

revista ECONOMÍA

No. 188
ABRIL - JUNIO 2011



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. José Rolando Secaida Morales

Lic. Julio César Imeri Guzmán

Lic. David Eliézer Castañón Orozco

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Dra. Thelma Gladis Cifuentes de Ramírez

Licda. Herlem Isol Reyes López

Dr. Jorge Víctor Murga Armas

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Lic. Leonel Hernández Cardona

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

Lic. Carlos Morales López

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

Lic. Axel Ely Ruch Molina

P.C. Andrey Maelí Cisneros Flores

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Loida Iris Herrera Girón

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

José Luis Alvarado De León

Ana Corina Canel Ich

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

MENSAJERO

Carlos Enrique Solís García

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y
SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO XLIX

ABRIL-JUNIO 2011

No. 188

Contenido

Página

El auge de la Industria Minera en un modelo económico en crisis y la importancia de las luchas campesinas en defensa del territorio.

Lic. Carlos Morales López

1

Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición “democrática” iniciada en 1986.

Dr. Jorge Murga Armas

17

Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA.

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

55

Análisis de los Acuerdos de Basilea III a la luz de Basilea I y II.

Lic. Axel Ely Ruch Molina

P.C. Andrey Maelí Cisneros Flores

81

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía No. 188, correspondiente al trimestre abril-junio 2011.

El primer artículo *“El auge de la Industria Minera en un modelo económico en crisis y la importancia de las luchas campesinas en defensa del territorio”*, cuyo autor es el Licenciado Carlos Morales López, quien expresa que la presencia de la actividad minera en Guatemala data desde la Época Precolombina. En sus formas rudimentarias, artesanales, y de poca utilización tecnológica, estuvo presente hasta finales del siglo pasado. Aplicadas las medidas de ajuste estructural de fin de siglo, los sectores económico y político del país se prestaron al juego de las transnacionales para retorcer leyes y adecuarlas al nuevo contexto en que se instalaría la industria extractiva en el país. En este contexto, son diversos los acontecimientos que han impulsado la demanda del oro a nivel mundial, entre ellos: La disminución de las reservas mundiales del metal, el desarrollo de la alta tecnología y el oro como uno de sus componentes, utilización del metal como comoditie y refugio en momentos de turbulencia financiera, devaluación acelerada de las monedas de países con balanza comercial deficitaria. Los precios alcanzados recientemente por la onza troy de oro, nunca fueron imaginados, así como las ganancias de la industria. El presente artículo aborda la dinámica del oro en el tiempo, especialmente en épocas de crisis económica. Describe, según evidencia, como en Guatemala dicha actividad se apropia y transforma los territorios en perjuicio de las formas de vida de miles de familias en el interior del país. Así como la necesidad de defender los territorios rurales y sus dinámicas propias. Afirmo que menos dos décadas son suficientes para conocer la inequitativa distribución, tanto de las ganancias, como de los costos ambientales. Los países de las grandes transnacionales aumentaron sus reservas de oro, fortalecieron sus monedas y a cambio dejaron unas migajas. Propone que la sociedad guatemalteca deberá responder en un futuro próximo: **Quién cargará con los pasivos ambientales?**

En el segundo artículo *“Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición “democrática” iniciada en 1986”* del Dr. Jorge Murga Armas, en el cual indica que disfrazada de “lucha anticomunista”, la implantación en 1954 del régimen contrarrevolucionario de Carlos Castillo Armas buscaba impulsar una política agraria antirreformista para que los terratenientes expropiados por la reforma agraria recuperasen sus fincas, e instaurar además un sistema represivo para dismantelar a las organizaciones obreras y campesinas nacidas durante la revolución democrática (1944-1954).

Una de las primeras medidas tomadas por su administración, fue la supresión de las leyes agrarias dictadas por los gobiernos de Arévalo y Arbenz y la restitución a los antiguos propietarios de la casi totalidad de las tierras expropiadas. Al mismo tiempo, las organizaciones campesinas fueron el blanco de una campaña represiva que se tradujo en el encarcelamiento, el exilio o la muerte de la mayor parte de sus dirigentes, se expulsó por la fuerza a los beneficiarios de la reforma y se disolvieron las cooperativas.

Este artículo analiza el contenido de las leyes y programas agrarios del período 1954-1996, estudia su impacto sobre la estructura agraria y analiza igualmente los efectos de arrastre en la sociedad rural. Se quiere demostrar que los programas con los cuales el Estado guatemalteco ha pretendido aportar soluciones a los problemas más inmediatos de los campesinos, no son sino meros artificios destinados a crear ilusión y disimular el carácter reaccionario y anticampesino de su política agraria.

En el tercer artículo *“Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA”*, escrito por la Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez, en el cual señala que a partir de la década de los años 90 y como consecuencia de la corriente neoliberal y el proceso globalizador, que también alcanzó a nuestras economías, la Política Comercial Externa de Guatemala se basa en un modelo de crecimiento

económico sustentado en el desarrollo de las exportaciones, que se ha venido implementando con base en una estrategia de apertura comercial, con el objetivo de lograr el acceso a nuevos mercados; lo que ha llevado al país a formar parte de los bloques económicos que dieron lugar al surgimiento de Acuerdos, Tratados o Pactos Comerciales entre países. Es así como el 10 de marzo de 2005, mediante el Decreto 31-2005 se suscribió el TLC: RD-CAFTA entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, que entró en vigencia para Guatemala el 1° de julio de 2006.

Luego de transcurridos 5 años de su vigencia, se busca en el presente artículo, hacer una evaluación del comportamiento del comercio en Guatemala, considerando para ello el período anterior y el posterior al TLC: RD-CAFTA, tomando en cuenta los principales rubros contenidos en el mismo, las etapas del proceso de desgravación arancelaria y el comportamiento de la Balanza Comercial con nuestro principal socio que es Estados Unidos.

A pesar de las muchas expectativas generadas a raíz de la suscripción del TLC: RD-CAFTA, durante el tiempo transcurrido de su vigencia, Guatemala no ha alcanzado un desarrollo sostenido en su relación comercial con Estados Unidos porque siguen prevaleciendo las asimetrías, los niveles de productividad y competitividad entre ambos países; por lo cual, es necesaria la implementación de Políticas Públicas coherentes en este sector, para que la suscripción de este tratado de Libre Comercio y de todos aquellos que sigan suscribiendo, logren sus objetivos de propiciar el desarrollo y el crecimiento económico y contribuyan verdaderamente al mejoramiento del nivel de vida de la población guatemalteca.

Finalmente, se presenta el cuarto artículo *“Análisis de los Acuerdos de Basilea III a la luz de Basilea I y II”*, escrito por los Auxiliares de Investigación del Instituto, Lic. Axel Ely Ruch Molina y P.C. Andreyly Maelí Cisneros Flores, quienes comentan que los acuerdos de Basilea consisten en recomendaciones sobre legislación y regulación bancaria para fortalecer la solidez de los sistemas financieros e intenta promover y reforzar las prácticas de supervisión y gestión del riesgo a escala mundial. Dichos acuerdos

se dan a través del comité de supervisión bancaria de Basilea, que es, la organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria, compuesto por representantes de varios países del mundo.

En los Acuerdos de Basilea I se trataba de establecer un capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos que afrontaba. Este capital debía ser suficiente para hacer frente a los riesgos de crédito, mercado y tipo de cambio. No obstante tuvo su limitación en cuanto a la insensibilidad a las variaciones de riesgo. Para superar esta limitación, el Comité realizó una enmienda al Acuerdo de Basilea I en 1996 para incorporar el Riesgo de Mercado, mas tarde en el año 2004, propuso un nuevo conjunto de recomendaciones, acuerdo conocido como Basilea II, con el objetivo central de desarrollar un marco que le brinde más transparencia, solidez y estabilidad al sistema bancario internacional. El lado vulnerable de Basilea II es que las reservas de capital que proponía no eran suficientes para soportar las elevadas pérdidas provocadas por la concesión de préstamos sin ninguna garantía. Es por ello que surge el Acuerdo de Basilea III, que suponen un refuerzo fundamental, y en algunos casos un cambio radical, de las normas internacionales de capital, siendo la respuesta del Banco de Pagos Internacional a la crisis financiera y económica que comenzó en 2008.

En síntesis, los acuerdos de Basilea han sido creados con el propósito de garantizar una supervisión eficaz de las actividades bancarias para regular la actividad prestamista de los bancos y financieras en general y evitar descapitalizaciones que provoquen desajustes financieros. La pregunta es ***¿Funcionará la regulación bancaria para evitar crisis capitalistas como la actual?***

“Id y Enseñad a Todos”

El auge de la Industria Minera en un modelo económico en crisis y la importancia de las luchas campesinas en defensa del territorio

Lic. Carlos Morales López¹



La historia de América Latina integra la historia del desarrollo del capitalismo mundial. Nuestra derrota estuvo siempre implícita en la victoria ajena, nuestra riqueza ha generado siempre nuestra pobreza para alimentar la prosperidad de otros, los imperios y sus caporales nativos. En la alquimia colonial y neo colonial, el oro se trasforma en figura, en chatarra y los alimentos se convierten en veneno. Cuanto más codiciado por el mercado mundial, mayor es la desgracia que un producto trae consigo al pueblo latinoamericano, que con sacrificio, lo crea.

Eduardo Galeano.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Según registros del Ministerio de Energía y Minas de Guatemala (MEM, 2004), la extracción minera en el país es una actividad que se ha realizado desde la Civilización Maya². Pero, es con la llegada de los españoles que ésta se dedica a la extracción de oro y plata. Los conflictos posteriores a la independencia de Guatemala (1821) desencadenaron un descenso en la actividad minera, básicamente por conflictos entre los movimientos independentistas. Actividad que toma auge 50 años después con la Reforma Liberal de 1871, la apertura de los mercados internacionales y la respectiva variación de precios. La historia demuestra como después de la época colonial hasta la época moderna se han otorgado licencias de explotación minera en distintas zonas del país. Estas exploraciones y explotaciones se incrementaron con la crisis del modelo capitalista que encontró en varios de los países latinoamericanos gobiernos corruptos, legislaciones laxas, débiles controles ambientales e inversiones de capital bajas en comparación con procesos industriales más desarrollados en otras latitudes. Además de la necesidad de países como Guatemala, por incrementar sus ingresos, las fuentes de empleo y el aporte del “desarrollo de la industria minera” en el PIB del país. Aspectos que se enfocaron fuertemente en la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED) y descuidaron entre otros el tema ambiental, la salud y la gestión del riesgo. Para el caso de Guatemala esta actividad se encuentra normada en el decreto 48-97, aprobado en el período presidencial de Álvaro Arzú, vigente aún.

Los impactos de la minería deben medirse no sólo y únicamente por las míseras aportaciones de las empresas transnacionales al presupuesto estatal y de gobiernos locales, sino también por la serie de demandas y luchas de los grupos sociales del país. El deterioro de los recursos naturales tiene un impacto directo en las formas y niveles de vida de miles de personas del área rural, por lo que debe comprenderse el sentido y representación de estas luchas como única alternativa para una mejor participación social en la gestión de los recursos naturales del país. Estas expresiones de lucha catalogadas de “eco-históricas”,

² La extracción de metales se destinaba para la fabricación de herramientas, esculturas, edificación y armamento entre otras.

por los sectores conservadores de este país, deben observarse desde una dimensión de existencia en equilibrio y armonía con la naturaleza. Que no puede entenderse desde la perspectiva neoclásica, es necesario insistir nuevamente en este aspecto.

Las luchas campesinas en contra de los proyectos mineros en las zonas altas de la república de Guatemala tienen registros constantes en los diferentes medios de comunicación. Al respecto, las opiniones en cuanto a lo legal e ilegal de las mismas ha sido la constante de la discusión en el seno de esta sociedad. Obviando el carácter esencial de respeto a las poblaciones que viven y están siendo afectados en las zonas de explotación. Las consultas populares establecidas como un derecho de la población a discutir y buscar solución a sus problemas elementales han sido desacreditadas por quienes ven en la minería las posibilidades que permitirían el “desarrollo” en el interior del país. Los impactos de la minería han sido refutados y defendidos por diversas instituciones académicas, sociales y políticas sin prestar la atención debida a la salud de las comunidades y a la destrucción de los recursos naturales argumentada y sustentadas en repetidas ocasiones por distintas instituciones y organizaciones a nivel mundial. Los posicionamientos de los diferentes grupos han enriquecido sus luchas, aspectos que la sociedad se niega a contemplar en su justa dimensión. Por otro lado tampoco se cuestiona, por parte del sector gubernamental, los impactos ambientales provocados por las empresas mineras y se da más cabida en esta discusión, a las medidas de mitigación de esas “externalidades” que condenan el futuro de las familias rurales.

El oro y su condición de refugio en épocas de crisis.

Con rompimiento y el abandono de Bretton Woods, el presidente Richard Nixon de los Estados Unidos ordenó cerrar la ventanilla de compra-venta de oro y termina así el tipo de cambio fijo para las monedas del mundo. Este abandono da paso a la redefinición del FMI como guardián de la liberación financiera mundial y al dólar como moneda de reserva mundial. Hasta el cierre de la “ventanilla del oro”, mecanismo mediante

el cual los bancos de todo el mundo podían demandar el metal a cambio de sus dólares, el precio era fijo: 35 dólares por onza troy (31.1 gramos de oro puro)³. Esta decisión conocida como Nixon Shock provocó entre otras la crisis del petróleo en 1979 y en cuestión de tres meses el precio de la onza de oro paso de 35 a 70 dólares, incrementando su valor a 200 dólares en sólo seis años (ver figura 1), llegando a valer más de 800 dólares en la década de los 80. Poco a poco se fue consolidando un sistema que recibió en los 90 el nombre de Bretton Woods II, en donde el dólar siguió como referente monetario en la economía mundial, pero en nuevo esquema. Estados Unidos mantenía una posición de consumidor de última instancia y era subsidiado por China y los países exportadores de petróleo interesados en mantener su propio tren de exportaciones. Mientras hubo crecimiento las cosas marcharon más o menos estables. Los gigantescos desequilibrios se fueron acumulando y adoptaron la forma de un astronómico déficit comercial de Estados Unidos y las gigantescas reservas del Banco Central de China⁴.

En estos momentos de desequilibrios globales vale la pena preguntarse: ¿Está la economía mundial financiando la inviabilidad del dólar como moneda de reserva mundial? ¿Es nueva la crisis del dólar norteamericano como moneda de reserva mundial? Antes de la crisis del petróleo de los 70 los desequilibrios a nivel mundial provocados por la hegemonía del dólar norteamericano eran objeto de análisis por parte de algunos economistas. Para 1971 el saldo comercial de los Estados Unidos era negativo, redujeron velozmente sus reservas de oro y comienza a discutirse la eliminación del dólar como moneda de reserva y su sustitución por derechos especiales de giro (DEG) creados en la asamblea del Fondo Monetario Internacional en 1967⁵.

Las propuestas de revisar la economía mundial y sus distorsiones estaban en la mesa: Los déficit sin lágrimas de Jacques Ruef y la paradoja de Robert Tiffin evidenciaban las

3 Díaz Villanueva, Fernando. Evolución del precio del oro. Febrero, 2010.

4 Nadal, Alejandro. La Jornada. El FMI perdió la brújula el 15 de agosto de 1971. Octubre, 2010.

5 Arceo, Enrique. Hegemonía estadounidense, internalización financiera y productiva, y nuevo pacto colonial. CLACSO. 2002.

causas y posibles soluciones a estos desequilibrios. Para Rueff (1896-1978), los sistemas monetarios basados en una moneda internacional de reserva estaban destinados al fracaso porque creaban la ilusión de ausencia de ajuste en los países deficitarios. Según Rueff, en un sistema de patrón oro, la tasa de interés es el principal mecanismo de ajuste de los desequilibrios comerciales. Pero en un sistema de patrón dólar los países superavitarios “reciclan” los dólares en el mercado de crédito de Nueva York, creando una doble pirámide de crédito. Una situación por definición inflacionaria. Este es el secreto del déficit sin lágrimas, según Rueff, de los Estados Unidos. La solución consistía en volver al patrón oro, es decir una unidad de cuenta que no sea el pasivo de nadie⁶.

Para Triffin (1911-1993), cuando aumenta el volumen del comercio internacional crece la demanda por una unidad de cuenta y un medio de pago único para bajar los costos de transacción. El problema es que esa unidad de cuenta es medio de pago, al ser un pasivo del gran país deficitario, funciona mal como reserva de valor, pues hay cada vez menos oro respaldando un número mayor de dólares. Su solución era crear nuevos instrumentos de liquidez internacional adaptados para cumplir todas las funciones del dinero⁷.

En esta escalada sin precedentes del precio del oro, el déficit comercial de los Estados Unidos y la inestabilidad de su moneda a nivel mundial es uno de los factores determinantes. Vale mencionar que el déficit comercial con China, pasó de 103,000 millones de dolares en 2002 a 270,000 millones en 2008⁸. A finales de 2008 el déficit comercial de los Estados Unidos con el resto del mundo alcanzó los 700,000 millones de dólares, teniendo una ligera baja en 2009 por la crisis financiera y la contracción del comercio a nivel mundial. En enero de 2010 éste contabilizó un déficit comercial a favor de China por un

6 Jacques Rueff fue asesor económico de Charles de Gaulle, a quien aconsejó la conversión de las reservas de Francia a oro, política que éste aplicó agresivamente a finales de 1964.

7 <http://www.joaquinpi.com/tema7.htm#a.%20El%20patr%C3%B3n%20oro>

8 Steinberg, Federico. China, Estados Unidos y el futuro de Bretton Woods II. Diciembre 2009.

valor de 18,200 millones⁹, habrá que esperar los resultados para fin de año. Para algunos analistas, a mediano y largo plazo el dólar va a seguir débil, aunque se verán repuntes espontáneos¹⁰. El déficit comercial de los Estados Unidos no está resuelto y se mantiene relativamente estable por la debilidad del consumo que conlleva importaciones más bajas, pero será un problema cuando inicie la recuperación. Aún así, los déficit monetizados alimentan la inflación a nivel global por el aumento de la oferta monetaria para estimular el crecimiento económico. Debe agregarse también la relación inversa entre el valor y el precio del dólar. En el caso de China, el proveedor y acreedor más importante de los Estados Unidos, sustituyó la compra de bonos del país del norte y es un fuerte demandante en el mercado mundial del oro. Recientemente cambió su legislación permitiendo que inversores privados compraran oro. La demanda de los bancos centrales de India, China y Corea del Sur contribuye en esta escalada de precios del oro.

Con una producción limitada que no satisface la demanda mundial, el oro es de momento el nuevo asidero en las inversiones mientras pasa la tormenta. Este metal ha retomado los atributos, que perdió con Bretton Woods y en tiempos de incertidumbre es utilizado como refugio universal. Por ejemplo: quienes invirtieron en oro en la década del 1970 y liquidaron en 1980 obtuvieron una rentabilidad de 2400%. La onza de oro superó los \$1400 el 8 de noviembre de 2010, después de que la Reserva Federal anunciara la inyección de 600,000 millones a la economía, a lo que debe agregarse la demanda del metal para el segundo semestre de 2010 por un monto de 1050 toneladas. Determinantes que de alguna manera inciden también en el valor del dólar y los índices de inflación mundial en el corto plazo.

9 Con el título “La devaluación del Yuan no es la panacea” el diario China Hoy entrevistó al director del Instituto de Comercio Internacional de la Universidad de Economía y Comercio Internacional de Beijing, Zhao Zhongxiu. (sf). En: http://www.chinatoday.com.cn/ctspanish/se/txt/2010-06/28/content_281663.htm. En la que da respuesta a las presiones de Estados Unidos por la revaluación de la moneda China.

10 López, Francisco. Análisis realizado a Cotizalia.com. noviembre. 2010.

En años recientes la demanda del metal estuvo determinada por el consumo de joyas a nivel mundial, pero en este momento fue superado por los ETFs¹¹. Según estadísticas del Consejo Mundial del Oro, de la demanda de este metal para joyería en el año 2008 fue de 2193.0 toneladas. Para 2009 ésta se situó en 1758.9 toneladas con una reducción de 20%. Similar comportamiento se reflejó en la industria electrónica, la odontología y otras industrias. Mientras que los ETFs en 2008 demandaron 320.9 toneladas y 617.1 toneladas en 2009, incrementándose en 92% entre un año y otro. Para el segundo trimestre de 2010 la demanda mundial del oro aumentó en 36%, 1050 toneladas en comparación con 2009 debido a la demanda de la inversión financiera. En términos de valor utilizando el dólar como referencia, esto significó \$40.4 mil millones. La demanda de ETFs para el mismo período aumentó en 414%, unas 291.3 toneladas, el segundo más alto en toda la historia.

Más claro no se puede, la especulación no tiene límites. En un clima de incertidumbre y búsqueda de refugio, aparece esta figura de inversión parecida a aquéllas que provocaron la crisis financiera mundial de la presente década. Según Jim Sinclair de Greenlight Capital¹², los ETFs, deben aclarar el tipo de oro que poseen ya que el mercado del oro es muy estrecho y resulta difícil concebir que éstos sean capaces de conseguir el oro que las casas de la moneda (Bancos Centrales) de todo el mundo.

La minería: El juego de la ruleta rusa.

Con la crisis actual del modelo es de esperar que se intensifiquen por un lado los esfuerzos de las empresas mineras por seguir comprando voluntades al interior de los gobiernos latinoamericanos en función de la autorización de las respectivas

11 Del idioma inglés Exchange-Traded-Funds que significa fondos de inversión cotizado que cotizan en los mercados financieros y cumplen la función de una acción que replica el comportamiento del índice a que está referenciado. En este caso el oro, con la ventaja de que se puede negociar en cualquier momento e ahí su "ventaja".

12 Oro y Finanzas. Los ETFs no están respaldados por oro físico. Diario digital del mercado del oro. Febrero de 2009.

licencias de exploración y explotación de metales. Por otro, la intensificación de la lucha por parte de miles de campesinos en defensa de los territorios. Sabidos de las experiencias latinoamericanas y de los daños irreparables, aun con las posteriores “medidas de mitigación” que pretenden reparar los daños a los ecosistemas formados durante millones de años.

