinar, una vez aprobada por el Congreso y puesta en vigor, si el procedimiento acordado en el Plan de Ejecución y desarrollado en la citada iniciativa es suficiente y adecuado para dar mayor eficacia a la labor de inspección. El restablecimiento de la capacidad sancionadora en la forma propuesta por el sector sindical enfrenta el problema práctico de que, en caso de ser aprobado, enfrentará nuevas acciones de inconstitucionalidad por parte del sector privado o de abogados afines a sus posiciones, y la resolución de las acciones interpuestas puede llevar dos o tres años, como sucedió con la impugnación de 2001, con el resultado de que, en el ínterin, el tema puede quedar en una especie de limbo jurídico.

Respecto a la “sanción” hasta por un máximo de US\$ 15 millones que puede imponer el panel de árbitros se trata, en sentido estricto, de una

Actualidad Política

contribución que el país reclamado debe depositar en un fondo que será establecido por una comisión de nivel ministerial de representante de las partes contendientes, y utilizar ese fondo para financiar iniciativas que mejoren el cumplimiento de la legislación laboral del país reclamado.

Si se diera el caso que la parte reclamada no cumple con hacer efectiva esa contribución, la parte reclamante puede suspender beneficios arancelarios en la medida necesaria para cobrar el monto de la contribución fijada. Esto significa que, al contrario de lo que se ha dicho en comentarios de algunos medios de comunicación, las exportaciones de Guatemala a los Estados Unidos de América no serán afectadas ni mucho menos suspendidas. Solamente a una pequeña fracción de las mismas se le cobrarían aranceles hasta por un monto equivalente a la contribución fijada por el panel.

Como conclusión puede señalarse, en línea con lo considerado en el estudio antes citado, sobre el Capítulo Laboral del DR-CAFTA: independientemente de que existan condiciones en un tratado comercial, el Estado de Guatemala tiene la responsabilidad indeclinable e indelegable de hacer cumplir su legislación laboral, y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores contemplados en la Constitución Política de la República y en la legislación ordinaria, así como en los convenios internacionales que libremente ratificó.

Referencias

- Linares, Luis y Cruz Minera, Roberto (2001). *Las normas fundamentales del trabajo y el comercio internacional*. Revista Momento, No. 5-2001. Guatemala.
- Linares, Luis (2006). *Los derechos laborales y el TLC*. Revista ASIES, No. 4-2006. Guatemala.