Según el panorama expuesto anteriormente, la minería forma parte del proceso de financierización de las economías, toda vez que se puede considerar el extractivismo como un proceso más especulativo¹³. En este proceso la mecanización hace irrelevante el trabajo humano y tiene una alta rotación de trabajadores que viven muchas veces fuera de los países y del lugar de trabajo. Esta actividad acarrea muchos riesgos y los beneficios sociales son mínimos, como mínimos son los aportes en concepto de pago de impuestos. Coloquialmente se dice que se juega a la ruleta rusa cuando se está en una situación en la que se sabe que tarde o temprano se pagarán las consecuencias. Ese es el juego letal, en el que participan las transnacionales de la minería, Guatemala y sus recursos naturales. En este juego ya se está perdiendo y las consecuencias no tardarán en llegar.

Para ilustrar la destrucción de los ecosistemas en este país basta con analizar algunos datos reflejados por la actividad de Mina Marlin propiedad de Montana Exploradora y la transnacional canadiense Gold Corp. La legislación anterior estableció el pago de 6%¹⁴ de impuestos y con los programas de ajuste estructural, las regulaciones a esta actividad fueron modificadas e impulsadas por el FMI y Baco Mundial de tal forma que apenas pagan un misero 1%¹⁵ del total de las explotaciones. Dicha mina tritura diariamente 14,000 toneladas de roca para obtener 14,000 gramos de oro. Utiliza 577,000 m³ de agua, contaminando el agua que utilizan 8,300 campesinos en un día.¹⁶ Otros análisis con respecto al uso del agua estiman que dicha explotación utiliza 250,000 litros de agua por hora, equivalentes a lo utilizado por una familia

13 Zibechei, Raúl. Neoliberalismo y neocolonialismo en América Latina. Octubre 2010.

14 decreto Ley 41-93.

15 Acuerdo Gubernativo 48-97.

16 Hurtado Leonor. La industria extractiva es un problema agrario. Foro Social de las Américas. Guatemala. 2008.

campesina en 22 años¹⁷. Para 2008, sin pagar un impuesto específico por este uso, Marlin utilizaba 12 litros de agua por segundo, 1,036,800 litros de agua por día. Lo suficiente para que una familia campesina pueda sobrevivir 91 años; pulverizó 1,845 millones de toneladas de roca, eso es más de 1,000 camiones por mes¹⁸.

Contrario a la destrucción y desvalorización de los recursos naturales, Goldcorp Inc., que actualmente explota metales en varios países de Latinoamérica¹⁹, reportó que la producción de su mina Marlin en Guatemala para el segundo trimestre de 2009 ascendió 71,500 onzas de oro, a un costo de producción equivalente a \$48.0 dólares. Incrementándose la producción de dicho metal en un 13% con respecto al mismo trimestre del año anterior. La producción de plata se situó en 1,437,700 onzas, con un incremento del 62% con respecto al mismo período del año anterior²⁰. Para el trimestre de 2010, la producción de oro alcanzó las 63,400 onzas, a un costo de producción de \$52 dólares y la producción de plata para el mismo período por un total de 1,410,700 onzas²¹. Estos datos reflejan la riqueza que dicha empresa ha acumulado en pocos años, sin embargo se caería en los determinismos economicistas sin pensar en el daño ecológico al país. Un ejercicio válido para el corto plazo debe tomar en cuenta todos los recursos utilizados en la producción de una onza de oro²². Especialmente los suelos, el agua, los impactos por el uso de cianuro y la destrucción de formas de vida comunales y de las especies en los territorios.

17 Cabanas, Andrés. Guatemala: ¿A quién beneficia la actividad minera?. Revista Pueblos. Especial América Latina-Centro América privatizada. Julio 2007.

18 Verhaert, Sam. Goldcorp fiebre del oro en Guatemala. Catapa. Diciembre 2009.

19 Para el año 2008 reportó operaciones en Canadá, EE. UU, México, Argentina, República Dominicana y Guatemala.

20 <http://www.marketwire.com/press-release/Goldcorp-Achieves-Record-Operating-Cash-Flow-in-Second-Quarter-TSX-G-1297092.htm>

21 <http://seekingalpha.com/news-article/16018-goldcorp-earnings-increase-and-dividend-doubles-on-record-operating-cash-flow>

22 Según el consejo Mundial del Oro, una onza equivale a 28.35 gramos, mientras que la onza de oro Troy equivale a 31.1035 gramos. Aclara que el oro se mide en onzas Troy y que una tonelada métrica (1000 kilogramos) de oro está compuesta por 32,151 onzas Troy.

Las luchas campesinas en defensa del territorio.

En este documento no existe la pretensión por abordar, de momento, el territorio desde sus potencialidades y complejidades. El abordaje de dicho concepto obedece más a la intención de clarificar desde los nuevos aportes teóricos las diversas formas de despojo, que la industria minera implementa en nuestro país. Es importante mencionar las nuevas formas de organización y de lucha que se llevan a cabo en varios países de Latinoamérica, sabidos de la destrucción irreparable que dicha industria hereda a los territorios, sus recursos naturales y sus habitantes.

Luego de la compra de voluntades al interior de los gobiernos, para la obtención de las licencias de exploración y explotación minera, el paso siguiente fue la des-territorialización. Llamado así por Sergio Rodríguez Lascano²³ y que consiste en quitar a la gente, los pueblos y comunidades del territorio, para después llegar a la re-territorialización. Que no es más que conformar el territorio para el uso exclusivo del capital. Según Rodríguez, esta reestructuración ocurre en varios niveles: a nivel de políticas públicas y demarcado los mecanismos son la Organización Mundial de Comercio (OMC), los tratados de libre comercio TLCAN; NAFTA; ALCA, acuerdos bilaterales y políticas del Banco Mundial para privatizar la tierra con mecanismos de mercado. Se privatizan también todo lo que se necesita para vivir en el territorio: la tierra, crédito, acopio y comercialización, la investigación y la extensión agrícola, la biodiversidad, el conocimiento, la educación, la salud. Todo lo que la gente necesita para vivir en los territorios se privatiza, lo que significa que ya no tienen acceso a lo que se necesita para vivir en el territorio²⁴.

Un ejemplo ilustrativo de lo que esta industria minera ha impulsado en el país se encuentra en publicación de la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad, CEIBA²⁵. Según CEIBA, “en San Miguel Ixtahuacan, en el Departamento

23 En Rosset, Peter. La guerra por la tierra y el territorio. Marzo. 2009.

24 Rosset Op. Cit.

25 CEIBA. AL RUTA DEL ORO. Un manual para entender como la minería de metales realiza el despojo a comunidades rurales, indígenas y campesinas. Octubre 2009.

de San Marcos, la empresa minera compró los terrenos de los pobladores a un precio de Q.3500.00 y Q.4000.00 (unos \$460.00-\$ 526.00). Estos precios son muy por debajo de lo que cuesta una onza de oro, y en los terrenos de 400 metros cuadrados pueden extraer por lo menos 200 onzas de metal. La compra se hizo sin decir a los pobladores que en esos terrenos habían yacimientos de oro. Esta apropiación tiene varios fines mucho más allá que sólo la obtención de metales porque al obtener la licencia minera se apoderan de una parte del suelo. El ciclo de vida de una minera de oro a cielo abierto en una localización determinada no supera los 20 años, pues el metal precioso se termina y hay que expandirse a otras zonas. Cuando el área se deja de usar, el territorio ya pertenece a una sola empresa mientras en la etapa anterior tenía muchos propietarios. Seguidamente al abandonar el área se pueden dar varios usos como la expansión urbanística o industrial o de recreación mediante mecanismos de enclave. En otros casos se ha pensado que los antiguos territorios mineros puedan servir para ubicar pozos para explotación futura de mantos de agua subterránea, o de carbón o de petróleo o de gas natural o de otros minerales, porque la concesión no tiene límites.”

En esta lucha contra la minería en el país, se registran luchas reivindicativas que deben reproducirse a escala nacional como alternativa para proteger los territorios y sus recursos. Desde 2006 a 2009, por ejemplo, en el Departamento de Huehuetenango se habían realizado consultas en 28 de sus 31 municipios. En enero de 2010 representantes de 8 municipios y la Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales llegan a la ciudad capital para entregar la Declaración de los pueblos del Norte de Huehuetenango libres de Minería y Megaproyectos. Sus habitantes, conocedores de que el Departamento de Huehuetenango constituye la principal reserva de minerales metálicos en el país. Además han comprendido que esta industria por ningún motivo respetará los derechos de los pueblos indígenas y las consultas respaldadas por la normativa nacional e internacional. En anteriores oportunidades se ha insistido en que debe respetarse a los

pobladores y sus territorios. Con la crisis del actual modelo es de esperar que las presiones sobre éstos se incrementen por todos los medios.

En este campo los aportes que abonan la lucha los territorios se encuentran sustentados en la Ecología Política. Para Toledo²⁶ tres fenómenos operan como puntos de referencia de la crisis del mundo contemporáneo: a) El deterioro y descrédito evidentes de la clase política en la mayor parte de los países (Estados y partidos), b) La creciente sujeción de esa clase política, socialmente ineficaz y corrupta, por parte de los principales enclaves económicos del mundo contemporáneo y c) La difusión y multiplicación de innumerables iniciativas, proyectos y movimientos ciudadanos en varias partes del mundo, pero especialmente en Latinoamérica.

En esta lucha el empoderamiento social es primordial, este no se construye en abstracto sino en los espacios concretos de los territorios. Es una práctica territorializada, no meramente discursiva. Lo construyen los conglomerados sociales, no los partidos políticos, ni el gobierno, ni las empresas o corporaciones. El poder se construye para favorecer, mantener y acrecentar el control social de los habitantes o usuarios locales o territoriales de una cierta región sobre los procesos naturales sociales que les afectan. El poder social se construye en lo concreto de manera incluyente, mediante la orquestación de habilidades, conocimientos y roles, más allá de las particularidades de los participantes, y a través de la discusión, la auto-crítica, la disolución de las diferencias y la complementariedad de las visiones y puntos de vista. El poder requiere, además, de conocimiento acerca de la realidad social y natural del territorio²⁷.

26 Toledo, M. Victor. Ecología Política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica. La Agonía de un mito: ¿Cómo reformular el “desarrollo”? Revista América Latina en Movimiento. Junio 2009.

27 Toledo. Op. Cit.

¿Y en el futuro qué?

La actual crisis mundial y la voracidad del sistema financiero internacional crean el caldo de cultivo para la explotación de los recursos naturales del país. En este contexto lo menos perjudicial sería la nacionalización de la industria minera y que los beneficios contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población. La propuesta definitivamente que no es del agrado para los neoliberales del país, ya que atenta contra las jugosas ganancias que han obtenido en pocos años con la industria minera. Esto a costa de la destrucción de los ecosistemas y las formas de vida de las comunidades en el interior.

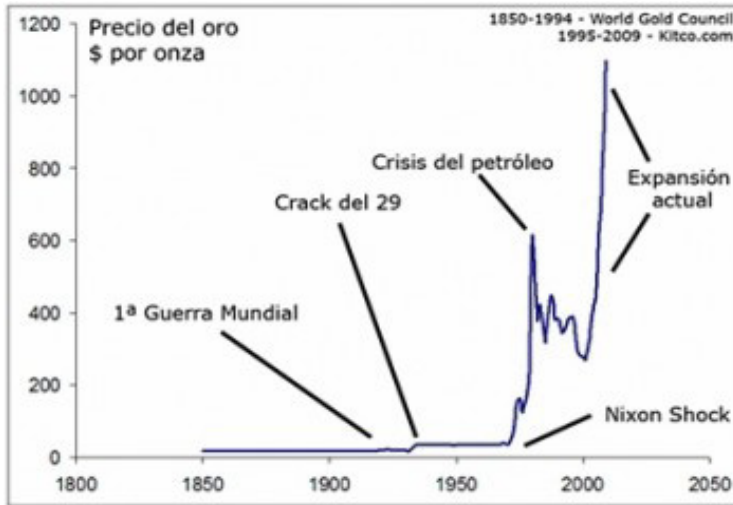
La producción mundial del oro en este momento está siendo utilizada para respaldar las monedas de los países desarrollados en Europa y América del Norte. En caso de que la población aprobara la nacionalización, la legislación respectiva debe velar por que se establezca y se respete **una verdadera licencia social**. Debe insistirse en esta licencia ya que permite la participación comunitaria en los territorios. Esta es comúnmente otorgada por la comunidad y los componentes normativos en mayor detalle son²⁸: **Legitimidad Social**, basada en normas establecidas, las normas de la comunidad. Que pueden ser legales, sociales, culturales y tanto formales como informales. **Credibilidad**, creada a través de la divulgación constante de información clara y verdadera, el cumplimiento de cada una de las promesas hechas a la comunidad. Esta se establece y mantiene efectivamente a través de la aplicación de acuerdos formales en los cuales las reglas, roles y responsabilidades de la compañía y la comunidad son negociados, definidos y consolidados. **Confianza**, el desafío para la compañía es ir más allá de las transacciones con la comunidad y crear oportunidades para colaborar, trabajar juntos y generar las experiencias compartidas que generan un ambiente propicio para el desarrollo de la confianza.

28 Joyce, Susan y Thomson, Ian. Obteniendo la Licencia Social para Operar: Aceptabilidad Social y Desarrollo de Recursos en América Latina, 2009.

Proponer la nacionalización de la industria minera del país a algunos les parecerá ridículo, pero en América del Sur ha dado resultados. Pero, hay otros datos que pueden ilustrar mejor la urgente necesidad de esta nacionalización. Según el Consejo Mundial del Oro, todo el mineral de oro extraído en la historia de la humanidad asciende a unas 153,000 toneladas, las reservas restantes no superan las 50,000 ó 60,000 toneladas. Estima dicho consejo que con una extracción minera de 2,900 toneladas al año, en un plazo de 12 ó 15 años se extraerá la última onza de oro de la tierra. Interesante es conocer también quienes son los más grandes poseedores del metal a nivel mundial. Para septiembre de 2010 los Estados Unidos poseían 8,133.5 toneladas de oro, seguidas en su orden por Alemania 3,402.5, FMI 2,907.0, Italia 2,451.18, Francia 2,435.4, China 1,054.1, Japón 765.2, Rusia 726.0, Países Bajos 612.5, India 557.7 toneladas respectivamente. Los países centroamericanos que registran reservas de oro son El Salvador con 7.3, Guatemala con 6.9 y Honduras 0.7 toneladas y mundialmente ocupan los puestos 68, 70 y 93 respectivamente.

En noviembre de 2010 el presidente del Banco Mundial y el exsecretario del Tesoro de EE.UU. proponen regresar al patrón oro como referencia de cambio de monedas. El Banco Mundial sugirió al G-20, los mayores poseedores de oro actualmente, fijar un sistema en el que se impliquen el Dólar, el Euro, el Yen, la Libra Esterlina y el Yuan. En función de sus reservas, se espera entonces que en el futuro próximo sean las monedas de aquellos países que durante décadas han saqueado los recursos de los países latinoamericanos nos fijen los tipos de cambio. Debe insistirse nuevamente en que “el desarrollo” que la industria minera trae al país es una gran mentira. Incrementaron sus reservas, fortalecieron sus monedas, destruyeron los territorios, incrementaron la pobreza y a cambio dejaron nada a los países que entregaron sus recursos naturales.

Figura 1
Evolución del precio del oro
1850-2009



Fuente: Consejo Mundial del Oro. 2010

Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución de 1954 a la transición “democrática” iniciada en 1986

Por Jorge Murga Armas¹

Introducción

Bajo el manto de la “lucha anticomunista”, la implantación en 1954 del régimen militar de Carlos Castillo Armas (1954-1957) tuvo dos objetivos principales: poner en marcha una política agraria antirreformista para que los terratenientes recuperasen las tierras expropiadas por el Decreto 900 de 1952² —por ende regresar a la situación agraria anterior a la reforma de Arbenz—; e instaurar un sistema represivo para dismantelar a las organizaciones obreras y campesinas nacidas durante el período democrático.

Una de las primeras medidas tomadas por la administración Castillo Armas fue la supresión de las leyes agrarias dictadas por los gobiernos democráticos precedentes (Ley de Arrendamiento Forzoso y Ley de Reforma Agraria)³ y la restitución a los antiguos propietarios, especialmente a la transnacional norteamericana United Fruit Company, UFCO, de la casi totalidad de las tierras expropiadas⁴. Al mismo tiempo, las organizaciones campesinas fueron el blanco de una campaña represiva que se tradujo en el encarcelamiento, el exilio o la muerte de la mayor parte de

1 Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en antropología y sociología de lo político (Universidad de París VIII); Economista rural (Universidad de Toulouse-Le Mirail); Contador Público y Auditor (Universidad de San Carlos de Guatemala).

2 Decreto 900 Ley de Reforma Agraria, del Congreso de la República, del 17 de junio de 1952. Publicaciones del Departamento Agrario Nacional, Tipografía Nacional, Guatemala, 1952.

3 Véase Jorge Murga Armas, *Alcances y límites de la Revolución de Octubre en la cuestión agraria e indígena*, IIES-USAC, Revista Economía, No. 180, abril-junio 2009, Guatemala, pp. 45-88.

4 El Decreto 31 del 26 de julio de 1954 ordenaba la anulación de la Ley de Reforma Agraria, anunciaba la revisión legal de las expropiaciones y preveía una nueva ley agraria. El Decreto 57 del 20 de agosto de ese mismo año restituía al Estado su autoridad sobre las fincas nacionales y disolvía las cooperativas existentes.

dirigentes del movimiento agrario, se expulsó por la fuerza a los beneficiarios de la reforma y se disolvieron además todas las cooperativas.

El programa de liquidación de la reforma agraria se propuso recuperar todos los grandes dominios, excepto un número reducido de fincas no reclamadas por sus antiguos propietarios o raros casos donde los terratenientes, en un “acto de buena voluntad”, aceptaron distribuir gratuitamente una pequeña parte de sus posesiones para proveer de tierra a los campesinos más necesitados. Se calcula que para enero de 1956 el 99% del total de tierras expropiadas por la reforma agraria había sido restituido a sus antiguos propietarios y que, en todo el país, solamente 4,000 campesinos beneficiarios (o sea 1.5% de las tierras afectadas por la reforma) pudieron conservar su posesión. Esas raras excepciones concernieron a los campesinos ya instalados en las tierras desmontadas y cedidas al Estado por la United Fruit (que buscaba de esa manera no ser molestada en sus otras posesiones) o, como en este otro caso, a campesinos desprovistos a quienes la familia Herrera aceptó ceder, por solidaridad, una parte de sus propiedades en el departamento del Quiché.

Los resultados de la reforma comparados con la revancha de Castillo Armas durante el primer año de la contrarreforma muestran que las huellas dejadas por la ley de 1952 sobre la estructura agraria fueron mínimas, entiéndase irrisorias. Eso se refleja en los resultados del censo agrícola de 1964 donde se observa que 2.09% de las fincas poseían todavía tres cuartos de la superficie agrícola, en lugar de 2.15% en 1950. Esa pequeña diferencia en esos datos, sin embargo, no debe analizarse como una ausencia de evolución de la situación agraria. Se observa que los gobiernos posteriores al de Arbenz adoptaron una política de contrarreforma que, con variantes pero de manera sistemática, combinó la colonización de tierras vírgenes con la expulsión de campesinos.

Dos leyes agrarias orientaron la política durante este período: el Decreto 559 (Estatuto Agrario) promulgado en 1956 por la administración Castillo Armas y el Decreto 1551 (Ley de Transformación Agraria) promulgado en 1962 por el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963).

Centraremos nuestro análisis en el estudio de esas dos leyes que consideramos fundamentales para comprender la política agraria de los gobiernos sucesivos. Sin embargo, y dado a que cada administración introdujo ciertas variantes en su política agraria, consideramos que es igualmente importante analizar con mayor precisión ciertos acontecimientos indispensables para la correcta comprensión de la situación agraria guatemalteca. Por ello, estudiaremos también el Decreto 1653 relacionado con las fincas organizadas en cooperativas y la Ley de Adjudicación del Petén, ambas promulgadas bajo el mandato de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), el Plan Nacional de Desarrollo Rural (Plan 1971-1975) de la administración del general Carlos Arana Osorio (1970-1974), el Decreto 27-80 promulgado por la administración del general Romeo Lucas García (1978-1982) que crea las comunidades legalizadas y, finalmente, el Decreto 67-84 Ley de Empresas Campesinas Asociadas (ECA) promulgado durante el régimen del general Oscar Humberto Mejía Vítores (1983-1985).

Después de analizar el contenido de las diferentes leyes y programas agrarios, intentaremos evaluar cuál fue el impacto sobre la estructura agraria, su evolución y los efectos de arrastre en la sociedad rural. Pensamos demostrar que los programas con los cuales el Estado ha pretendido aportar soluciones a los problemas más inmediatos de los campesinos, no son sino artificios destinados a crear ilusión y disimular el carácter reaccionario y anticampesino de su política agraria.

I. La contrarreforma

Después de la anulación de la reforma agraria de Arbenz, la administración Castillo Armas pretendió resolver el dilema siguiente: cómo dar pequeñas parcelas y atenuar la fuerte demanda de tierras de los campesinos, sin que la distribución de esas tierras pusiera en entredicho las grandes propiedades acaparadas por la oligarquía terrateniente. La solución a este problema no era fácil ya que en el contexto agrario de entonces existían solamente dos opciones para que el gobierno pudiera agenciarse de las tierras necesarias: las grandes propiedades de la costa pacífica acaparadas desde hace mucho tiempo por los terratenientes o las tierras vírgenes del norte del país.

Al aceptar la Ley de Reforma Agraria, la administración Arbenz había escogido la primera opción, es decir la expropiación del latifundio inexplorado y la repartición entre los campesinos. Pero el gobierno reformista se vio confrontado rápidamente no sólo a la resistencia de la oligarquía que se negaba a ceder siquiera una parte de sus dominios, sino también a la contradicción ya señalada: la voluntad expresada por el Decreto 900 de no comprometer con la aplicación de la ley el desarrollo de las explotaciones realmente cultivadas.

Luego de la toma del poder por Castillo Armas, la orientación dada por su gobierno a la nueva política agraria fue netamente definida por la voluntad explícita de no tocar los intereses de los grandes propietarios: en esa óptica, los programas de colonización de la Franja Transversal del Norte (FTN) y del Petén⁵ fueron presentados como la solución al problema de falta de tierras de las masas campesinas.

5 Este territorio comprende el valle que se encuentra entre el masivo montañoso de los Cuchumatanes y Alta Verapaz (es decir la parte norte de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal) y el inmenso departamento del Petén (casi un tercio del territorio nacional). Véase M. Demik, *La colonisation dans le nord guatémaltèque*, in *l'Encadrement des paysanneries dans les zones de colonisation en Amérique Latine*, No. 32, IHEAL, Paris, 1977, p. 129.

1. El Estatuto Agrario

Como alternativa a la reforma agraria de Arbenz, la administración Castillo Armas promulgó en 1954 el Decreto 31, Estatuto Agrario, en el que anunciaba “una intensa colonización del territorio nacional”⁶ que apuntaba hacia el vasto territorio del Petén, pero las únicas colonizaciones efectivamente favorecidas por el gobierno de Castillo Armas fueron las Zonas de Desarrollo Agrario a menudo establecidas sobre las tierras ociosas o abandonadas por los antiguos propietarios. En 1956, el gobierno aprueba el Decreto 559, Estatuto Agrario⁷, que sustituye al anterior y define la política a seguir hasta 1962, año de la promulgación de la Ley de Transformación Agraria⁸.

¿Cuál fue entonces la especificidad del Estatuto Agrario?

Desde el punto de vista teórico, introdujo el concepto de Comunidades Agrarias. Este consistía principalmente en “la existencia de un título común y la igualdad jurídica de derechos y obligaciones para los diferentes propietarios (que transmitían sus derechos a sus descendientes). A pesar de la ausencia de títulos individuales, los beneficiarios (antiguos colonos establecidos sobre esas tierras, beneficiarios de la reforma agraria, etc.) fueron considerados como propietarios y dotados de una parcela individual. Se trató, pues, del acceso a la propiedad limitado por la imposibilidad de vender la parcela a terceros”⁹.

Las estadísticas muestran que 119 Comunidades Agrarias fueron creadas entre 1955 y 1962 beneficiando a 11,842 familias en una superficie total de 45,674 hectáreas, es decir, menos de 4

6 Decreto número 31, Estatuto Agrario, de la Junta de Gobierno, del 26 de julio de 1954, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1954-1955, t. LXXIII, pp. 70-74.

7 Decreto número 559, Estatuto Agrario, del Gobierno de la República, del 25 de febrero de 1956 (entró en vigor el 1 de marzo de 1956), *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1955-1956, t. LXXIV, 1960, pp. 345-363.

8 Decreto número 1551, Ley de Transformación Agraria, del Congreso de la República, del 11 de octubre de 1962, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1962-1963, t. LXXXI, 1965, pp. 39-65.

9 Y. Le Bot, *Les Paysans, la terre, le pouvoir. Etude d'une société à dominante indienne dans les hautes terres du Guatemala*, Tesis doctoral, EHESS, Paris, 1977, p. 135. (La traducción al español es nuestra).

hectáreas en promedio por familia¹⁰. Sin embargo, es difícil evaluar realmente las adjudicaciones hechas por la administración Castillo Armas, pues en numerosos casos las Comunidades Agrarias sólo confirmaron la situación de campesinos que se habían beneficiado de la reforma. Como fuere, las realizaciones de la administración Castillo Armas no pueden compararse a las obtenidas luego de la aplicación del Decreto 900. Si hubo originalidad en el modelo de Comunidades Agrarias, ella se sitúa en la forma legal en que las parcelas fueron atribuidas a los beneficiarios: según ese modelo, los pequeños propietarios se reúnen bajo un título común y, aunque no posean títulos individuales, se les reconoce el estatuto de propietarios¹¹.

¿Qué decir de las otras disposiciones del Estatuto Agrario?

Si el Decreto 559 apunta a la expropiación de las tierras sin cultivo, éste deja la iniciativa a los grandes propietarios para que soliciten la venta de sus tierras. El Estatuto Agrario estableció por otra parte que en caso de expropiación, la indemnización inmediata sobre diez años (a 4% de interés) debería hacerse conforme al “valor comercial” de la tierra y no sobre la base de la última declaración de impuestos, como había sido el caso durante la reforma agraria.

Es evidente que con esta medida no era la expropiación de tierras improductivas la que se buscaba. Si se toma en cuenta el papel que la ley asigna a los grandes propietarios, se advierte en efecto que se trata de crear más bien los mecanismos que faciliten la venta de tierras inexplotadas y la transferencia del capital inmobiliario a otros sectores de la actividad económica.

Otra medida importante de la nueva ley prevé un impuesto disuasivo sobre las tierras inexplotadas que varía en función de la calidad de la tierra considerada. Sin embargo, se ignora

10 N. Demyk, *Note sur les problèmes de la terre au Guatemala*, in *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 45 (Nos. 4366-4367), Paris, 1977, p. 66-67.

11 El Decreto 559 estableció que las parcelas otorgadas a las comunidades agrarias son inalienables durante los primeros veinticinco años. Esto no presenta ninguna novedad y retoma una disposición que la Ley de Reforma Agraria había establecido en el caso de tierras cedidas en propiedad.

cuáles fueron las tasas utilizadas para el cálculo del impuesto y no se tiene ninguna certeza sobre la aplicación real de esta medida. Según Leopoldo Sandoval, 99,000 hectáreas fueron sometidas al impuesto durante el régimen de Castillo Armas, pero otros autores señalan que sólo se trató en realidad de un artificio jurídico¹².

Señalemos finalmente que las distribuciones de tierras hechas durante el régimen de Castillo Armas (100,000 hectáreas aproximadamente a 15,500 familias)¹³ no se hicieron basándose en medidas de expropiación, pues, como dijimos, ninguna expropiación tuvo lugar con la aplicación de la ley. Los resultados oficiales declarados de 1954 a 1957 incluyeron en primer lugar a los beneficiarios de la reforma agraria que conservaron sus posesiones y luego las “donaciones” hechas por la United Fruit Company y algunas familias de la oligarquía terrateniente que ya mencionamos. El carácter contrarreformista de la política agraria fue definido, lo veremos, en una ley que propuso un programa más completo de colonización de tierras y que, por otra parte, preconizaba la transformación de la situación agraria.

2. La Ley de Transformación Agraria

La política agraria de Ydígoras Fuentes (1958-1963) aseguró la continuidad de la línea política trazada por su predecesor. Su base legal se encuentra en el Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria promulgada en 1962, la cual sirvió de directriz a los

12 Según L. Sandoval, *El problema agrario guatemalteco: evolución y opciones*, in 500 años de lucha por la tierra, Estudios sobre la propiedad rural y reforma agraria en Guatemala, Tomo II, Guatemala, 1992, p. 226, con el propósito de estimular el uso o la venta de tierras ociosas, la ley agraria establecía una serie de impuestos sobre las tierras abandonadas que variaban en función de la calidad de la tierra en cuestión. Las tierras que no habían sido cultivadas desde hace cinco años podían igualmente ser expropiadas por interés general, eran entonces pagadas basándose en un acuerdo mutuo por las dos partes (el gobierno y el propietario), al precio fijado por dos valuadores independientes. El autor afirma que el impuesto se aplicó a 99,000 hectáreas, ni una sola de esas hectáreas fue expropiada por la ley. Sin embargo, Y Le Bot, op. cit., p. 126, afirma que el impuesto nunca fue aplicado (al menos hasta en 1977, año en que finaliza su investigación).

13 Id. *Ibid.*, p. 126.

gobiernos sucesivos en materia de política agraria. El decreto comprende seis modelos de establecimientos rurales¹⁴:

- 1) El Parcelamiento: se trata de fincas de superficie grande fraccionadas en parcelas de superficie mediana de 25 hectáreas. La adjudicación es individual en este caso. El artículo 73 del Decreto 1551 les da el nombre de Patrimonio Familiar Agrario.
- 2) El Microparcelamiento: la diferencia con los Parcelamientos reside sobre todo en el tamaño de la parcela. Esta no supera las 10 hectáreas. La adjudicación es individual. Se les denomina también Patrimonio Familiar Agrario.
- 3) El Patrimonio Familiar Mixto: se trata de parcelas otorgadas de manera individual (de las cuales no se conoce el tamaño), con la particularidad de poseer dos espacios: uno para la habitación, el cultivo y la pequeña ganadería y, el otro, llamado comunal, reservado al pastoreo. Se trata de un modelo que combina la propiedad individual y la propiedad colectiva de una superficie de la plantación. El artículo 77 del Decreto 1551 que originó ese sistema fue remplazado en 1980 por el artículo 12 del Decreto 27-80.
- 4) La Comunidad Agraria: creada por el Estatuto Agrario de la administración Castillo Armas, reagrupa a los campesinos bajo un título común pero reconoce el estatuto de propietario a cada uno de los beneficiarios aunque no tengan título individual.
- 5) El Patrimonio Agrario Colectivo: se trata de plantaciones de tamaño diverso adjudicadas de manera colectiva a un grupo de campesinos especialmente seleccionados. La plantación en este caso es indivisible tanto en el plano territorial como jurídico. El Patrimonio Agrario Colectivo encuentra su fundamento legal en el artículo 77 del Decreto 1551.
- 6) La Lotificación: no se trata aquí de otorgar una parcela de tierra sino un lote individual para la construcción de viviendas con el fin de facilitar la constitución de centros

¹⁴ Véase L. Sandoval, op. cit., p. 230-232.

urbanos en los establecimientos agrarios. Las medidas legales que conciernen a los lotes destinados a la vivienda están contenidas en el artículo 124 del Decreto 1551.

Si nos atenemos a las estadísticas proveídas por L. Sandoval¹⁵, durante el régimen de Ydígoras Fuentes, es decir durante los años 1959 y 1962, 165,197 hectáreas fueron distribuidas en el marco de los diferentes programas del Estado. Sin embargo, es necesario considerar con prudencia estos datos pues fue precisamente su gobierno el que tomó la decisión de deshacerse de las fincas nacionales para venderlas o cambiarlas a precios irrisorios entre particulares¹⁶.

¿Cuáles son las disposiciones de la Ley de Transformación Agraria?

En ausencia de una verdadera política de expropiación,¹⁷ la Ley de Transformación Agraria propone la colonización de tierras nacionales no cultivadas, de fincas nacionales explotadas de manera extensiva y de tierras privadas adquiridas por el Estado.

Según lo anunciado por el INTA¹⁸, el programa de colonización en las Zonas de Desarrollo Agrario (utilizando los modelos descritos arriba) buscaba separar las regiones minifundistas de alta densidad demográfica y crear explotaciones familiares viables de una superficie mediana de 25 hectáreas (parcelamientos), sobre tierras relativamente fértiles que facilitasen la modernización

15 Id. *Ibid.*, p. 229.

16 Durante el régimen de Ydígoras Fuentes, gran parte de las fincas nacionales (aproximadamente 150 con una superficie total de 208,000 hectáreas) fueron vendidas o cambiadas a precios irrisorios entre particulares (se pueden incluir algunas propiedades alemanas expropiadas en 1944) o entre organismos públicos. Véase Thomas y Marjorie Melville, *Tierra y Poder en Guatemala*, EDUCA, San José de Costa Rica, 1975.

17 Según N. Demyk, op. cit., p. 66, aunque la ley de transformación agraria cuestiona las tierras no cultivadas de los propietarios y establece un impuesto “disuasivo” a sus propietarios, su aplicación fue difícil porque el procedimiento establecido por el Decreto 1551 preveía un procedimiento largo y complejo para la identificación de tierras, cuyo logro dependía finalmente de la declaración del propietario y de la voluntad del magistrado.

18 El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fue creado en 1962 para implementar el programa agrario. Este organismo no era solamente responsable de la atribución de parcelas, era también encargado de aportar consejos y ayuda técnica y financiera a los beneficiarios.

de los cultivos con el aporte de fondos y ayudas técnicas y financieras del Estado (infraestructura, abono químico, maquinaria, crédito, comercialización, servicios sociales, etc.).

La parcela no podía ser teóricamente adjudicada a personas que no fueran campesinos sin tierra y éstos tenían la obligación de cultivarla ellos mismos. La parcela no podía ser vendida salvo a un productor directo. La reglamentación concerniente a las Zonas de Desarrollo Agrario era estricta y sin ambigüedades: “el beneficiario cultivará directa y personalmente la parcela, ayudado por su familia y en lo que corresponde a los cultivos se acogerá sin excepción a las normas e instrucciones que recibirá del Instituto”¹⁹.

La parcela adjudicada era indivisible. Según la ley, partes iguales correspondían a los herederos y ellos deberían ponerse de acuerdo sobre quien dirigiría la explotación a la muerte del jefe de la familia. El precio de la parcela era fijado por el INTA y su adquisición se hacía por medio de un adelanto de 10% y de 20 pagos anuales sin interés. El título definitivo de propiedad era pactado después de que todos los pagos fueran efectuados. Además, la ley indicaba claramente que toda infracción a las normas establecidas significaría la pérdida de derechos adquiridos por el beneficiario.

Es importante señalar que además de la adjudicación de una pequeña parcela, el programa formulado por la Ley de Transformación Agraria incluyó programas de asistencia técnica y préstamos a los beneficiarios. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Años más tarde, las estadísticas agrarias, los artículos de prensa, pero también las declaraciones de altos funcionarios del INTA, pusieron en evidencia que la política de colonización que había sido presentada como parte de un “programa integral” de ayuda a los campesinos adolecía de vicios e insuficiencias que impedían mejorar la suerte de los beneficiarios.

¹⁹ Texto del INTA de 1972, citado en Y. Le Bot, op. cit., p. 139.

Noëlle Demyk, quien tuvo la oportunidad de observar personalmente el contexto de aquellos años, afirma que “los campesinos cultivadores de parcelas no pueden dominar el proceso de comercialización de sus productos por falta de capacidad de almacenamiento y a causa de la limitación de la actividad de los transportistas y otros intermediarios”. Esta autora señala además que la asistencia financiera continuaba siendo casi inexistente y la asistencia técnica muy limitada. Debe agregarse que el procedimiento mismo de entrega y explotación de las parcelas fue aplicado con numerosas irregularidades, las cuales permitieron que “numerosas parcelas pudieran adjudicarse a no agricultores o a campesinos ya provistos de tierra”²⁰. Yvon Le Bot, por su parte, indica que dos de los parcelamientos más importantes (Nueva Concepción y La Máquina) constituidos en 1956 fueron y continúan siendo objeto de múltiples especulaciones y no responden en ningún caso a los objetivos económicos que les fueron oficialmente asignados²¹.

Digamos finalmente que la ausencia de solución al problema de falta de tierra y la campaña de represión sistemática puesta en práctica por el régimen Castillo Armas, son los principales factores que explican los flujos migratorios que comenzaron en dirección de las tierras vírgenes²² y que engendraron las primeras colonizaciones espontáneas por campesinos llegados de diferentes regiones del país.

II. Las colonizaciones

La intensificación de los flujos migratorios en dirección de la FTN y las colonizaciones “salvajes” de campesinos provenientes del altiplano y la costa sur, constituyeron uno de los fenómenos más notorios de la sociedad rural guatemalteca de los años sesenta. Para canalizarlos, el gobierno de Enrique Peralta Azurdia

20 N. Demyk, *op. cit.*, p. 67.

21 Y. Le Bot, *op. cit.*, p. 139.

22 R. Adams citado en Y. Le Bot, *op. cit.*, p. 144. Según ese autor, la migración espontánea de indígenas y ladinos (mestizos) en dirección del Petén remonta a los años cincuenta.

(1963-1966) decidió intervenir por primera vez activamente en el proceso de colonización previsto desde 1956, orientándolos hacia las riveras de los ríos Usumacinta y La Pasión así como hacia la región de Cebol²³.

1. Las tierras vírgenes del Petén

Después de haber puesto fin a la reforma agraria, Castillo Armas presentó como alternativa un proyecto de colonización en el inmenso territorio del Petén, pero las únicas colonizaciones verdaderamente favorecidas por su gobierno fueron las de las Zonas de Desarrollo Agrario en tierras del Estado o sobre las tierras cedidas por la UFCO y algunos grandes propietarios, principalmente en el sur del país. Ydígoras Fuentes, por su parte, había creado el INTA con el propósito de aplicar un programa caracterizado principalmente por la colonización de tierras desocupadas en la Franja Transversal del Norte; pero, al igual que su predecesor, favoreció mayormente los parcelamientos instalados sobre las tierras del Estado o en las fincas nacionales aún no cedidas a particulares. En realidad, las tierras vírgenes del Petén y la FTN no habían sido adjudicadas todavía.

Es bajo el mandato de Peralta Azurdia que el Estado interviene activamente por primera vez en el proceso de colonización del Petén. En efecto, para reducir el número de campesinos emigrantes hacia las Zonas de Desarrollo Agrario de la costa sur, su administración decidió canalizar en esos años el flujo migratorio hacia las riveras de los ríos Usumacinta y La Pasión así como hacia la región de Cebol. Hacen falta cifras exactas para indicar con precisión el volumen de la migración espontánea de campesinos en busca de tierra²⁴. Lo que se sabe, en cambio, es que a partir de 1966 la migración no cesa de aumentar y que Peralta Azurdia sólo distribuye 4,523 hectáreas en las zonas a colonizar.

23 Y. Le Bot, *op. cit.*, p. 145.

24 Ciertos autores señalan sin embargo que por el aumento de los flujos migratorios durante los años setenta, la implantación de 30 a 35,000 familias prevista por el proyecto de colonización estaba a punto de realizarse. Véase Y. Le Bot, *ibid.*, p. 146.

El FYDEP, que en 1964 había tomado a su cargo la administración del territorio del Petén,²⁵ se esfuerza en esta época por canalizar el flujo de emigrantes hacia las zonas destinadas a la agricultura minifundista, buscando separarlos de las zonas de grandes propiedades reservadas a una nueva clase de terratenientes reclutada principalmente entre militares. Más allá de las declaraciones y operaciones demagógicas de la administración Peralta, las medidas tomadas por su gobierno fueron guiadas continuamente por el deseo de preservar los intereses de los grupos dominantes a expensas de los campesinos desprovistos de tierra.

Así, lejos de buscar una solución al problema campesino, cuando el Estado instala a pequeños colonos en las zonas de colonización perseguía en verdad un doble objetivo (aparte de que las zonas previstas en prioridad para estos últimos se situaban en las regiones donde las condiciones ecológicas eran poco favorables al cultivo): por un lado, colonizar esas regiones significaba poblar las zonas fronterizas con México y Belice para prevenir posibles conflictos territoriales²⁶; por el otro, que los pequeños colonos desmontaran las tierras vírgenes de la selva del Petén equivalía a facilitar la instalación ulterior de los grandes terratenientes en esas mismas tierras proveyéndoles de manera anticipada de la mano de obra necesaria²⁷.

25 Con el Decreto 266 promulgado el 27 de agosto de 1964, la administración Peralta Azurdía otorga al FYDEP (institución del Estado dirigida por el ejército) la posibilidad legal de administrar y dirigir la colonización del territorio del Petén y retira al INTA cualquier competencia en esta región del país. Véase L. Sandoval, op. cit., p. 241.

26 Según un texto del INTA publicado en 1972, el objetivo del proyecto de colonización del Petén era: “poblar las zonas fronterizas y evitar que las regiones nacionales en reserva puedan ser ocupadas por las corrientes migratorias extranjeras...”. Véase Y. Le Bot, op. cit., p. 146.

27 A. Brown, *Tierra de unos cuantos: la propiedad del campo en Guatemala*, in Guatemala: una historia inmediata, Susanne Jones, David Tobis, Siglo Veintiuno Editores, México, p. 50-51. Según este autor, “numerosos militares obtuvieron tierras durante este período. La mayor parte de fincas se dedicaron a la ganadería, algunas al caucho y al hule. Como esta región no estaba habitada, era necesario inventar un mecanismo para importar mano de obra. Así es como se incita a los campesinos sin tierra de las regiones sobrepobladas (...) a crear cooperativas con el objeto de obtener nuevas tierras. (...) Estas personas fueron llevadas por el FYDEP en pleno corazón de la selva tropical (...). CARE (organización norteamericana de voluntarios) intentó mantenerlos con vida hasta el momento de la primera cosecha. Por las dificultades encontradas, muchas personas e inclusive cooperativas enteras fueron obligadas a retornar a sus comunidades o ir a trabajar para los latifundistas”.

Los colonos, en efecto, eran llevados por el FYDEP en medio de la selva tropical para desbrozar las tierras que esperaban obtener en propiedad. Sin título legal pero con la esperanza de que un día el Estado les reconociese sus esfuerzos, aquéllos preparaban sin saber el terreno para los grandes propietarios (militares, autoridades gubernamentales, etc.) que ya habían obtenido los títulos de propiedad de esas tierras. Luego, las innumerables expulsiones de campesinos en las tierras bajas tropicales concernidas por el programa de colonización (Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal)²⁸ originaron violentos enfrentamientos entre campesinos y grandes propietarios. Ese fue el prelude, por lo demás, de la guerra que estallaría diez años después en toda la región.

Por otra parte, al promulgar una ley que permitía la adjudicación de propiedades cuya superficie podía alcanzar hasta 1,000 hectáreas, la administración Méndez Montenegro (1966-1970) consolidó en 1969 la vía latifundista para la colonización de la FTN y del Petén. Contrario a lo que proclamaban los textos oficiales (“este ambicioso proyecto tiene por objeto canalizar y orientar el flujo de campesinos y grupos de presión en busca de tierras cultivables (...), de descongestionar la población actual del altiplano”²⁹), quedaba demostrado que la preocupación real de los diferentes gobiernos era sobre todo dejar intactas las grandes propiedades.

En síntesis, la canalización de los flujos migratorios hacia las zonas “sacrificadas” para las pequeñas parcelas, los métodos de selección de clase para el otorgamiento de títulos de propiedad, la indiferencia a los reclamos de los pequeños colonos establecidos con o sin autorización oficial y la tolerancia frente a las expulsiones realizadas por los grandes propietarios, entre otros hechos, demuestran la actitud anticampesina del Estado durante el proceso de colonización de la Franja Transversal del Norte y del Petén³⁰.

28 Figueroa Ibarra, op. cit., p. 329.

29 Documento del INTA (1972) citado en Y. Le Bot, op. cit., p. 146.

30 Véase sobre el tema Y. Le Bot, op. cit., p. 144-149.

Pero el fenómeno que se desarrolla en la zona resulta incomprensible si no se toma en cuenta la participación de los misioneros extranjeros de la orden maryknoll que encuadraron y asistieron financieramente otro proyecto de colonización en la zona del Ixcán.

1.1 Especificidades de las colonizaciones

Fueron dos los factores que convergieron para hacer posible la implementación de ese proyecto de colonización. Por un lado, los flujos migratorios espontáneos de los años cincuenta hacia el norte del país. Por el otro, la experiencia adquirida por los misioneros maryknoll durante su estadía en China en los años cuarenta³¹.

Los primeros campesinos que emigraron a partir de 1966 hacia las tierras bajas del Ixcán eran grupos de indígenas originarios de las comunidades mam de San Ildelfonso Ixtahuacán y Todos Santos Cuchumatanes, situadas ambas en el departamento de Huehuetenango. Luego, el círculo se amplió para concernir igualmente a los minifundistas y pequeños campesinos sin tierra de los departamentos vecinos situados en el altiplano (comunidades de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, Quetzaltenango, principalmente). Aunque de orígenes geográficos diferentes, todos los campesinos comprometidos en ese movimiento migratorio tenían razones comunes para partir en busca de nuevas tierras: se trataba, como lo dijimos, de minifundistas o campesinos sin tierra expulsados de su comunidad a causa del crecimiento demográfico, el fraccionamiento de las parcelas, la ineficiencia de la política agraria puesta en marcha por el Estado y evidentemente por los efectos de la violencia política y social que tenía lugar en todo el país.

La mayor parte había pasado por las plantaciones de la costa sur y buscaban librarse del trabajo estacionario que desde el siglo XIX articula las parcelas de subsistencia del altiplano con las grandes explotaciones agroexportadoras de la costa y la bocacosta. Esta marcha hacia el norte era pues para ellos un medio de escapar al sistema de explotación y dominación que les rodeaba desde

31 J. García Ruiz, *D'un phénomène marginal à «une alarmante réalité»: sectes et Eglise catholique au Guatemala*, 1995, p. 4-5.

siempre (destacamentos militares, instituciones gubernamentales, plantaciones, etc.) y de procurarse un pequeño pedazo de tierra para vivir en paz.

La orden maryknoll había llegado a Guatemala en 1943. Después de haber tenido una importante experiencia de trabajo en el seno de la población rural china, decide instalarse en una región aislada donde podría “desarrollar formas autónomas de acción fuera del campo de control de la jerarquía central”³². Esta elección lleva a los misioneros a establecerse en el departamento de Huehuetenango, al noreste de la República, donde asisten al desarrollo de los principales acontecimientos políticos y sociales en el plano nacional y local (reforma agraria, contrarreforma, flujos migratorios, etc.). Motivados seguramente por esos hechos y atrapados por el deseo de organizar los flujos migratorios y las colonizaciones que se desarrollaban hasta entonces en forma dispersa, deciden animar un frente de colonización en la zona del Ixcán a partir de la segunda mitad de los años sesenta.

Basado en el voluntariado, la selección y el esfuerzo de cada uno de sus miembros, la migración y la colonización buscaban llevar a cabo objetivos cuya realización en las comunidades de origen era impensable para los más pobres³³. Así, la diócesis de Huehuetenango les da su apoyo financiero³⁴ y algunos misioneros, entre los cuales el norteamericano William Woods de la orden maryknoll y el padre español Luis Gurriaran de la Congregación del Sagrado Corazón de Jesús establecido en la diócesis del Quiché, se encargan de encuadrar los proyectos.

Los misioneros extranjeros tenían por proyecto poner en pie un sistema de organización cooperativista que conjugaba la fe religiosa, la igualdad y el desarrollo socioeconómico. Para ello,

32 D. Nelly (1980), citado en J. García Ruiz, op. cit., p. 5.

33 Y. Le Bot, *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 125. Según este autor, “a diferencia de los neocatólicos y de los protestantes de San Juan Chamula (Chiapas), que también emigraban hacia zonas de colonización, los colonos del Ixcán no fueron expulsados de las comunidades por motivos religiosos, sino que partieron por razones esencialmente económicas”.

34 En 1974, después que el grupo de campesinos de las cooperativas de Ixcán Grande obtuvieron un título colectivo sobre un poco más de 8,000 hectáreas que debían comprarse en parte a propietarios privados, la diócesis de Huehuetenango se encarga de aportar el dinero necesario con la condición de que los beneficiarios lo rembolsaran progresivamente. *Ibid.*, p. 124.

construyeron una infraestructura desarrollada (escuela, iglesia, dispensario, etc.) y crearon una red de cooperativas que permitían el intercambio comercial entre las colonias. El aislamiento en que se encontraban, en pleno corazón de la selva tropical, no significaba sin embargo un repliegue hacia la autarquía. El modelo propuesto por los misioneros estaba fundado sobre una lógica económica que permitiría a los pequeños colonos satisfacer sus necesidades vitales para la producción de víveres (maíz, frijol colorado, crianza de animales domésticos...), pero que buscaba también la posibilidad de producir ciertos cultivos tropicales (café, frutas, yuca, cardamomo, arroz) que podrían comercializarse luego en otras regiones del país y eventualmente en el extranjero.

En cuanto al funcionamiento y a la toma de decisión en el seno de las colonias, el proyecto de los maryknoll preveía la creación de comités cuyos miembros y responsables serían elegidos democráticamente. Ese deseo de igualdad se concretaba también en la repartición de tierras. En el grupo de cooperativas de Ixcán Grande, 400 familias compartían el usufructo de 8,000 hectáreas (17.5 hectáreas por parcela) para las cuales habían obtenido en 1974 un título colectivo después de largas gestiones ante el INTA.

En fin, las cooperativas reunían a grupos de familias originarios de diferentes regiones. Se trataba de indígenas, en su mayoría, pero también de mestizos. Todos cohabitaban de manera igualitaria: “no había distinción de colores o religiones. Lo que importaba era la conciencia: tomar como un deber las reglas de las cooperativas...”³⁵.

Así, la experiencia de más de 10 años (el proyecto de colonización duró aproximadamente hasta en 1978) permitió sustraer a miles de campesinos de las duras condiciones que reinaban en el altiplano y crear una dinámica campesina diferente. En seguida, la guerra que estalló en la región les obligaría a refugiarse en territorio mexicano o a esconderse en las montañas guatemaltecas.

Pero, ¿qué caso tienen desarrollar sumariamente las características de las colonizaciones encuadradas por los misioneros maryknoll, si las cooperativas fueron destruidas y algunos de sus miembros asesinados?

35 IGE: Iglesia Guatemalteca en el Exilio, *Nosotros conocemos nuestra historia*, México, 1987, p. 39.

Creemos que la importancia de este proyecto reside en el hecho de que esas formas de organización y esas lógicas de acción crearon un horizonte diferente para los campesinos que cohabitaron en las cooperativas. Recordemos, además del trabajo de organización y desarrollo interno que llevaron a cabo con la ayuda de los misioneros en el seno de sus colonias, los colonos organizaron igualmente las ligas campesinas³⁶ que se afiliaron a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Así, el proyecto de los maryknoll estaba perfectamente articulado a la dinámica campesina que había nacido desde los años sesenta en el altiplano por iniciativa de Acción Católica Rural³⁷.

Como en el Ixcan, Acción Católica Rural “originó verdaderos procesos sociales orgánicos y organizados que tuvieron incidencia a nivel político, social y económico en la sociedad guatemalteca”³⁸. Así, a diferencia de las organizaciones campesinas constituidas durante los años de la reforma agraria, la acción de las organizaciones indígenas de los años setenta no se concentra únicamente en el aspecto político. Si es cierto que el Comité de Unidad Campesina (CUC) se constituye en 1978 como instrumento principal de la coordinación política de los diferentes reagrupamientos (ligas campesinas, comités campesinos, asociaciones campesinas y cooperativas), es también exacto que durante esos años se observa el crecimiento de organizaciones indígenas de gran importancia que trabajan en el desarrollo económico, social y cultural³⁹.

Pero, ¿cómo se plantea la continuidad de la política agraria del Estado en ese contexto?

36 En 1970, la primera liga campesina fue organizada por los ixtahuacaneos. Otras ligas fueron creadas en el país: reagrupaban a pequeños propietarios, minifundistas, arrendatarios u obreros agrícolas. Durante esos años, se podían contar hasta 109 ligas campesinas. En 1973, las dos federaciones campesinas existentes (FENACAM y FENCAIG) crearon la Confederación Nacional Campesina (CNC). Véase J. García Ruiz, *Hacia la conquista de la ciudadanía*, documento dactilografiado, 1995, p. 41.

37 Véase: Jorge Murga Armas, *Iglesia católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria (Santiago Atitlán, Guatemala)*, IIES-USAC, Guatemala, 2005.

38 J. García Ruiz, id. *ibid.*, p. 31.

39 Entre las más importantes se tienen: CDRO (Cooperación por el Desarrollo Rural de Occidente), Asociación Pro-Cultura Maya-Quiché, Coordinadora Nacional Indígena, Asociación Cultural Kiché, Academia de Lenguas Mayas, entre otras. Véase J. García Ruiz, id. *Ibid.*, p. 13-83.

III. La continuidad de la política agraria

Fundado sobre un plan de colonización más ambicioso, el programa agrario de Méndez Montenegro (1966-1969) anunciaba la redistribución de tierras a los campesinos. Dos leyes importantes fueron emitidas durante su mandato. El Decreto 1653, promulgado en el primer año de gobierno⁴⁰, se proponía encontrar una solución a “las fallas, vicios y problemas observados en 14 años de experiencia con los parcelamientos”⁴¹. Según la ley, ésta permitiría establecer las condiciones de transformación de las fincas nacionales en cooperativas y distribuir las últimas 28 fincas nacionales existentes a sus trabajadores.

Leopoldo Sandoval afirma que el proyecto se inspiraba del modelo Moshav Situfi de Israel, el cual se funda entre otras cosas en la “propiedad y explotación comunitaria de la tierra y vida familiar individual” y se propone “obtener todas las ventajas de un sistema de gran empresa con aprovechamiento de economía de escala, tecnologías adecuadas, utilización óptima de recursos naturales y adecuada combinación de los factores de la producción; capitalización social de los excedentes, evitar la subdivisión de la tierra y el traspaso de los derechos a personas no campesinas, promoción de la agro industria, etc.”⁴²

L. Sandoval subraya que ese mismo modelo fue ratificado en 1984 al mismo tiempo que una legislación bastante completa (Decreto 67-84) para el establecimiento de Empresas Campesinas Asociativas (ECA). El Moshav Situfi, según Sandoval, “parece ser el modelo ideal para la realización de la reforma agraria en Guatemala y en América Latina”. Pero el optimismo de Leopoldo Sandoval en torno a ese nuevo proyecto no debe hacer olvidar que en el pasado, mientras el gobierno de Méndez Montenegro promulgó la ley de repartición de las fincas cooperativas a los trabajadores, ciertas familias no campesinas, a menudo de militares, antiguos terratenientes y altos funcionarios del

40 Decreto número 1653, del Congreso de la República, del 14 de diciembre de 1966, que dispone entregar las fincas nacionales en propiedad y en forma gratuita a las cooperativas de producción que en ellas se establezcan, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala, 1966-1967*, t. LXXXVI, 1968, pp. 59-60.

41 L. Sandoval, op. cit., p. 244.

42 Ibid., p. 245.

gobierno, se apropiaron de enormes cantidades de tierra⁴³ (hasta 4,500 hectáreas podían cederse a cooperativas reagrupando al menos a 15 miembros aunque éstos fueran de la misma familia) gracias a ciertas disposiciones contenidas en la ley. No debe olvidarse tampoco que fue en julio de 1984, bajo el gobierno de facto de Mejía Vítores (1983-1985), cuando se promulgó el Decreto 65-84 que estableció un “plan de acción” que buscaba reinstalar a las familias campesinas desplazadas durante la guerra para ponerlas bajo control militar en las llamadas “aldeas modelo”.

Otra ley, titulada Ley Reguladora de la Adjudicación y Tenencia de Tierras Nacionales en El Petén⁴⁴ (Decreto 45-69), fue igualmente promulgada en 1969 bajo el régimen de Méndez Montenegro. Al declarar que las asignaciones de tierra a personas individuales podían alcanzar hasta 1,000 hectáreas, aquélla facilitaba el acceso a la tierra para la colonización a precios irrisorios⁴⁵. Los beneficiarios de esta medida que en realidad legalizaba y consolidaba la gran propiedad dentro del programa de colonización de tierras vírgenes del Petén, no fueron los campesinos como se anunció. Los altos funcionarios de FYDEP, que ya habían pensado reproducir en esta región el sistema latifundio/minifundio que existía en otras regiones del país⁴⁶, estaban persuadidos del hecho de que los campesinos

43 A. Brown, *op. cit.*, p. 49.

44 Decreto número 45-69 Ley reguladora de la adjudicación y tenencia de tierras nacionales en El Petén, del Congreso de la República, del 21 de agosto de 1969.

45 A. Brown, *op. cit.*, p. 49.

46 Respecto a la nueva estructura latifundista creada en el Petén, L. Sandoval analiza los fundamentos ideológicos que originaron este modelo. La idea de reproducir en las tierras vírgenes del Petén el sistema latifundio/minifundio que existía en el resto del país fue concebido por el coronel Oliverio Cassasola, primer promotor del FYDEP. Se trataba por una parte de otorgar grandes propiedades (de 225, 450, 675 hectáreas y más) a los grandes propietarios del resto del país, comerciantes, profesionales, militares, etc.; por la otra, parcelas de 20 a 45 hectáreas a los campesinos sin tierra. Los nuevos grandes propietarios debían hacer inversiones en capital para animar el desarrollo agrícola de la región y en lo que concierne la mano de obra necesaria para la producción, no tenían ninguna dificultad para «proveerse» entre los pequeños campesinos minifundistas. Según Sandoval, un número poco elevado de propietarios, a quienes por lo demás se les habían otorgado las mejores tierras, efectuó las inversiones previstas: la mayor parte entre ellos eran propietarios ausentistas que, después de haber explotado las maderas preciosas, se contentaron con alquilar pequeñas parcelas a los campesinos sin tierra que emigraban a la región. Véase L. Sandoval, *op. cit.*, p. 246.

indígenas sin tierra no eran en ningún caso “el contingente humano que necesitaba El Petén para progresar”⁴⁷.

Un siglo antes, los liberales empujados por el deseo de consolidar su posición económica, social y política en el seno de la sociedad guatemalteca, habían comprendido la necesidad de poner “en circulación este valor muerto” (la tierra)⁴⁸. Para ello, no habían dudado en eliminar todos los obstáculos jurídicos para el libre acceso a la propiedad individual de las tierras de las comunidades indígenas y de las tierras ociosas. Con la Ley de Adjudicación del Petén, en realidad, la trama era realizar la última gran repartición de las tierras aún libres en el país.

La diferencia, esta vez, residía en el hecho de que los beneficiarios de la repartición agraria no serían los agricultores liberales que antaño se disputaban el poder con los conservadores, sino una nueva clase de propietarios reclutados en su mayor parte entre los oficiales del ejército. En conclusión, se puede decir que el objetivo de los liberales del siglo XIX al igual que el de los nuevos grandes propietarios del siglo XX, fue acaparar enormes superficies de tierras para consolidar su poder en el seno de la burguesía agraria. Debe decirse no obstante que si durante la administración Méndez Montenegro las estadísticas agrarias reflejaron una cifra inferior a la de la administración siguiente (64,508 hectáreas repartidas entre 1967 y 1970 en lugar de 182,228 hectáreas repartidas entre 1971 y 1974), es porque la aplicación del Decreto 1653 hizo sentir sus efectos especialmente durante los años setenta⁴⁹.

IV. Una tentativa de desarrollo capitalista en el altiplano

La influencia que desde 1954 ejercían las agencias internacionales para el desarrollo (AID, BID, etc.) sobre los diferentes gobiernos de la contra reforma en materia de política agraria, se acentúa de manera importante a partir de los años sesenta. En efecto, por iniciativa de la administración Méndez Montenegro, pero con ayuda considerable de aquéllas, fue elaborado el Plan

47 Citado en Y. Le Bot, op. cit., 1977, p. 146.

48 Véase Thomas R. Herrick, *Desarrollo Económico y Político de Guatemala 1871-1885*, Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1974, p. 116.

49 L. Sandoval, op. cit., p. 229. En 1973, según él, 130,518 hectáreas fueron cedidas a 26 cooperativas.

Nacional de Desarrollo Rural, mejor conocido con el nombre de Plan 1971-1975, algunos años antes de la elección de Carlos Arana Osorio (1970-1974).

La línea directriz de este plan, en lo que concierne a la distribución de tierras, era siempre la Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551) que determinaba como principal centro de interés la colonización de la Franja Transversal del Norte. Este decreto, tal como fue explicado anteriormente, se contentaba con cuestionar las tierras no cultivadas de las propiedades privadas, pero no establecía un mecanismo real de expropiación que garantizara que esas tierras podían ser recuperadas por el Estado para redistribuirse a los campesinos.

Con el propósito de atenuar esta perversión, el Plan 1971-1975 proponía algunas modificaciones a la Ley de Transformación Agraria bajo la forma de procedimientos para la expropiación de tierras ociosas o por la aplicación efectiva del impuesto territorial⁵⁰: como lo subraya la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la legislación determina “un cuadro que permite obtener fondos de los rurales pobres, pero que dificulta el cobro, entre la élite terrateniente, del impuesto a la tierra ociosa”⁵¹.

Los funcionarios responsables del nuevo programa de desarrollo rural revisaron el contenido del plan y no se opusieron a los aspectos técnicos y financieros del proyecto. Pero como las medidas preconizadas para la expropiación de tierras ociosas se oponían a los intereses de los terratenientes, aquéllos rechazaron inmediatamente las que pudieron ser las “novedades” del Plan 1971-1975. El plan, pues, se limitó a aplicar las medidas que describiremos en los párrafos siguientes.

1. El Plan Nacional de Desarrollo Rural

Además de los aspectos concernientes a la asistencia técnica, el apoyo crediticio y los proyectos de irrigación⁵², el Plan Nacional de Desarrollo Rural 1971-1975 elaborado sobre la base de las experiencias de programas agrarios precedentes, fijaba cuotas de producción a los

50 El Gráfico, 11 de febrero de 1975, citado en Y. Le Bot, op. cit., 1977, p. 155.

51 R. Hough, *Land and Labor in Guatemala: an assessment*, Washington, USAID, 1982, p. 60, citado en Y. Le Bot, op. cit., 1995, p. 53.

52 Y. Le Bot, op. cit., 1977, p. 152. El plan proyectaba la irrigación de 21,627 hectáreas en todo el país, o sea 30 proyectos de los cuales 9 representaban 6,350 hectáreas en la región indígena del occidente.

campesinos susceptibles de devenir beneficiarios de los proyectos, ofrecía asistencia para la comercialización e introducía un plan de diversificación agrícola que preconizaba el crecimiento vertical de las producciones de frutas, legumbres y flores entre los pequeños y medianos agricultores⁵³.

Así, ampliamente financiado por la AID y el BID, este plan preveía un esfuerzo considerable en materia de asistencia técnica y ayuda al crédito, tanto para la producción como para la comercialización⁵⁴. Agreguemos que instituciones especiales como el Banco Nacional de Desarrollo Agrario (BANDESA) fueron creadas con el fin de servir de apoyo a la ejecución del programa y que el desarrollo de ese proyecto permitió la creación de nuevas cooperativas y diversos centros de formación e información agrícola en el altiplano, donde técnicos especializados se encargaron de poner en marcha programas de asistencia a la productividad agrícola.

Aunque los objetivos eran diversos, en lo que concierne particularmente a la región indígena del altiplano, el plan buscaba aumentar los ingresos de los pequeños productores, mejorar la dieta alimenticia del conjunto de la población y eliminar las importaciones de alimentos básicos a partir de 1975. Sin embargo, exceptuando el tercer objetivo cuyos resultados negativos fueron fácilmente perceptibles en las estadísticas de las importaciones agrícolas⁵⁵ y pese a la ausencia de un estudio que de cuenta de los resultados obtenidos por ese programa, la realidad campesina de los años siguientes demostró su ineficacia.

Más que implementar una política de redistribución de tierras susceptible de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, el Plan de Desarrollo Rural intenta introducir un modelo de desarrollo capitalista en las regiones minifundistas del altiplano. Para ello, la política de la AID tenía por objetivos, además de los ya

53 Id. *Ibid.*, p. 153.

54 Id. *Ibid.*, p. 154. "El financiamiento externo de los programas de desarrollo agrícola y rural proveniente esencialmente de la AID y del BID (en el plan 1971-1975 el conjunto de fondos externos totalizaba 60 millones de dólares, o sea la mitad de los fondos globales previstos por esos programas) (...) El BID financia sobre todo los programas de infraestructura (irrigación, drenaje, colonización) y la AID los programas de crédito, la comercialización, la asistencia técnica (tiene también bajo su cargo la orientación general de la política agrícola)".

55 En 1974, la producción catastrófica de productos básicos hizo necesaria la importación de maíz, frijol y arroz en cantidades netamente superiores a los años precedentes.

descritos (creación de cooperativas, diversificación de la agricultura para la promoción del mercado interno y de exportación, etc.), ayudar a la concentración de parcelas minifundistas para mejorar las condiciones de producción y comercialización e insertar las parcelas en un sistema de economía de mercado: se trataba de crear una red de pequeñas explotaciones agrícolas modernas cuya producción permitiera aumentar los ingresos familiares y por ende el nivel de vida de la población.

Pero el problema de la pauperización creciente de las pequeñas explotaciones del altiplano indígena, según nosotros, depende más de las razones estructurales que las subyugan, que de los esfuerzos que podrían ser emprendidos eventualmente para modernizar la agricultura minifundista tradicional y aumentar su productividad. Si es cierto que ese proyecto podía mejorar hasta cierto punto las condiciones económicas de un sector reducido de pequeños y medianos agricultores, la mayoría, es decir los propietarios de parcelas o los campesinos sin tierra, continuaron excluidos de los beneficios que ese tipo de proyectos pudo ofrecer. En todo caso, el desarrollo capitalista de la agricultura en el altiplano conllevará la aceleración del proceso de diferenciación social ya comenzado sin que la suerte de la mayoría sea mejorada⁵⁶. La tentativa de desarrollo capitalista en el altiplano, no obstante la lógica asistencialista que la animó, no fue capaz de evitar el sangriento conflicto armado que lo envolvió.

V. ¿Política agraria o estrategia contrainsurgente?

Hasta los años ochenta, la política dominante en materia de tierra y desarrollo de la agricultura continuaba siendo, por una parte, la colonización de la Franja Transversal del Norte y, por la otra, el Plan de Desarrollo Rural. Se observa no obstante una disminución importante en la entrega de tierras durante el régimen de Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978): 43,417 hectáreas fueron distribuidas en lugar de 182,228 hectáreas otorgadas durante el régimen de Arana Osorio.

56 Y Le Bot, op. cit., 1995, p. 71-72. El autor nota que: “El surgimiento y el enriquecimiento de un grupo de nuevos comerciantes se han hecho sobre la base de la diferenciación entre polos de actividad artesanal y comercial, y una periferia sobre la cual se extiende esa red. El desarrollo reciente y la relativa prosperidad de un sector indígena que se ha entregado a nuevos cultivos comerciales subraya, por contraste, la pobreza de la agricultura de subsistencia”.

Si nos atenemos a la información proporcionada por L. Sandoval⁵⁷, esta enorme diferencia se explica por el número importante de entregas “gratuitas” de fincas del Estado a las organizaciones cooperativas, como lo preveía el Decreto 1653 de la administración Méndez Montenegro. Así, luego de la aplicación de esta ley, 130,518 hectáreas habían sido cedidas a 26 asociaciones cooperativas en 1973. Pero una duda surge a este respecto: si se recuerda el desvío de que fue objeto la ley que autorizaba las adjudicaciones de hasta 4,500 hectáreas de tierra a organizaciones cooperativas que declararan como mínimo 15 miembros (aun cuando se tratara de una misma familia), la cuestión que se plantea es saber si esas asociaciones cooperativas fueron realmente constituidas por campesinos.

Durante la guerra, el régimen de Romeo Lucas García (1978-1982) emitió el Decreto 27-80⁵⁸ que abroga el Patrimonio Familiar Mixto (Artículo 12 Decreto 1551) y crea un nuevo mecanismo de reposición de títulos de tierras que origina las comunidades legalizadas:

Los bienes raíces inscritos en el Registro de la Propiedad a nombre de persona individual o jurídica, cuya existencia o la de sus herederos legales sean imposibles demostrar y legitimar, que actualmente estén poseídos y explotados en forma comunitaria, podrán inscribirse en la misma forma comunitaria a favor de las personas individuales que la posean⁵⁹.

Con el argumento de que la Ley de Transformación Agraria no contaba con “los elementos necesarios para poder desarrollar el contenido social de la misma”, y con el argumento de que “la adquisición y el otorgamiento de tierras (...) para beneficio directo del campesinado guatemalteco” planteaba la necesidad de otorgar mayores facultades al Consejo Nacional de Transformación Agraria, el decreto en referencia, basado en la disposición transitoria citada arriba, crea las condiciones legales para que “los bienes raíces inscritos (...) en forma comunitaria” puedan ser transferidos a “personas individuales”.

57 L. Sandoval, op. cit., p. 229.

58 Decreto número 27-80, del Congreso de la República, emitido para reformar el Decreto 1551 Ley de Transformación Agraria, el 21 de marzo de 1980, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1979-1980, t. IC, 1987, pp. 244-249.

59 Artículo 28 del Decreto 27-80.

No tenemos datos exactos sobre los resultados de este embuste jurídico que en teoría debía favorecer a las cooperativas, colectividades o familias campesinas. En la práctica, se sabe, muchos Patrimonios Agrarios Colectivos o Familiares fueron adjudicados a personas no campesinas, y muchos de ellos resultaron en nuevos latifundios, no obstante lo señalado por la ley:

La extensión superficial de la Empresa Agrícola constituida en patrimonio familiar agrario será variable y se determinará en cada caso por el Instituto, de acuerdo con la condición de cada zona o región del país fijando el mínimo y máximo en el reglamento respectivo, evitando el latifundio y minifundio⁶⁰.

Ignoramos en realidad quienes fueron los beneficiarios de esas entregas. Sin embargo, dada la amplitud del conflicto armado que envolvió al campo durante esos años y los desplazamientos internos y externos de miles de campesinos sometidos por la violencia, parece difícil creer que los beneficiarios hayan sido los campesinos desprovistos. Recordemos simplemente que a principios de 1980, en la Franja Transversal del Norte únicamente, se contaban 266 explotaciones de más de 450 hectáreas y que el general Lucas García, ex presidente de la república, revendió en 1987 (es decir cinco años después de haber sido depuesto por Ríos Montt) un dominio de 10,000 hectáreas que había adquirido en esta región⁶¹.

Las estadísticas agrarias del período 1979 a 1982 son elocuentes. En sólo tres años de la administración Lucas García fueron adjudicadas 104,652 hectáreas en la Franja Transversal del Norte y el Petén, superando notablemente a las 43,415 otorgadas por la administración precedente.

En 1984, bajo el mandato de otro militar, el general Oscar Humberto Mejía Vítores (1983-1985), el Artículo 1 del Decreto-Ley número 67-84 “declara de utilidad pública y beneficio social la creación de las Empresas Campesinas Asociativas (ECA)⁶², que el artículo 2 define de la siguiente manera:

60 Artículo 75 del Decreto número 27-80.

61 R. Hough, *Land and Labor in Guatemala: an assessment*, p. 29, cit. en Y. Le Bot, op. cit., 1995, p. 54.

62 Decreto-Ley número 67-84, Ley de Empresas Campesinas Asociativas, del Jefe de Estado, del 3 de julio de 1984, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1984-1985, t. CIV, 1987, pp. 17-33.

Empresa Campesina Asociativa es la formada por campesinos beneficiarios del proceso de transformación agraria, constituidos en una colectividad, bajo una gestión común para explotar directa y personalmente la tierra, en forma eficiente y racional, aportando su trabajo, industria, servicios u otros bienes, con el fin de mejorar los sistemas de producción en el campo, satisfacer sus propias necesidades, comercializar, transformar o industrializar sus productos y distribuir en forma proporcional a sus aportes, las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio contable.

La Empresa Campesina Asociativa, se caracteriza por su naturaleza de propiedad social, la que se entiende como copropiedad indivisible entre sus miembros, de la tierra y de todos los bienes que forman el patrimonio de la empresa.

Decíamos que esta ley pretendía introducir un modelo más “eficaz” susceptible de transformar en “empresas” campesinas a todos los Patrimonios Agrarios Colectivos (PAC) entregados antes de 1984. Sin entrar en detalles, notamos de paso que la ley de las ECA fue promulgada una semana después del “Plan de Acción” del régimen militar que da luz verde al ejército para encuadrar y controlar a la población campesina de varias aldeas de los departamentos del Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz⁶³, en la Franja Transversal del Norte.

Para finalizar el análisis de la política agraria de los gobiernos que se sucedieron en el poder desde la anulación en 1954 de la reforma agraria de Arbenz, hasta la apertura democrática en 1986, debemos decir que en el curso del catastrófico enfrentamiento armado de los años ochenta no hubo novedades en la política agraria, o más bien sí, pero ellas se tradujeron en una campaña de represión masiva contra la población rural que desemboca en la destrucción de las zonas de colonización existentes en la Franja Transversal del Norte y el Petén.

63 Véase Decreto-Ley número 65-84, del Jefe de Estado, del 27 de junio de 1984, *Recopilación de las Leyes de la República de Guatemala*, 1983-1984, t. CIII, 1987, pp. 311-312.

Para resumir, de 1954 a 1986 la política agraria del Estado en lo que concierne al problema de la tierra que afecta a las masas campesinas no presentó variaciones importantes. La política agraria, guiada por el programa de colonización concebido en los primeros años de la contrarreforma, se descompuso en diferentes programas cuyas denominaciones cada vez diferentes (comunidades agrarias, parcelamientos, fincas cooperativas) no lograron esconder el carácter eminentemente reaccionario y anticampesino que las inspiró.

VI. La política agraria en el contexto de la “apertura democrática”

Las elecciones relativamente libres que en diciembre de 1985 permitieron la accesión al poder de un civil, el abogado Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991), pusieron fin a un período de treinta años de regímenes militares dictatoriales e hicieron posible la construcción de espacios de negociación por la paz y la democratización del país.

El fenómeno más importante de este período es sin duda el renacimiento de muchas organizaciones obreras y campesinas que habían sido dismanteladas por la represión así como el surgimiento de un número más grande todavía de organizaciones populares luchando por objetivos comunes: la paz, la justicia y los derechos humanos.

Es el inicio de un proceso de democratización en el que diferentes actores de la sociedad civil, entre los cuales la Iglesia Católica, toma conciencia de la importancia de su rol en la participación en el proceso de paz y emprende las gestiones de concertación entre los principales actores del conflicto armado: ejército y guerrilla.

En lo que concierne el problema de la tierra, cuatro aspectos importantes deben subrayarse en este período: primeramente, el renacimiento del movimiento campesino en lucha por la tierra; en segundo lugar, la participación de diferentes sectores de la sociedad (Iglesia Católica, sector privado, organizaciones populares, etc.) en el debate agrario;

en tercer lugar, el papel importante jugado por los organismos internacionales (AID, Comunidad Europea, Banco Mundial, etc.) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la definición de programas de acceso a la tierra y, en cuarto lugar, la puesta en marcha de las negociaciones por la paz (incluyendo un programa de negociación sobre la cuestión específica de la situación agraria) entre los representantes del gobierno, el ejército, la guerrilla y los diferentes componentes de la sociedad civil, con mediadores internacionales como la ONU y la Comunidad Europea.

En la primera parte evocaremos la emergencia del movimiento campesino por la tierra y la reacción provocada por ese movimiento en el sector de los grandes terratenientes y las autoridades gubernamentales. Se tratará sobre todo de definir las ideologías presentes, las medidas concretas adoptadas para calmar el fervor campesino y los efectos que provoca la reapertura del espinoso expediente de la reforma agraria.

En la segunda parte analizaremos el contenido de los programas de acceso a la tierra creados en ese nuevo contexto. Se tratará de determinar en qué consiste la política agraria de los gobiernos de transición hacia la democracia y definir, en el seno de esta política, los mecanismos de redistribución de tierras y las medidas económicas por las que el Estado, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales intentan solucionar el problema de falta de tierras y la pobreza extrema de los pequeños campesinos. Intentaremos, en esta segunda parte, analizar igualmente cuál fue el impacto de la política agraria sobre la población campesina y qué progresos, si existen, fueron realizados en el tratamiento del problema de la tierra. Nuestro objetivo es demostrar que en ausencia de una solución política al problema de la concentración de tierras en manos de la oligarquía, ni los programas puestos en práctica por el Estado, ni los de las Organizaciones No Gubernamentales representan una alternativa suficientemente eficaz para atenuar el problema de falta de tierras y de la situación de extrema pobreza de los campesinos.

1. Nuevos mecanismos de acceso a la tierra

La movilización campesina de 1986, de la cual no hablaremos en este estudio⁶⁴, conduce al gobierno demócrata cristiano a plantear la cuestión agraria en nuevos términos y a crear nuevos mecanismos de acceso a la tierra basados en un sistema de compra-venta de tierras (mercado libre de tierras) cuyo financiamiento sería asegurado principalmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En efecto, el gobierno de Cerezo había excluido claramente de su programa de gobierno toda medida radical respecto al problema de la tierra. En cambio, había preferido poner en práctica un conjunto de medidas paliativas que no cuestionaran la estructura agraria, pero que le permitieran presentar un programa de desarrollo rural que comprendiera, entre otros componentes, subvenciones a los pequeños campesinos para la compra de fertilizantes, creación de empleos estacionales en el campo, proyectos de mini riego⁶⁵ y por supuesto la continuidad de los programas del INTA.

Luego de las presiones ejercidas por los campesinos de la costa sur y sus reivindicaciones (buscaban obtener la ayuda del Estado para la compra de algunas propiedades inexploradas), la administración Cerezo, con el apoyo financiero y político de la AID, preconiza el desarrollo de un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que en teoría permitirían acceder a la tierra a los campesinos desprovistos.

64 Nos contentaremos con indicar que la movilización de campesinos de la costa sur, dirigida por el padre Girón, reunió aproximadamente 16,000 campesinos en una manifestación frente al Palacio Nacional. Ese movimiento llamado “Movimiento Pro-Tierra” formula tres demandas importantes: 1) que el Estado conceda a los campesinos las fincas del terrateniente Raúl García Granados quien dejó el país para instalarse en el extranjero, 2) que el Congreso modifique la Constitución con el fin de que sea implementada una reforma agraria, 3) que los obispos de Guatemala den su apoyo al Movimiento Pro-Tierra. Debe señalarse que la movilización de campesinos de la costa sur desemboca en la creación de la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierra (ANACAMPRO) a la que se unieron otras organizaciones campesinas cuyos objetivos eran similares. Para mayor información sobre estos movimientos pro-tierra, véase J. Cambranes, *Democratización y movimientos pro-tierra en Guatemala, en 500 años de lucha por la tierra*, tomo II, Guatemala, 1992; y G. Pedroni, *Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política*, Guatemala, 1992, p. 84-86.

65 G. Pedroni, op. cit., p. 84.

Para los organismos internacionales que habían experimentado ya los programas de colonización y constatado los débiles resultados obtenidos debido a la avaricia de grupos no campesinos que habían acaparado las tierras a colonizar, la instauración de un mercado libre de tierras constituía una solución menos onerosa y más práctica que los programas puestos en marcha en las tierras vírgenes de la FTN y del Petén. No faltarían propietarios dispuestos a vender sus propiedades inexploradas y si las cosas salían como se había previsto, el problema se situaría más bien en el financiamiento del crédito y del capital técnico necesario para la explotación de tierras por los pequeños campesinos⁶⁶.

Para implementar el programa, la administración Cerezo Arévalo creó la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA) encargada, bajo la dirección del Ministro de Agricultura, de definir y planificar la política agraria nacional. La política de CONATIERRA se articulaba alrededor de cuatro acciones importantes: 1) compra-venta en el mercado libre; 2) adquisición de importantes activos del sistema bancario; 3) expropiación de las tierras ociosas después de agotar todos los recursos que animaban la producción y; 4) cobro de un impuesto sobre las tierras inexploradas.

Pero con el ascenso del movimiento campesino y el renacimiento de las principales organizaciones obreras y campesinas (CUC, CUSG, etc.) que habían sido aplastadas durante los años más violentos de la represión,⁶⁷ la eventualidad de una reforma agraria se volvió inminente para los grandes propietarios que, organizados en el seno de la Unión Nacional de Agroexportadores (UNAGRO), comenzaron a utilizar todos los medios a su alcance para impedir que ese proyecto fracasara⁶⁸.

66 Y. Le Bot, *op. cit.*, 1995, p. 56.

67 G. Pedroni, *op. cit.*, p. 85. “Las presiones del Padre Girón se hicieron más intensas y el movimiento fue cobrando un grado mayor de organización hasta cristalizar en la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierra (ANACAMPRO). Paralelamente, el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Confederación de Unidad Sindical Guatemalteca (CUSG) y otros movimientos más o menos informales (...) comenzaron a pronunciarse y promover acciones para la obtención de sus reivindicaciones agrarias, dirigiéndose hacia CONATIERRA”.

68 *Id. Ibid.*, p. 85: La UNAGRO “pone una denuncia contra el Padre Girón en el Ministerio Público, presiona a los sectores conservadores del Estado, inunda de campos pagados los medios de comunicación, amenaza con armar bandas para defender la propiedad privada y moviliza a sus intelectuales (Universidad Francisco Marroquín y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales —CIEN—) para defender sus intereses”.

La CONATIERRA que había preconizado la expropiación y la recaudación de impuestos sobre las tierras inexploradas en un contexto de fuertes presiones, se limita hasta principios de 1988, fecha en que su acción fue completamente paralizada, a la compra y venta de tierras en el mercado libre. Así, “a partir de 1989 la acción gubernamental en materia agraria se limitó, por una parte, a mejorar la gestión en las fincas ya repartidas y, por otro, a entregar parcelas de tierras estatales en carácter individual. Además, desde 1988, la DC hizo un esfuerzo por demostrarle al sector agroexportador que no impulsaría una reforma agraria”⁶⁹.

Como consecuencia de la demanda presentada por el Movimiento Pro Tierra (en una de nuestras citas señalamos que una de las demandas presentadas por el padre Girón fue solicitar apoyo a los obispos guatemaltecos al movimiento por la tierra), la Iglesia Católica toma posición de manera controversial sobre la cuestión agraria, a principios de 1988. Ciertamente, en la carta pastoral *El clamor por la tierra*, la Iglesia no se conforma con tomar posición a favor de los campesinos necesitados, ella hacía también un análisis profundo del estado de injusticia social que reinaba en Guatemala y concluía que “el grave problema de la tenencia de la tierra se encuentra en la base de la situación de injusticia”⁷⁰.

Para el episcopado guatemalteco, era necesario un cambio de estructuras sociales basándose en una “distribución equitativa de la tierra” que comenzaría por las propiedades estatales y “las propiedades insuficientemente cultivadas, a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer”⁷¹.

De suerte que la carta pastoral *El Clamor por la Tierra* da cuenta de los giros y recovecos de la Iglesia guatemalteca desde la época en que la jerarquía católica llevaba a cabo la cruzada anticomunista contra el gobierno de Árbenz, hasta el momento cuando se compromete al lado del pueblo guatemalteco en la construcción de la democracia. Su ideología, impregnada de justicia social, se opone ahora al liberalismo de ciertos sectores de la oligarquía que ven en la posición ética de la Iglesia una actitud antieconómica nociva para el desarrollo rural:

69 Id. *Ibid.*, p. 86.

70 *El Clamor por la Tierra*. Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Guatemalteco, Imprenta Gutenberg, Guatemala, 1988.

71 *Ibid.*

Los repartos de tierra sólo servirán para multiplicar los minifundios sin mejorar ni la productividad ni las condiciones de vida de los campesinos; lo que éstos exigen es una vida mejor —y la tierra no es más que un medio—; ahora bien, el acceso de todos a una parcela es una utopía desastrosa: si se repartiera igualitariamente el conjunto de las tierras agrícolas, cada campesino recibiría una parcela de cerca de 3.5 hectáreas, y si se llevara el igualitarismo hasta beneficiar a todos los guatemaltecos con semejante medida, cada quien recibiría sólo media hectárea⁷².

Una tentativa de golpe de Estado en marzo de 1988 y la publicación, en abril de ese mismo año, del *Clamor por una vida mejor* por parte de la Asociación de Amigos del País, permitieron definir claramente las posiciones de cada uno: la actitud reaccionaria de la oligarquía frente a la posición reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana, de la Iglesia Católica y la USAID que, de cierta manera, apoyaba las reivindicaciones del Movimiento Pro-Tierra. A partir de esta época, la administración Cerezo toma parte por la UNAGRO y descarta definitivamente cualquier proyecto que pudiera tener relación con la reforma agraria. En consecuencia, el programa de CONATIERRA fue guardado y el INTA se limitó a otorgar pequeñas parcelas de tierra de carácter individual.

2. Programas de acceso a la tierra

Hemos dicho que la actitud reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana y de la AID norteamericana, al menos entre 1986 y 1988, permitió elaborar nuevos programas de acceso a la tierra. Paralelamente a los programas del INTA heredados de las administraciones precedentes, el Estado puso en práctica, a través de CONATIERRA, un programa de compra-venta de tierras cuyo objetivo principal era adquirir tierras inexploradas en el mercado de inmuebles y venderlas, a precio de mercado, a grupos o comunidades campesinas salidas principalmente de las organizaciones pro tierra.

72 El clamor por una vida mejor, Crónica, no. 66, 10 de febrero de 1989, citado en Y. Le Bot, op. cit., 1995, p. 57. Este texto fue redactado por Lionel Toriello Nájera en representación de la Asociación de Amigos del País y fue presentado como una respuesta a la carta pastoral de los obispos.

Organizados en cooperativas o en Empresas Campesinas Asociativas, las comunidades adquirieron un estatuto legal que les confirió “un alto nivel de autonomía con respecto al INTA”⁷³. Allí, la propiedad de la tierra era colectiva (hasta que la deuda contraída en el momento de la compra fuera enteramente rembolsada) y se entendía que el trabajo en la finca debía igualmente ser colectivo. No obstante, cada familia poseía en propiedad una pequeña parcela destinada a sus necesidades domésticas.

Pero debe decirse que en esos minifundios organizados en ECA,⁷⁴ la producción estaba dirigida hacia la satisfacción de la seguridad alimenticia. Una preferencia era dada al cultivo del maíz y frijol colorado, pero era posible encontrar igualmente cultivos anuales como ajonjolí, banano y café, los cuales podían comercializarse en el mercado regional o nacional.

Como el INTA sólo concedía crédito (sin interés) para la compra de tierra, los beneficiarios que poseían cultivos permanentes debían recurrir a BANDESA para obtener el préstamo que les permitiría poner en valor su parcela. Ahora bien, BANDESA no concedía préstamos a largo plazo (más de una año) ni para las inversiones en infraestructura. También, los campesinos que deseaban desarrollar cultivos anuales estaban a menudo obligados a trabajar fuera de la finca (o recurrir a los usureros) para cubrir los gastos de cultivo y pagar su deuda a BANDESA.

Lo mismo sucedía con la comercialización de la producción. El “alto nivel de autonomía” de las cooperativas o empresas campesinas encontraba rápidamente sus límites porque (aun cuando la mayoría de decisiones como el monto del crédito y la comercialización de la producción se tomasen en asamblea) las posibilidades de acción de los campesinos de las ECA eran limitadas: las necesidades de crédito de los beneficiarios chocaban con la indiferencia del INTA y BANDESA.

⁷³ G. Pedroni, *op. cit.*, p. 87.

⁷⁴ *Id.* *Ibid.*, p. 98. “Se supone que la finca debe trabajarse colectivamente, con la excepción de una pequeña parcela que se destina a uso familiar. En la práctica, sin embargo, toda la tierra se trabaja individualmente, lo que desvirtúa las normas del programa”.

Presentada como una alternativa no gubernamental a los programas del Estado, el programa de compra-venta de tierras de la Fundación del Centavo (FUNDACEN) creó expectativas en el medio rural guatemalteco.

Este programa, directamente financiado por la USAID, pretendía desarrollar un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que abrieran el acceso a los campesinos desprovistos. Aquí, los beneficiarios eran escogidos después de un largo proceso de selección que tenía como propósito verificar sus necesidades reales de tierras. El pago de la deuda se haría con un adelanto del 10% del valor de la propiedad y en doce mensualidades (desconocemos la tasa de interés). La parcela era cedida en forma individual, pero FUNDACEN se reservaba el derecho de comprar en primera opción luego de que la escritura fuera entregada al beneficiario después del pago completo de la deuda.

El programa de FUNDACEN concedía financiamiento para la compra de tierras, pero también créditos para proyectos productivos (factores de producción, fuerza de trabajo, etc.), con la condición de que los cultivos escogidos correspondiesen con los determinados por el programa. Comprendía igualmente la asistencia técnica y administrativa, programas de vivienda, agua potable y educación. Los trabajos como la construcción de caminos, la preparación de semilleros, la movilización de los factores de producción, etc., debían realizarse en común, aun cuando, por su parte, la Fundación no animaba ninguna forma de organización legal de las fincas.

Eran los beneficiarios mismos quienes debían hacer las gestiones necesarias para la obtención de la personalidad jurídica de su comunidad, si deseaban obtenerla. Ahora bien, se trataba a menudo de campesinos que no habían participado nunca en las organizaciones pro tierra, sin educación formal o con muy poca y la mayoría de las veces sin información sobre las gestiones a seguir. Aunque todas las fincas fueran dirigidas por una asamblea, sus funciones eran muy limitadas en la medida en que las decisiones eran tomadas, la mayoría de veces, por la Fundación.

Con ese programa, FUNDACEN pretendía estimular el nacimiento de “pequeños productores eficientes que asciendan

con el mínimo apoyo institucional de una condición de extrema pobreza a la de un relativo bienestar”⁷⁵. Para ello, la Fundación promovía la producción de cultivos de exportación (café, cacao, mango, hortalizas, piñas, etc.) en las parcelas cuya superficie no excediera de tres hectáreas (cuatro manzanas). El programa precisaba que los tres cuartos de la parcela debían consagrarse a los cultivos de exportación y el resto a cultivos de víveres (maíz, frijol colorado, etc.).

Por lo demás, los beneficiarios de FUNDACEN que habían recibido una parcela se encontraban inmersos en un estado de inseguridad permanente respecto a la propiedad de la tierra, pues la política de la fundación consistía en ceder parcelas de manera individual pero sin otorgar título de propiedad. En el caso de una expulsión, la asamblea que dirigía la comunidad no era competente para intervenir en favor de los campesinos y éstos no tenían acceso a los recursos legales que les permitieran defenderse. Además, la fundación no garantizaba la compensación de las pequeñas inversiones hechas por los campesinos en sus parcelas o viviendas y menos todavía el trabajo o capital invertido para el desarrollo comunitario. De manera que eso se traducía en la ausencia total de interés por los proyectos colectivos por parte de los campesinos.

Para resumir, dos instituciones, una gubernamental y otra no gubernamental, fueron las encargadas de poner en marcha un nuevo mecanismo de acceso a la tierra para los campesinos desprovistos. Así, el sistema de compra-venta que inspiró a esos dos programas fue llevado a cabo según estrategias institucionales diferentes que se tradujeron en dos modelos distintos. El del INTA, el cual privilegiaba la propiedad colectiva de la tierra y la organización autogestionaria de los beneficiarios, estaba orientado a la producción de cultivos anuales que permitían desprender un beneficio mínimo pero inmediato. De hecho, el objetivo de ese programa gubernamental era asegurar la seguridad alimenticia de la población. El de la FUNDACEN, en cambio, privilegiaba una gestión paternalista que limitaba considerablemente el campo de acción y decisión de los beneficiarios. El objetivo

75 Id. Ibid., pp. 88-89.

un poco más ambicioso de ese programa era crear micro explotaciones viables que produjeran principalmente cultivos de exportación.

En lo que concierne al impacto que esos dos programas pudieron haber tenido sobre la población rural, se sabe que para el período 1986-1988, en el caso del INTA, 16 fincas de una superficie total de 15,854 hectáreas fueron cedidas a 4,748 familias, lo que corresponde a menos de 3,5 hectáreas por familia⁷⁶. En el caso de FUNDACEN, entre 1984 (año de creación de la fundación) y 1990, 28 fincas fueron adquiridas y 40% de su superficie total redistribuida. Aunque no poseemos los datos en cifras sobre el tamaño de las fincas, lo cual dificulta estimar el número total de familias beneficiarias, el impacto de esos programas sobre la estructura agraria puede medirse si se comparan las cifras precedentes con las obtenidas en dieciocho meses de reforma agraria: 883,615 hectáreas repartidas entre aproximadamente 100,000 familias campesinas.

76 Sobre el tema de la política agraria del gobierno demócrata cristiano, véase Y. Le Bot, op. cit., 1995, p. 55-56. "De enero de 1986 a junio de 1988 el INTA se limitó a confirmar unas posesiones ya existentes y a repartir algunas tierras nacionales. En total, 18 programas que afectaban aproximadamente a 10 000 hectáreas y beneficiaban a cerca de 16 000 familias, o sea, menos de media hectárea por familia. El programa agrario de la DC establecía el otorgamiento de 50 000 títulos. En esta política, nada se diferenciaba fundamentalmente de la de los gobiernos que se han sucedido desde 1954". (Inforpress Centroamericana, 13 de octubre de 1988).

COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO EN GUATEMALA A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO RD-CAFTA

Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez¹

I.- ANTECEDENTES.

A partir del 2001 se hicieron los primeros intentos por iniciar un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, en la época del Gobierno de George Bush, quien comunicó al Congreso Norteamericano la intención de iniciar negociaciones comerciales con los cinco países Centroamericanos y fue así como en enero del 2002 Estados Unidos tomó el punto de partida con las primeras negociaciones, en marzo de ese mismo año los presidentes del Istmo se reunieron con el de Estados Unidos para un período de acercamiento. En agosto del 2002 el Congreso y el Senado de los Estados Unidos aprobaron la autoridad de Promoción comercial, con la cual se faculta al Organismo Ejecutivo de ese país a agilizar las negociaciones comerciales y en enero del 2003 se lanzaron oficialmente dichas negociaciones, fijándose la fecha de finalización, estructura y cronograma que rigió el proceso.

La etapa de negociaciones se llevó a cabo para Guatemala, Salvador, Honduras y Nicaragua, durante el 2003, las cuales finalizaron el 17 de diciembre del mismo año; mientras Costa Rica prolongó sus negociaciones al 25 de enero del 2004.

Al finalizar las negociaciones y después de un período de revisión y análisis, el Congreso de la República de Guatemala ratificó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos el 10 de marzo del 2005, mediante el Decreto 31-2005, que después de una serie de reformas legales adicionales, se firmó por parte del Presidente de Estados Unidos la proclama presidencial 8034,

¹ Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA

para legitimar la implementación del DR-CAFTA (por sus siglas en inglés), con respecto a Guatemala y luego el período real de vigencia inicia el 1 de julio del 2006.

Uno de los objetivos fundamentales en la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana-Centro América y Estados Unidos (RD- CAFTA), por sus siglas en inglés, era abrir las puertas a nuestras pequeñas economías hacia uno de los mayores mercados del mundo, incluyendo lo contenido en el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI-Siglas en inglés).

El Sistema General de Preferencias (SGP), es un esquema comercial preferencial autónomo y temporal y que fue aplicado desde la década de los 70, por los países industrializados, siendo aprobado en el marco de las Naciones Unidas, sobre comercio y desarrollo. Consiste en la reducción total o parcial de los derechos arancelarios o de aduana, para una serie de productos de importación originarios únicamente de naciones en desarrollo. Los países beneficiados fueron alrededor de 140. Mientras que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, Siglas en inglés), entró en vigor en 1984, con una vigencia permanente, con el objeto de beneficiar alrededor de 6,100 productos con el 0% en aranceles y a nivel de ocho dígitos en las partidas arancelarias en la nomenclatura del Sistema Armonizado, otros productos con rebajas hasta del 20% del derecho de importación y en el caso de los textiles y materiales de confección quedaron sujetos a acuerdos con cada país. Los países beneficiados son 24, entre los cuales se encuentra el Caribe y Centroamérica. La iniciativa de la Cuenca del Caribe también incluye ventajas como promover en los países miembros, inversiones con créditos blandos a largo plazo y con tasas menores de las existentes en el mercado, se permite también deducción de impuestos a los ciudadanos Estadounidenses que efectúen gastos en convenciones y seminarios en los países beneficiarios del programa (CBI). De estos dos sistemas parte entonces el TLC: RD-CAFTA para su implementación y a partir de los beneficios en los mismos, se esquematiza teóricamente dicho Tratado.

Los grandes rubros contenidos en el TLC: RD-CAFTA son los siguientes:

- La agricultura.
- Los servicios.
- La inversión.
- Los textiles.
- La propiedad intelectual.
- Aspectos laborales y ambientales.
- Compras gubernamentales.

La Agricultura es una de los rubros más importantes, a causa de los roles que ésta juega tanto en nuestra economía como en la Estadunidense, porque Guatemala, como el resto de países del Istmo y el Caribe, que suscribieron el tratado con Estados Unidos continuamos teniendo una agricultura dual, que por un lado constituye la economía agroexportadora y por el otro existe una agricultura de subsistencia, de la cual dependen, en el caso específico de Guatemala más de un 40% de la población, frente a un solo 2% de Estados Unidos en cuanto a la dependencia agrícola; por esta misma realidad a este socio comercial mayoritario del norte, casi sólo le preocupa la negociación agrícola en términos de producción y empleo, mientras que a Guatemala y en general a los demás países pactantes en este Tratado, tienen que estar velando constantemente por el acceso a mercados, para que la producción, el empleo y el patrón de desarrollo puedan lograr avances.

Guatemala en el campo agrícola y en su relación con Estados Unidos en el CAFTA, podría obtener muchos resultados positivos para su comercio, debido a sus ventajas comparativas en cultivos tales como el café, banano, azúcar, cardamomo, productos no tradicionales, etc. pero nos siguen afectando las asimetrías, que no nos permiten equiparar nuestra competitividad a este socio comercial, los estrictos grados de control en el ingreso de nuestros productos a Estados Unidos, las protecciones y subsidios que continúan presentes y que nos afecta en este intercambio comercial.

Todos estos aspectos los tendremos que ir considerando a lo largo de la presente investigación, para evaluar el comportamiento del comercio en Guatemala a raíz de la suscripción del tratado de Libre Comercio RD-CAFTA (por sus siglas en inglés), que lleva ya su primer quinquenio de vigencia.

En los servicios siempre son más limitadas las oportunidades para Guatemala que para Estados Unidos y generalmente en este renglón se siguen rigiendo por lo establecido en la OMC y se siguen imponiendo las asimetrías y la competitividad, aún cuando en el Tratado se estableció que con el mismo se permitiría el movimiento temporal de personas para prestar servicios de mano de obra y profesionales entre los socios, pero somos los países pequeños los que al final terminamos siendo excluidos.

La inversión. Cuando se suscribió el TLC RD-CAFTA, se buscaba que la inversión se ampliara en los países suscriptores y por lo mismo se esperaba que Guatemala fuera uno de los grandes beneficiados en este sentido, el problema es que en nuestro país se ha venido recrudeciendo la violencia y el clima de inseguridad, lo que no permite que la inversión extranjera encuentre un ambiente propicio.

Los textiles. El TLC los presenta como una buena alternativa para competir con las empresas textiles de Asia, especialmente China; sin embargo a lo largo de estos años de vigencia del TLC, hemos asistido al cierre de muchas empresas de textiles. En nuestro país o a su traslado a otros países, como México y Costa Rica, como consecuencia siempre del clima de violencia e inseguridad, por lo que debemos evaluar más adelante el comportamiento del campo textil en estos primeros cinco años de vigencia del TLC.

La propiedad intelectual. En este renglón existen acuerdos como el de la Convención de Berna: sobre los derechos de autor y la convención de países sobre la propiedad industrial; fue con la Ronda de Uruguay que se incorporó la propiedad intelectual al tema del comercio (ADPIC), llamado Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, que básicamente es un Acuerdo Multilateral más completo sobre

el tema de la propiedad intelectual, razón por la cual es el que más se adecúa a los Tratados de Libre Comercio, en este sentido examinaremos más adelante hasta donde Guatemala ha avanzado en este caso, a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio que estamos analizando.

Los aspectos laborales y ambientales. Un tema muy sensible en los Tratados de Libre Comercio y en el caso de países asimétricos como Estados Unidos y Guatemala, esta sensibilidad cobra aún más importancia; por otra parte cuentan también mucho los aspectos políticos de ambos países; en el caso de Estados Unidos ha sido el argumento que por años, en la década de los 90s impidió la formación de un consenso suficiente para aprobar la legislación de vía rápida o de Autoridad de Promoción de Comercio y para Guatemala como parte de Centroamérica hay muchos argumentos a considerar que serán tratados más adelante, para evaluar en qué grado hemos avanzado en los últimos cinco años, ya con el TLC.

En las compras gubernamentales. El objetivo fundamental de Estados Unidos hacia los demás países del Tratado, incluyendo Guatemala: es que todas las compras gubernamentales deben abrirse a las ofertas de las transnacionales, por lo que resulta interesante evaluar como se ha comportado dicho aspecto básico del Tratado, en este primer quinquenio de vigencia.

II.- LA APERTURA COMERCIAL Y EL ACCESO AL MERCADO DE LOS PAÍSES PACTANTES DEL TLC: RD-CAFTA.

Uno de los aspectos más importantes, que puede considerarse como el punto de partida de un Tratado de Libre Comercio y en este caso específico del TLC: RD-CAFTA (por sus siglas en inglés), es precisamente el acceso al mercado estadounidense para los países Centroamericanos y República Dominicana; que es una apertura recíproca, porque también este país del norte obtiene los mismos derechos, para ello los Gobiernos se comprometen a reducir las Barreras Arancelarias y no Arancelarias, que están representadas por las medidas

destinadas a proteger los productos nacionales. El TLC: RD-CAFTA en relación al acceso a mercados establece que se debe cumplir con:

- La eliminación de derechos arancelarios y otros derechos que afecten las exportaciones de los países de Centroamérica y el Caribe, así como consolidar y ampliar los beneficios comerciales establecidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).
- Buscar la eliminación de Barreras no Arancelarias y otras medidas que restrinjan las exportaciones de la región.
- Procurar el establecimiento de mecanismos efectivos de cooperación con Estados Unidos, para lograr la efectiva aplicación de los acuerdos sobre barreras Técnicas al Comercio y medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

El Tratado busca con estas medidas evitar, dentro de los países suscriptores del mismo, las restricciones al comercio exterior, que se convierten en un alza a los Derechos Arancelarios y cuyo objetivo fundamental es impedir la importación o exportación de ciertas mercaderías, ya sea con el fin de equilibrar la Balanza Comercial de los países, para proteger la producción nacional o para incrementar el intercambio entre un grupo de países.

El TLC: DR-CAFTA busca entonces la eliminación de los Aranceles y las Barreras no Arancelarias con el fin de ampliar la apertura comercial y además:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes.
- Eliminar los obstáculos comerciales y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de los países pactantes.
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.

Las Barreras Arancelarias es obvio que están constituidas por las restricciones que cada país aplica en forma cuantitativa, para controlar su comercio exterior; mientras que las Barreras no

Arancelarias son dificultades u obstáculos a la comercialización de un producto y pueden aplicarse en forma directa como restricciones cuantitativas a la importación, licencias automáticas, contingentes a la importación, licencias discrecionales, precios mínimos o precios tope, etc. También las hay indirectas como las medidas de protección a la industria nacional que se convierten en obstáculos al comercio internacional, con el propósito de ayudar a la producción nacional o a la exportación.

En el tema de la apertura comercial y el acceso a mercados de este Tratado de Libre Comercio, sería interesante tener un panorama general del mismo, considerando la situación de cada uno de los países participantes; sin embargo en la presente investigación nos circunscribimos solamente al caso de nuestro país, Guatemala, y por tratarse del aspecto fundamental en el acceso a mercados el argumento de la Desgravación Arancelaria, analizaremos a continuación la eliminación de este tipo de barreras y la forma en que el Tratado aborda este proceso.

Para iniciar con el proceso de Desgravación Arancelaria el TLC-RD- CAFTA (por sus siglas en inglés), establece que ningún país que lo suscribe podrá, a no ser que se disponga otra cosa, siempre de común acuerdo, incrementar ningún arancel aduanero de los que ya existan o adoptar un arancel nuevo sobre una mercadería originaria y además cada parte irá eliminando progresivamente sus aranceles aduaneros, de acuerdo con el Calendario de Desgravación, para ello establecido; por supuesto que existe un Arancel Base acordado en las negociaciones, este arancel es el de NMF (Nación Más Favorecida), que fue aplicado en Guatemala en el mes de junio de 2003, el que se irá eliminando de acuerdo con lo pactado por cada país con Estados Unidos.

En este proceso de desgravación del TLC: RD-CAFTA se acordaron 12 categorías, 10 generales para los cinco países y las demás de acuerdo a lo que solicite específicamente cada país, además hay cuatro categorías clasificadas como especiales, porque las mismas incluyen algunos acuerdos o condiciones específicas.

Es importante aclarar que las categorías en el Tratado están identificadas con las letras del abecedario partiendo de la A a la P, con exclusión de las letras Ll y Ñ, en esta investigación dichas categorías se identificaron con numerales del 1 al 16, correspondiendo 1 para la A, 2 para la B y así sucesivamente hasta 16 para la P, las cuales se describen a continuación:

Categoría 1.- Son los accesos inmediatos para todas aquellas fracciones con arancel distinto de cero. De un total de 10,630 fracciones arancelarias de 8 dígitos que componen el Sistema Arancelario Estadounidense 6,600 se negociaron en esta Categoría. Entre los principales productos incluidos aquí tenemos: Vegetales congelados, melones cantaloupe, vestuario, artículos de joyería (que representan más del 80% de las exportaciones de Guatemala al mercado de Estados Unidos).

Categoría 2.- A cinco años de desgravación. Estados Unidos incluye en dicha categoría sólo dos tipos de productos: Aceitunas enlatadas (en diversas presentaciones) y cabellos de cabra, aún cuando no se encontró comercio en ninguno de estos productos en los últimos años.

Categoría 3. A 10 años de desgravación. También aquí Estados Unidos colocó solo dos productos: leche y crema sin concentrar ni endulzar, con grasa entre 1 y 6%, ciertos productos de lana. Guatemala tampoco presenta movimientos de exportaciones en esta categoría.

Categoría 4. Desgravación a 15 años. Estados Unidos no puso ninguna fracción arancelaria en esta categoría, sólo quedó para los países Centroamericanos en productos clasificados como sensibles en el sub-sector agropecuario como el café, azúcar, etc.

Categoría 5.- Desgravación no lineal en 15 años, con un período de gracia de 6 años, luego de los 4 años siguientes se desgravará el 33% del arancel y en los restantes 5 años el otro 67%. Estados Unidos no coloca ninguna fracción arancelaria aquí, sólo es utilizada por los países Centroamericanos.

Categoría 6.- Desgravación no lineal a 20 años, 10 años de gracia y desgravación lineal en los 10 años restantes. Siempre sólo para los países Centroamericanos.

Categoría 7.- Para el acceso inmediato de las fracciones arancelarias que ya estaban con arancel 0. En esta categoría se incluyen 3261 fracciones, de un total de 10,630 que están incluidas en la categoría 1, para productos como camarones congelados, bananos, plátanos, café, ajonjolí, cierto tipo de candelas, jabones y mercancías reexportadas.

Categoría 8.- Son los que siguen recibiendo el tratamiento de NMF (Nación Más Favorecida), esta categoría la pidieron los países Centroamericanos, Guatemala sólo pudo incluir en la misma el maíz blanco, pero a cambio tuvo que ceder un contingente de maíz amarillo de 500,000 toneladas métricas.

Categoría 9.- Con un plazo de desgravación que parte de la tasa base establecida en el programa de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), e incluye productos como atún enlatado, individual y en empaques, sin aceite y cierto tipo de calzado.

Categoría 10.- Con eliminación arancelaria en forma inmediata, de acuerdo con los compromisos de eliminación de la OMC, incluye algunos productos de papel, químicos, artículos de imprenta, de hierro y de acero.

Categoría 11.- Con eliminación arancelaria total a partir del primero de enero del año 1 de la entrada en vigencia del Tratado e incluye "artículos importados por ciertas Organizaciones, solamente para exhibición e incentivar la agricultura, las artes la educación o la ciencia, artículos para ser reparados, alterados o procesados (incluyendo procesos con efecto en artículos manufacturados o producidos en Estados Unidos), animales y aves de corral nacidas y creadas en los Estados Unidos, con el propósito de reproducción, exhibición o competencia de precios y el usual

equipo para tal fin. Modelos y ropa de mujer importados por manufactureras, para uso únicamente como modelos en sus propios establecimientos, entre otros”.²

Categoría 12.- Esta categoría aplica solamente a la fracción arancelaria 98020060 (artículos de Estados Unidos, de metales específicos y exportados para posteriores procesos con el fin de que sean retornados para otros procesos)³ para lo que se establece que el arancel que se le aplicará a las mercancías que ingresen bajo esta fracción será la que corresponde a dicha mercancía en su clasificación normal (capítulos del 1 al 97) (Tasa base: un impuesto sobre el valor de cada proceso de los Estados Unidos, ver USA nota 3 del Sub-capítulo)⁴. Sin embargo sea cual fuere la mercancía que ingrese bajo esta fracción, el primero de enero del año 10 después de entrada en vigencia del Tratado, estas mercancías quedaran libres de aranceles.

Categorías Especiales.

En estas categorías se incluye el acuerdo de lácteos negociado a nivel de sub-sectores privados de Centroamérica (FENOLAC), y Estados Unidos.

Para Guatemala en su Anexo de Notas se acordaron algunas categorías:

Categoría 13.- A 10 años de desgravación no lineal, con un 2% en los dos primeros años y en el 3° año el 8% sobre el arancel, en el séptimo año un 16 % sobre el arancel cada año, hasta la eliminación total. En esta categoría están incluidos casi todos los vehículos automotores, algunas partidas de artículos de plástico, de calzado, clavos, acumuladores de plomo, etc.

Categoría 14.- Con desgravación lineal a 12 años, que incluye productos agroindustriales, harina de trigo, embutidos (que no sean de bovino, porcino o avícolas) y algunos licores.

2 Traducido del texto en inglés.

3 Ídem.

4 Traducido del Texto en inglés.

Categoría 15.- Desgravación no lineal a 15 años, 6 años con período de gracia, en los siguientes 4 años se reduce un 40% del arancel y en los otros 5 años el restante 60%. En esta Categoría encontramos el frijol negro.

Además de la Desgravación Arancelaria, cuyo objetivo fundamental es ir disminuyendo las Barreras que en este campo existen aún en el intercambio comercial, que se ha venido buscando intensificar con la suscripción del tratado de Libre Comercio RD. CAFTA, entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, hay una serie de elementos importantes, que deben tomarse en cuenta en esta facilitación de acceso a mercados entre los países suscriptores del Tratado, entre los cuales podemos citar:

- Las Reglas de Origen.
- La Valoración Aduanera.
- La Propiedad Intelectual.
- La Solución de Controversias.
- Las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otras.

Las Reglas de Origen: Son un conjunto de regulaciones, que permiten establecer en donde se ha producido cada mercancía, para que la misma tenga derecho a venderse libre de impuestos de importación, dentro de una Zona de Libre Comercio. Con esta normativa se evita la triangulación en el comercio, es decir que países ajenos al Pacto Comercial puedan verse beneficiados por lo acordado en el Tratado.

La Valoración Aduanera. Es uno de los procedimientos más importantes en el intercambio comercial y está definida como una de las etapas para el procedimiento de aforo, que consiste en evaluar las mercancías, sometidas a dicho procedimiento, de acuerdo con la definición de valor de Bruselas (Sistema adoptado por casi todos los países). De otra manera esta acción es realizada por cada Ente Aduanero, para el control de precios, tanto de importación, como de exportación y se basa en antecedentes de mercado y estadísticas de idénticas mercancías a las controladas.

La Propiedad Intelectual: Constituye un conjunto de normas que aseguran la adecuada y efectiva protección de los derechos de Propiedad Intelectual en cada uno de los países suscriptores del Tratado, tomando en cuenta también el tamaño de sus respectivas economías.

La Solución de Controversias. Trata de establecer los principios que fomenten y faciliten el uso del arbitraje, como también otras alternativas, para resolver las diferencias que existen entre las partes.

Las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Son las normas que buscan que se cumpla con los principios fundamentales para ello establecido, de manera que en las prácticas comerciales se proteja la salud de los seres humanos, de los animales y de las plantas.

Estos aspectos y otros igualmente importantes son los contenidos en el Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA, para regular y normar esta relación comercial multilateral; la forma en que se han venido aplicando y respetando por los distintos países, contribuye por supuesto entre otros factores a los resultados obtenidos a la fecha, por cada uno de los suscriptores.

El carácter multilateral del Tratado permite que toda la normativa y sus disciplinas se aplique con este criterio; sin embargo en la presente investigación se busca considerar solamente los resultados del comercio a partir de la celebración del TLC, entre Guatemala y Estados Unidos, para tener un panorama de cómo el mismo se ha comportado durante el quinquenio 2005-2010, consideramos para tener un panorama más completo de esta evolución, tomar en cuenta también el quinquenio anterior para poder hacer un análisis comparativo del fenómeno antes de la suscripción del TLC y ya con la aplicación de éste.

III.- EL COMERCIO EN GUATEMALA: ANTES Y DESPUÉS DEL TLC: RD-CAFTA.

Las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio tienen como punto de partida, iniciar un proceso de apertura comercial, para los países que lo suscriben y el TLC: RD-CAFTA (por sus siglas en inglés), constituye eso para Guatemala y el resto de países que lo integran; pero dicho proceso no inicia hasta aquí para estos países; porque en el caso específico de Guatemala desde la década de 1980 ya era una economía que se venía comprometiendo con la liberalización comercial, lo que se intensificó con la adhesión al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros (GATT, por sus siglas en inglés), en 1991, a partir de entonces Guatemala ha venido creciendo en este proceso de apertura comercial con convenios unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales.

Se dice que con la suscripción del TLC: RD-CAFTA, a los países Centroamericanos se le ha abierto comercialmente, las puertas hacia una de las economías más importantes y grandes del mundo; pero debemos recordar que desde 1984 Guatemala y el resto de Centroamérica ya contaba con algún trato preferencial con dicho país, como resultado de la aplicación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), convenio por el cual Estados Unidos otorgó tratos arancelarios preferenciales, para una gran parte de la oferta exportable de los países de la Región Centroamericana.

Además del acceso permanente que se ofrece a los países que suscribieron el TLC: RD-CAFTA, hacia el mercado norteamericano, por el hecho de ser multilateral puede constituirse en un buen auxiliar para ir avanzando en la integración regional, así como también si se usa adecuadamente puede ser un buen estímulo para incrementar los niveles de competitividad en el Istmo Centroamericano, ventajas que se irán evaluando con el paso del tiempo; por de pronto analizamos aquí como se ha venido comportando el comercio, luego de avanzados ya cinco años de sus suscripción, específicamente para nuestro país, para ver hasta qué punto se han alcanzado objetivos y metas; así como también considerar los aspectos que se ha dejado de atender en esta interrelación comercial.

*Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del
Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA*

El fenómeno no podrá quedar claro, si no se analiza cuantitativamente y parte de ello lo podemos observar en el Cuadro Número 1 que se incluye a continuación:

CUADRO N° 1
INTERCAMBIO Y BALANZA COMERCIAL DE GUATEMALA
CON ESTADOS UNIDOS
PERÍODO 2002 - 2008
(Millones de Dólares USA)

Años	Intercambio Comercial		Balanza Comercial
	Exportaciones	Importaciones	Guatemala - EUA
2000	971.2	2,070.1	(1,098.9)
2001	642.5	2,414.3	(1,771.8)
2002	724.8	2,806.2	(2,081.4)
2003	188.6	2,941.6	(2,753.0)
2004	858.0	3,186.3	(2,328.3)
2005	1,046.2	3,471.4	(2,425.2)
2006	991.6	3,562.3	(2,570.7)
2007	1,149.0	4,098.5	(2,949.0)
2008	1,373.9	4,690.9	(3,317.0)

FUENTE: Elaboración propia con base en Estadísticas de Comercio de SIECA.

Para evaluar como se ha comportado la interrelación de comercio entre Estados Unidos y Guatemala, a partir de que entrara en vigencia el Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA (82005), es también necesario revisar el comportamiento de dicha actividad antes de la celebración de este pacto y por ello el Cuadro Número 1 nos presenta el intercambio comercial y la Balanza Comercial de Guatemala frente a Estados Unidos, en el periodo comprendido del 2000 al 2008.

De los valores absolutos que nos presenta el Cuadro N° 1, podemos observar que el intercambio comercial para Guatemala, con Estados Unidos no ha sido del todo satisfactorio, ya que vemos una tendencia decreciente en

el caso de las Exportaciones, durante los años 2000-2003, principiando una leve recuperación en los dos últimos años previos al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; luego del cual aunque hay una pequeña caída en el 2006, se observa una recuperación no muy significativa durante el 2007 y 2008; por su parte las Importaciones reportan un comportamiento más normal, ya que siempre presentan una tendencia al alza y este fenómeno aunque pareciera favorable porque va en aumento en este renglón del comercio, el problema es que la falta de equilibrio entre las importaciones y las exportaciones le dan al país el resultado de la columna tres en el Cuadro 1, una Balanza Comercial con Estados Unidos, siempre deficitaria, porque constantemente importamos más de lo que exportamos y esto nos obliga a sacar más divisas de las que nos ingresan por concepto de comercio. El problema de contar con una Balanza Comercial deficitaria no mejora en nada con la entrada en vigencia del TLC: RD-CAFTA, por el contrario el mismo se agudiza como podemos observar en el comportamiento de las cifras, que a medida que los años avanzan, el déficit por concepto de comercio, con nuestro principal socio comercial, aumenta; problema que corrobora nuestro bajo nivel de competitividad, que es una de las principales asimetrías que nos afectan, en la suscripción del TLC: RD-CAFTA, porque Estados Unidos con su capacidad competitiva puede ir aumentando día con día su comercio hacia nosotros. Por supuesto que nuestra competitividad va de la mano con los niveles de productividad, que necesitamos incrementar, para estar en capacidad de cubrir las exigencias del mercado internacional.

Para tener una idea más clara del comportamiento del comercio de Guatemala con Estados Unidos, antes y después del TLC: RD-CAFTA, analizamos en el Cuadro 2, los valores relativos, que nos permiten ver en qué proporción se ha ido incrementando el mismo, en estas dos etapas.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE GUATEMALA CON
ESTADOS UNIDOS
PERÍODO 2000 - 2008
(Millones de Dólares USA)

Años	Intercambio Comercial			
	Exportaciones	% Interanual	Importaciones	% Interanual
2000	971.2		2,070.1	
2001	642.5	(34)	2,414.3	17
2002	724.8	13	2,806.2	16
2003	188.6	(74)	2,941.6	5
2004	858.0	355	3,186.3	8
2005	1,046.2	21	3,471.4	9
Crecimiento Promedio	1.5%		10.9%	% Interanual
2006	991.6		3,562.3	
2007	1,149.0	16	4,098.5	15
2008	1,373.7	19	4,690.9	14
Crecimiento Promedio	9.5%		10.6%	

FUENTE: Elaboración propia con base en las Estadísticas de SIECA.

De los valores porcentuales que presenta el Cuadro 2, vemos con más claridad el comportamiento del Comercio de Guatemala con Estados Unidos en estas dos etapas: antes y después de la suscripción del TLC. En el caso de las Exportaciones el crecimiento promedio de la primera etapa es mínimo de sólo 1.5%, aumentando levemente después de la entrada en vigencia del TLC, con un valor promedio de 9.5%. Los porcentajes interanuales también presentan valores muy bajos e inclusive negativos lo que permite ver como el comercio lejos de crecer, decreció, como en el caso del año 2000 al 2001 y luego del 2002 al 2003; en el periodo anterior a la suscripción del Tratado encontramos una recuperación significativa en el 2004 que comparativamente con el año anterior (2003), las exportaciones crecieron hasta un 355%. Este crecimiento se debe, según información del Banco de Guatemala a un mejor desempeño

del Sector, que reporta que hubo un incremento considerable en las exportaciones de Territorio Aduanero, de Zonas Francas y de Maquila; en las exportaciones de Territorio Aduanero los productos que más pesaron en el incremento de las exportaciones fueron los productos no tradicionales y los tradicionales cuyo aumento fue menos significativo, dado que bajaron los volúmenes de las exportaciones de azúcar, café y petróleo; solamente el banano incrementó sus volúmenes de exportación, Otro factor que contribuyó a este comportamiento durante el 2004 fue la mejora significativa en los precios del café. Las exportaciones luego de la entrada en vigencia del TLC, como vemos en el Cuadro 2 tampoco presentan incrementos sustanciales, la ventaja es que por lo menos no encontramos valores negativos; pero analizaremos más adelante algunas de las razones por las cuales no se han obtenido los resultados esperados a raíz de la firma del TLC: RD-CAFTA en cuanto a la ubicación de nuestros productos en el principal socio comercial con el que contamos.

En el caso de las Importaciones, como se afirma en las cifras absolutas, se observa un comportamiento más normal, sin embargo el crecimiento promedio es levemente inferior en la etapa después del Tratado que antes de éste, por lo que se infiere que en este fenómeno influyó la crisis financiera y económica por la que pasó Estados Unidos, que contrajo sustancialmente el comercio internacional y lógicamente repercutió sobre su relación comercial con nuestros países.

IV.- CONSIDERACIONES FINALES.

Fueron muchas las expectativas generadas a raíz de la suscripción del TLC: RD-CAFTA, entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en el cual Guatemala es parte activa y cuando han avanzado cinco años de su vigencia, conviene detenernos para hacer una evaluación del comercio de nuestro país, considerar cada uno de los rubros más importantes que contiene el Tratado y ver en qué grado hemos avanzado, nos hemos quedado estáticos o ha habido retrocesos.

Observando simplemente las estadísticas que reportan los cuadros anteriores, podemos ver una Balanza Comercial Deficitaria para Guatemala con Estados Unidos, que aún cuando siempre se ha comportado así, dicho déficit comercial se incrementó a partir de la vigencia del TLC, lo que corrobora que Estados Unidos está logrando incrementar su comercio hacia nosotros, como lo muestran las importaciones, mientras que las exportaciones han sido siempre menores, lo que constituye un punto negativo en los resultados esperados del TLC.

Adentrándonos en el análisis podemos considerar los principales rubros que abarca el Tratado, para establecer cómo se ha comportado cada uno de los mismos a partir de la celebración y entrada en vigencia de este pacto comercial.

Consideramos en primer lugar uno de los más importantes para Guatemala: La Agricultura. En este aspecto se esperaba el libre acceso privilegiado de nuestros productos, porque la mayoría de éstos ya tenía una condición favorable por el Sistema General de Preferencias (SGP), y por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), por lo que al CAFTA le correspondía eliminar los aranceles restantes, que ya eran bastante bajos por el trato de Nación Más Favorecida. En el sector agrícola luego del TLC con estados Unidos, se han encontrado más desventajas que ventajas para la población en general, pero especialmente para la campesina, entre los que podemos citar:

- Se intensificó el problema de la falta de seguridad alimentaria, como consecuencia de la liberalización arancelaria de los granos básicos, cuyas medidas no fueron contempladas sólo en el TLC: RD-CAFTA, sino también por la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Disminuyó notablemente nuestro nivel de productividad agrícola, ya que según cálculos del Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR), en los últimos años un 90% del consumo de arroz nacional proviene de las importaciones y también un 70% del maíz amarillo y en el consumo de trigo se depende de éstas casi en un 100%.

- Además del problema de la disminución de la productividad, Guatemala se vio afectada en esta dependencia de las importaciones por las crisis internacionales en los precios de los alimentos, que fueron incrementados a su más alto nivel a finales del 2007 y durante el 2008, por lo que al ser un país fuertemente importador de algunos productos básicos de la alimentación de la población, dicho fenómeno repercute directamente en la economía familiar, contribuyendo a su empobrecimiento e inclusive a hacernos más vulnerables en la seguridad alimentaria.
- En la reducción del nivel de productividad campesina del país, se vieron afectados unos sectores más que otros, siendo las mujeres las que resintieron en mayor escala la oportunidad de producir, ya que disminuyó su potencial productivo en un 5.3% del año 2006 al 2007; lo que también hace suponer que las nuevas dinámicas agrícolas y comerciales están excluyendo a determinados sectores de la población.

Cuando vemos que el sector Agrícola no ha tenido mayores cambios cinco años después de la entrada en vigencia del Tratado con Estados Unidos, es importante hacer énfasis que las asimetrías, los niveles de productividad y el proteccionismo son factores que cuentan en el aprovechamiento de este pacto comercial para nuestros países: por lo que resulta impostergable la necesidad de implementar políticas coherentes y sostenibles de parte del Estado, en las cuales la población en general tenga una participación activa. Sigue faltando el incremento de inversiones en el desarrollo rural, cuidando por supuesto que éstas abarquen todos los aspectos de los cuales adolece la población tales como: educación, salud, capacitación agrícola, infraestructura, certeza jurídica en cuanto a la propiedad, educación ambiental, comercial, protección laboral y diversificación de las exportaciones, entre otras.

En los servicios, conviene recordar que en el comercio de servicios el Tratado incluye cuatro modalidades en las que existen los servicios:

Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio RD-CAFTA

- El suministro de un servicio de cualquier sector, a través del comercio transfronterizo.
- El movimiento del consumidor.
- El establecimiento comercial.
- El movimiento de personas que provean un servicio.

En este caso todos los países de Centro América y República Dominicana se comprometieron a otorgar a los servicios y prestadores de servicios de la contraparte, un trato similar a aquel que otorgan a sus nacionales e inclusive un trato igual al que dan a personas de terceros países y quedo claro que no es obligación para el prestador del servicio residir en el país en donde lo presta. En este sentido se permite entre los países suscriptores del Tratado el movimiento temporal de personas para prestar el servicio de mano de obra y profesionales, estando incluidos los servicios financieros, las telecomunicaciones y el comercio electrónico, así como otro tipo de servicios. Guatemala, como el resto de países Centroamericanos y República Dominicana, no ha tenido mayores oportunidades en el campo de los servicios y siempre es Estados Unidos, por su grado de desarrollo, tecnología y hegemonía, quien tiene las mayores ventajas y porque además este renglón servicios es uno de los más fuertes de la economía Estadounidense, especialmente los servicios financieros representados por la Banca, Finanzas Comerciales, Seguros y Valores; renglones con los que no estamos en capacidad de competir.

En el caso de la inversión muchas fueron las expectativas en cuanto al incremento de la inversión extranjera en los países en vías de desarrollo que suscribieron este Tratado con Estados Unidos y se planteaba la oportunidad de que las mismas tuvieran como objetivo principal la creación de nuevas industrias y la introducción de técnicas de vanguardia que darían oportunidad de incrementar los puestos de trabajo; pero sabemos que en este sentido poco se ha progresado en nuestro país y más bien se ha tropezado frecuentemente en el campo de la inversión extranjera con el clima de inseguridad que reina en el territorio nacional, de manera que con Tratado de Libre Comercio o sin él, la inversión extranjera ha estado ausente y ante la falta de un Estado real de derecho Guatemala ha tenido en los últimos cinco años problemas

del cierre y traslado de Empresas, que por el riesgo que existe dado el alto grado de violencia que nos afecta se han ido de Guatemala a otros países; lo que ha significado la pérdida de puestos de trabajo y que ha venido a incrementar los niveles de desocupación que nos afectan. Tanto en el caso de los servicios como en el de la inversión las políticas estatales también son indispensables, en el primer caso para que se trate de exigir un mayor equilibrio entre los servicios que recibimos y los servicios que prestamos a nuestro más importante socio comercial y si no contamos con el necesario nivel productivo para poder competir en este campo, que se busque algunas medidas como para compensar la afluencia de servicios que recibimos de ellos y en este sentido se podría pensar en un mejor trato para la mano de obra que de parte de la población migrante está recibiendo Estados Unidos; en el caso de la inversión por supuesto que es necesario que el Estado implemente las políticas necesarias para garantizar la seguridad y el estado de derecho y velar porque las inversiones que se hacen en nuestro país aporten beneficios reales con los cuales se contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y que se respete la soberanía del país.

El rubro de Textiles fue considerado en el TLC: RD-CAFTA, como una de las grandes oportunidades para competir en el mercado de Estados Unidos con las manufacturas textiles provenientes de Asia, especialmente en el caso de China, en este sentido ya se había tenido una experiencia un tanto negativa en el período anterior al Tratado, aún cuando estaban amparados en la normativa establecida en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), pues las exportaciones de textiles tuvieron un comportamiento decreciente, esto en parte debido a que las Reglas de Origen exigen uso de insumos de la región, que generalmente provienen de Estados Unidos lo que encarece el costo de la producción; sin embargo con la suscripción del Tratado y a partir del 2008 se reporta un leve crecimiento en las exportaciones de prendas de vestir a Estados Unidos, provocada por cambios en la estructura de pedidos de las grandes compañías Estadounidenses. Según datos hechos públicos (por Vestex), desde enero hasta abril del 2008 las exportaciones de vestuario alcanzaron los USA \$ 117.73 millones, un 35% más alto que en el mismo período del año anterior. Es

importante resaltar también que en los primeros cuatro meses del 2008 se importaron más materias primas de los Estados Unidos (\$USA. 128.96 millones) que al año 2007 (\$USA. 111.14 millones) y por otra parte se utilizó un 34% más de insumos nacionales, para el proceso productivo. En la actualidad 2010, aún cuando los productos industriales guatemaltecos no han logrado penetrar al mercado norteamericano, amparados en el Tratado de Libre Comercio, siguen teniendo una especie de mercado los textiles y las confecciones.

En lo que se refiere a la Propiedad Intelectual en términos generales encontramos que dicho argumento como materia de comercio internacional se hizo realidad con la aprobación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (conocido como ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Ronda de Uruguay (1986-94), este Acuerdo incorporó por primera vez normas sobre la Propiedad Intelectual en el sistema multilateral de comercio, en esta época en las legislaciones de nuestros países en vías de desarrollo no existía dicho tema. Con la suscripción del TLC: RD-CAFTA se ha convertido en una exigencia; pero Guatemala inició su legislación en este campo en 1998 cuando entró en vigencia la nueva ley de Derechos de Autor: Decreto 33-98 del Congreso de la República, que se reformó en el 2000 y en el 2006 por el Decreto 11-2006. En el 2003 el Presidente de la República promulgó el Acuerdo Gubernativo 233-2003, reglamento de la Ley de Derecho de Autor. Luego de la suscripción del Tratado y por las exigencias del mismo en este campo, Guatemala ha tenido que avanzar un poco en tal sentido de tal manera que actualmente cuenta con el Registro de la Propiedad Intelectual, que protege la Propiedad Industrial, con Marcas, Patentes y Derechos de Autor; para lo cual dispone de un Arancel de Registro de Propiedad Intelectual. No son suficientes los avances logrados por el país de cuando se suscribió el Tratado y la Propiedad Intelectual sigue siendo para Guatemala un punto neurálgico, por lo que en la actualidad las Organizaciones Comerciales Internacionales que funcionan en el país requieren la creación de un juzgado específico para abordar los temas de Propiedad Intelectual y sobre todo los problemas relacionados

con la piratería; por su parte también el Observatorio Mundial de la Lucha contra la Piratería exige avances en lo que se refiere a Propiedad Intelectual.

Los Aspectos Laborales y Ambientales podemos decir que constituyen el apartado social del TLC y su finalidad teórica está orientada a eliminar las formas más extremas de explotación laboral en países exportadores, y la exigencia a no dejar de aplicar efectivamente la legislación laboral y ambiental (que se relaciona con los derechos laborales y ambientales internacionalmente reconocidos). Tanto los aspectos laborales como ambientales buscan proteger el sector específico de acción; sin embargo ambos son temas más sensibles en el Tratado, no sólo por las asimetrías existentes en estas áreas, sino también por la incidencia política que dichos argumentos tienen tanto en Estados Unidos, como en nuestros países. Existen problemas bien marcados en materia laboral y ambiental en los países en vías de desarrollo como Guatemala, en relación a Estado Unidos, entre los que podemos citar: los diferentes niveles de desarrollo, la falta de oportunidades de trabajo y las deficiencias Institucionales para aplicar y hacer cumplir las leyes.

Las normas en las que se basa el TLC en el rubro de los Derechos Laborales, son las establecidas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ante el esquema planteado por el TLC en lo que a Derechos Laborales se refiere, toca indicar que la legislación Guatemalteca se fundamenta en los principios del Derecho del trabajo, denominado principios protectores o tutelares. La Constitución y el Código de Trabajo contienen toda la normativa laboral de Guatemala, considerando dentro de sus argumentos todo los derechos relativos a la asociación, a negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado y obligatorio, la edad mínima para el empleo de niños y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, etc.

En el TLC el compromiso principal en asuntos laborales: es no dejar de cumplir efectivamente la legislación laboral, de acuerdo con los principios internacionales, por lo que debiera en cierta forma convertirse en un apoyo para que nuestros países mejoren en el cumplimiento de la legislación laboral, porque tanto en estos derechos como en los ambientales establecidos en el Tratado; Guatemala requiere de acciones específicas para fortalecer los mecanismos de aplicación y sanción, así como también implementar verdaderos sistemas de control para que con la aplicación real de los preceptos legales, mejoren las condiciones de vida de la clase trabajadora y que los problemas que han afectado el mundo entero, por el cambio climático, puedan ser atendidos en nuestras economías en desarrollo, de manera que los derechos ambientales logren entre sus principales objetivos fortalecer la capacidad gubernamental y poblacional para proteger el ambiente y promover el desarrollo sostenible, juntamente con el fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión, lo que se traduciría por supuesto en crecimiento, desarrollo y mejoras en la calidad de vida de la población.

Finalmente en el caso de las Compras Gubernamentales, en el Tratado se establecieron compromisos sobre las mismas, para impulsar y procurar la transparencia en este tipo de transacciones. En este aspecto Guatemala cuenta con el Sistema de información de contrataciones y adquisiciones del sector público, denominado GUATECOMPRAS y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuya finalidad es documentar el avance de las obras públicas para contar con los documentos que corroboren el desempeño de los contratistas del Estado; si este instrumento se usa adecuadamente podría controlar el cumplimiento de los contratistas y en el caso de los extranjeros que fallen, el país tendría el recurso que le da la Resolución de Conflictos del TLC, que según el caso podría dictaminar a nuestro favor.

De la evaluación hecha, después de cinco años de entrada en vigencia del TLC: RD-CAFTA, se puede afirmar que la tendencia de crecimiento del comercio en Guatemala, ha sido muy leve y que su impacto no ha logrado aportar mejoras o cambios en la Balanza Comercial con Estados Unidos, ya que la misma continúa

Deficitaria, tampoco puede decirse que este importante renglón del Sector Externo este siendo determinante en el comportamiento de la economía de nuestro país, de tal manera que contribuya al crecimiento y desarrollo; pero tampoco podemos responsabilizar de tal situación solamente al Comercio o al Tratado de Libre Comercio con nuestro más importante Socio Comercial, ya que para mejorar nuestra situación es necesario impulsar todos los sectores de la economía del país y además se deben atender factores estructurales que han permanecido estáticos, impulsar aspectos sociales a niveles que las exigencias de crecimiento y desarrollo del país requieran y específicamente en cuanto a lo que al TLC: RD-CAFTA respecta para poder mejorar en el alcance de los logros y las metas propuestas; tanto en República Dominicana, en Centro América y específicamente en Guatemala, sigue siendo prioritario la implementación de políticas públicas coherentes, que busquen mejorar nuestra realidad actual, en los distintos sectores de la economía y en aspectos que contribuyan a ir disminuyendo progresivamente las grandes barreras y asimetrías que nos separan de nuestro más importante socio comercial del norte.

La actual situación de Guatemala está requiriendo con urgencia del fortalecimiento del Estado y sus Instituciones, para poder brindar un Estado de derecho y un clima de seguridad y confianza a la población; realidad que implica la implementación de efectivos sistemas de control en todas las esferas del país; que van desde ataque frontal a la corrupción, aplicación de la justicia, respeto a la normativa legal y correcto manejo y distribución de las finanzas del Estado.

Por el lado de nuestra capacidad productiva y competitiva, es importante modernizar el aparato productor, que se presione para que Estados Unidos abra las puertas a la producción industrial del país, que a la fecha no se ha logrado esta oportunidad a partir del TLC y que también se apoye a las Micros, Medianas y Pequeñas Empresas (MIPYMES), tanto financiera como tecnológicamente, para que las mismas contribuyan con efectividad a incrementar los niveles de productividad y competitividad del país.

Revisar y corregir las políticas aplicadas en el campo social, para que las mismas estén acordes a las necesidades reales de una gran mayoría de la población, de manera que ésta mejore efectivamente en sus condiciones y calidad de vida.

Que se incremente los esfuerzos en Integración Regional en el Istmo, para convertirnos en un bloque unido, que sea capaz de competir con más fuerza ante los países hegemónicos.

V.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

1. Banco de Guatemala.
Información Económica y Financiera.
Guatemala 2009-2010.
2. Búsqueda en Internet de Información relacionada con el argumento.
3. CAFTA: Desafíos y oportunidades para América Central.
4. Comercio 2005-2009
Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
5. El Futuro Económico de Centroamérica después del TLC: RD-CAFTA.
Fernando Rueda 2006.
6. Las Asimetrías del TLC: RD-CAFTA.
Unidad de Comercio OEA.
José M. Salazar.
7. Páginas Web de las Instituciones relacionadas con el Comercio Exterior de Guatemala.
8. Prensa escrita del País conteniendo la temática de la Investigación.
9. Resultados por sector de bienes CAFTA.
AGEXPRONT.

Análisis de los Acuerdos de Basilea III a la luz de Basilea I y II

*Lic. Axel Ruch Molina**
*P.C. Andrely Maelí Cisneros Flores**

El 12 de septiembre de 2010, el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) a través del Grupo de Gobernadores y Jefes del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea¹, anunció un sustancial fortalecimiento de los actuales requerimientos de capital y aprobó sin reservas las reformas sobre el capital, junto con la introducción de una norma de liquidez internacional, conocido como Basilea III, que se insertarán en el plan de reformas del sistema financiero mundial.

Los acuerdos de Basilea se crearon con la intención de fortalecer las instituciones financieras, dadas la expansión y crecimiento que desde la segunda mitad de la década de los años cuarenta del siglo pasado comportó esa actividad. Por el volumen de recursos financieros manejados, desde el año 1974, los principales dirigentes de los bancos centrales europeos del (G10)² vieron la necesidad de impulsar medidas de supervisión

* Auxiliares de Investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- 1 El comité de supervisión bancaria de Basilea es la organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria, cuya función es fortalecer la solidez de los sistemas financieros. Fue creado en 1975 por los Gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez, actúa como foro de cooperación continua en materia de supervisión bancaria e intenta promover y reforzar las prácticas de supervisión y gestión del riesgo a escala mundial. El comité está compuesto por representantes de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.
- 2 El G10 se refiere al grupo de países que accedieron participar en el Acuerdo General de Préstamos -GAB-. El GAB fue establecido en 1962, cuando los gobiernos de ocho países miembros del Fondo Monetario Internacional -FMI- como Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, los Estados Unidos y los bancos centrales de otros dos, Alemania y Suecia, accedieron a aportar más recursos para aumentar la cantidad de dinero disponible para los préstamos del -FMI-.

bancaria a nivel internacional con el fin de mejorar la colaboración entre las autoridades de supervisión bancaria transfronteriza, esas medidas fueron asentadas en el Acuerdo de Basilea I que a continuación se describe.

Basilea I.

Este acuerdo entró en vigencia en el año 1988, 14 años después de haber sido pactado. Es un conjunto de recomendaciones alrededor de una idea principal que se trataba de establecer un capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos que afrontaba. Establecía una definición de capital regulatorio, compuesto por elementos que se agrupan en 2 categorías o “tiers” si cumplen ciertos requisitos de permanencia, de capacidad de absorción de pérdidas y de protección ante quiebra. Este capital debe ser suficiente para hacer frente a los riesgos de crédito, mercado y tipo de cambio. Cada uno de estos riesgos se medía con unos criterios aproximados y sencillos. Este acuerdo era una recomendación: cada uno de los países infrascriptos, así como cualquier otro país, quedaba libre de incorporarlo en su ordenamiento regulatorio con las modificaciones que considerase oportunas.

De acuerdo a sus panegiristas, sus diferentes reglas han demostrado ser muy valiosas, principalmente la que obligaba a los bancos a mantener en reserva por los menos el 8.0% del valor de sus activos, ponderado por su nivel de riesgo, principalmente el crediticio, “lo que ha jugado un papel importante en el fortalecimiento de los sistemas bancarios. La repercusión de ese acuerdo, en cuanto al grado de homogenización alcanzado en la regulación de los requerimientos de solvencia ha sido extraordinario.”³

3 La información que se describe se obtuvo de una publicación de fecha febrero 2006. Debemos notar que se habían dado varias crisis bancarias y la crisis que estalló en 2008 se había empezado a sentir entre 2004-2005, aún así se califica de valiosas las regulaciones de ese acuerdo.

A pesar de ese índice de reserva, la limitación del acuerdo de Basilea I es la insensibilidad a las variaciones de riesgo, éste elemento fue su lado más flaco puesto que ignoraba una dimensión esencial: la de la calidad crediticia y por lo tanto, la múltiple probabilidad de incumplimiento de los diversos prestatarios. Es decir, consideraba que todos los créditos tenían la misma probabilidad de incumplir.

Los principios de supervisión bancaria.

Basilea I cuenta con 25 principios que según el informe, requiere de cambios en el marco de la legislación nacional generando un conjunto de reformas financieras y cambios en la ley de bancos y valores en 1997 y 1998 en todo el mundo.⁴ Mientras el informe era publicado, la crisis de Tailandia ya había emergido en Junio de 1997, con su secuela de contagio.⁵

Los principios parten de la premisa de que los supervisores deben de tener el poder para actuar libremente. Entre lo más resaltante está que las cuentas de lavado de dinero deben de ser detectados rápidamente. La apertura de los mercados no debe de significar el monopolio de los mercados, ni debe de permitirle a los directivos de los bancos abusar de su poder crediticio, dentro de grupos económicos relacionados a los directivos. También limita el riesgo en las inversiones que el banco haga.

Más significativo, el principio 12 dice: Los supervisores bancarios deben estar satisfechos con el sistema de los bancos para medir con gran precisión, monitorear y controlar adecuadamente

⁴ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

⁵ Tailandia disfrutaba de la mayor tasa de crecimiento mundial desde 1985 hasta 1995, con una media del 9% anual, incrementó la presión especulativa sobre la moneda tailandesa, el baht, que en 1997 llevó a una crisis que descubrió debilidades del sector financiero y forzó al gobierno a vender moneda. Largamente estancado en los 25 frente al dólar estadounidense, el baht alcanzó su cota más baja de 56 frente al dólar estadounidense en enero de 1998 y la economía se contrajo alrededor del 10.2% en ese mismo año. La crisis se extendió hasta convertirse en una crisis financiera asiática.

los riesgos del mercado; los supervisores deben tener el poder para imponer límites y/o cargas de capital específicas cuando hay exposición a riesgos en el mercado, que le permitan garantizar el capital activo del banco.⁶

La ausencia de este principio explícito en 1988 para los bancos del G10 llevó a la quiebra a bancos dentro de los países donde hubo crisis financieras antes de la puesta en marcha de estos principios. Se introdujo el concepto de supervisión global de bancos incluyendo las cuentas off shore. Este se encuentra en el principio 23 que dice: *Los supervisores de bancos deben practicar la supervisión global consolidada en organizaciones bancarias internacionalmente activas, aplicando y monitoreando apropiadamente en todos los aspectos las normas prudenciales, a los negocios manejados por estas organizaciones bancarias alrededor del mundo, primordialmente a sus sucursales extranjeras, co-inversiones y subsidiarias.*

Basilea II.

Para superar la limitación de Basilea I, el Comité de Basilea, realizó una enmienda al Acuerdo de Basilea I en 1996 para incorporar el Riesgo de Mercado, en el que se establece que las instituciones con niveles significativos de tesorería calculen su cargo de capital por exposición a riesgo de mercado, ya sea aplicando un modelo interno o a través del modelo estándar definido por el Comité. En septiembre de 1999 el -BIS- publica el primer análisis del desempeño observado por tales modelos. En el año 2004, el Comité propuso un nuevo conjunto de recomendaciones, acuerdo conocido como Basilea II que es un instrumento de supervisión detallado, basado en los principios delineados en 1997 sobre la base de requerimientos de capital 1988. Y, en noviembre del 2005,

⁶ Basilea I (1988), Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

el Comité publica una nueva enmienda para el cálculo del requerimiento de capital por riesgo de mercado⁷.

El objeto central de Basilea II es desarrollar un marco que le brinde más transparencia, solidez y estabilidad al sistema bancario internacional mientras mantienen consistencia en los requerimientos de capital en que la adecuación a estos requisitos no será una fuente de desigualdad en la competencia entre bancos internacionalmente activos. Se busca que haya mejores prácticas de gerencia de riesgos y ve esto como uno de sus resultados óptimos.

Los bancos en general han expresado la bondad de la convergencia internacional en los criterios de supervisión, en los requerimientos de capital y en los estándares de operación, reconociendo la creciente interdependencia de los sistemas bancarios y la vulnerabilidad a la que han estado expuestos sobre todo por la volatilidad de operaciones extrafronterizas.⁸

El nuevo acuerdo o conjunto de recomendaciones se apoyan en los siguientes tres pilares:

Pilar I: *Requerimientos mínimos de capital.*

Constituye el núcleo del acuerdo e incluye una serie de novedades con respecto al anterior: tiene en cuenta la calidad crediticia de los prestatarios (utilizando ratings externos o internos) y añade requisitos de capital por el riesgo operacional.

7 El Riesgo de Mercado es la pérdida potencial por cambios en los factores de riesgo de mercado que inciden sobre la valuación o sobre los resultados esperados de las operaciones activas, pasivas o causantes de pasivo contingente, tales como tasas de interés, tipos de cambio, índices de precios, entre otros.

8 Convergencia Internacional de medidas y normas de capital, Marco revisado, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

La norma de Basilea I, que exige fondos propios mayor al 8% de activos de riesgo, considerando: **(riesgo de crédito + riesgo de negociación + riesgo de tipo de cambio)**. Mientras que Basilea II considera: **(riesgo de crédito + riesgo de mercado + riesgo de tipo de cambio + riesgo operacional)**.

El riesgo de crédito se calcula con un método estándar, a partir de evaluaciones externas del crédito a través de tres componentes fundamentales:⁹

- PD, o probabilidad de incumplimiento.
- LGD, o pérdida en el momento de incumplimiento (también se conoce como “severidad”, indicando la gravedad de la pérdida).
- EAD, o exposición en el momento del incumplimiento.

Existen bancos con distintos niveles de sofisticación, es por eso que el acuerdo propone distintos métodos para el cálculo del riesgo crediticio. En el método estándar, la PD y la LGD se calculan implícitamente a través de las calificaciones de riesgo crediticio publicadas por empresas especializadas (agencias de rating) utilizando una serie de escalas. En cambio, los bancos más sofisticados pueden, bajo cierto número de condiciones, optar por el método de ratings internos avanzado (AIRB), que les permite utilizar sus propios mecanismos de evaluación del riesgo y realizar sus propias estimaciones. Existe un método alternativo e intermedio (IRB) en el que los bancos pueden estimar la PD, el parámetro de riesgo más básico, y utilizar en cambio valores precalculados por el regulador para la LGD.¹⁰

9 El método estándar corresponde a la metodología utilizada por la institución Standard & Poor's. Las calificaciones de crédito de Standard & Poor's solamente se emplean como ejemplo; también se podrían utilizar las calificaciones de otras instituciones externas de evaluación del crédito. Así pues, las calificaciones utilizadas en los acuerdos de Basilea no expresan ninguna preferencia ni determinación del Comité en lo que se refiere a instituciones externas de evaluación del crédito.

10 Convergencia Internacional de medidas y normas de capital, Marco revisado, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

Dentro del riesgo de crédito se otorga un tratamiento especial a las titulaciones, para las cuales se debe analizar si existe una transferencia efectiva y significativa del riesgo, y si son operaciones originadas por la entidad o generados por otras.

El riesgo de negociación y el riesgo de tipo de cambio se siguen calculando conforme a Basilea I.

Para Riesgo de Mercado se considerarán:¹¹

- Los instrumentos financieros (bonos, divisas, acciones, instrumentos financieros derivados, etc.) existentes en la cartera de negociación del Banco.
- Las posiciones que el Banco mantenga en activos o pasivos de su balance como hipotecas, créditos, depósitos, etc.

Para la determinación del requerimiento de capital por Riesgo de Mercado existen dos metodologías propuestas por el Comité de Basilea.

1. Método de Medición Estándar (STDAMkt).
2. Uso de Modelos Internos de Medición de Riesgo de Mercado (MMMkt).

El requerimiento de capital bajo ***el Método Estándar*** de Riesgo de Mercado se calcula bajo la siguiente fórmula que es la suma de los siguientes cinco factores de riesgo:

$$\mathbf{RTI + RPC + RD + RPM + TO}$$

Donde:

RTI= Riesgo de Tasas de Interés. Surge por el hecho de mantener activos y pasivos (reales o nominales) con diferentes fechas de vencimiento o depreciación. De este modo se crea exposición a los cambios en los niveles de las tasas de interés para los plazos correspondientes.

¹¹ Ídem

RPC= Riesgo Accionario. Surge al mantener posiciones abiertas (compra o venta) con acciones, índices o instrumentos basados en acciones. De este modo se crea una exposición al cambio en el precio de mercado de las acciones vinculadas a los índices o instrumentos basados en éstas.

RD= Riesgo Cambiario o de Divisas. Surge en las posiciones abiertas en divisas extranjeras, las cuales originan una exposición a pérdidas potenciales debido a la variación de los tipos de cambio correspondientes.

RMP= Riesgo Base o de Margen. Surge cuando un instrumento se utiliza como cobertura de otro y cada uno de ellos es valuado con distinta curva de tasas (por ejemplo, un bono gubernamental cubierto con un derivado de tasas interbancarias) de manera que su valor a mercado puede diferir, generando imperfecciones en la cobertura.

TO= Riesgo de Volatilidad. Surge en los instrumentos financieros que contienen opcionalidad, de forma tal que su precio sea función, entre otros factores, de la volatilidad percibida en el subyacente de la opción (tasas de interés, acciones, tipo de cambio, etc.)

En el Uso de **Modelos Internos** de Medición de Riesgo de Mercado, los bancos podrán calcular el requerimiento de Capital por Riesgos de Mercado a partir de sus modelos internos, siempre y cuando cumplan con las condiciones que establece el Comité de Basilea, las cuales de manera general son:

- **Especificación de los factores de Riesgo de Mercado:** Los factores de riesgo utilizados por el Banco deberán capturar todos los riesgos inherentes a las posiciones del banco dentro y fuera de Balance.

- **Estándares cualitativos:** La Institución deberá contar con un sistema integral de gestión de riesgos, (por ejemplo, deberá contar con una unidad independiente de control de riesgos, programas de comprobación de la efectividad del modelo, revisiones independientes en el marco de su auditoría interna, etc).
- **Criterios generales del sistema de administración de riesgo:** El uso del modelo interno estará condicionado a la aprobación explícita de su autoridad supervisora.
- **Estándares cuantitativos:** Son los parámetros técnicos mínimos que establecen los reguladores y que deberán cumplir los modelos internos de las instituciones, tales como las pruebas estadísticas que comprueben la representatividad de los resultados del modelo (por ejemplo, pruebas de estrés que reflejen pérdidas bajo condiciones extremas de mercado y calibración de los modelos de riesgo a través de backtesting para asegurar confiabilidad en dichos modelos). Y por ultimo;
- **Los procedimientos de validación de auditores (expertos) internos y/o externos.**

El riesgo operacional¹² se calcula multiplicando los ingresos por un porcentaje que puede ir desde el 12% hasta el 18%. Existen 3 métodos alternativos para calcularlo dependiendo del grado de sofisticación de la entidad bancaria.

1. **Método Indicador Básico (BIA):** El cálculo se realiza multiplicando un factor $\alpha = 15\%$ por promedio de los tres últimos años de los ingresos netos anuales positivos de la Institución. El cálculo tendrá un piso de 5% y un techo de 15% del promedio de los últimos 36 meses de los requerimientos de capital por riesgo de crédito y de mercado. El BIA entra en vigor a partir del 1° de enero de 2008 y se deberá constituir al 100% en un plazo de tres años.

¹² El Riesgo Operacional es el riesgo de pérdida derivada de fraude, actividades no autorizadas, error, omisión, ineficiencia, fallo en los sistemas o eventos externos.

2. **Método Estándar (STDAOp):** Para poder utilizar el STDAOp, el modelo debe ser autorizado por la CNBV. En el STDAOp se clasifican los activos en ocho líneas de negocio y se les asigna un factor β que puede ser del 12%, 15% ó 18%. Cada factor se multiplica al promedio de los tres últimos años de los ingresos netos positivos; en caso de que el ingreso neto total sea negativo en algún año, entonces se sustituye el valor de ese año por cero.
3. **Método de Medición Avanzado (AMA):** En el AMA, los requerimientos de capital son determinados por el sistema de medición de riesgo operacional interno de la Institución.

Para poder utilizar este método se requiere de autorización del regulador local, misma que dependerá del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La Administración debe estar fuertemente involucrada con el marco de administración de riesgo operacional.
- Se debe contar con un sistema de administración de riesgo operacional íntegro.
- Se debe contar con recursos suficientes en el uso del enfoque en las líneas de negocio más importantes así como en las áreas de control y auditoría.
- Estándares cualitativos y cuantitativos.

Pilar II: *Proceso de examen supervisor.*

El proceso de examen supervisor establecido en este marco no tiene por objetivo únicamente garantizar que los bancos posean el capital necesario para cubrir los riesgos de sus actividades, sino que también insta a los bancos a que desarrollen y utilicen mejores técnicas de gestión de riesgos

en el seguimiento y control de los mismos. El proceso de examen supervisor reconoce la responsabilidad de la dirección del banco a la hora de desarrollar un proceso interno de evaluación del capital y fijar objetivos de capital que guarden relación con el perfil de riesgo y el entorno de control del banco.

Conforme a este acuerdo, la dirección del banco continúa siendo la responsable de garantizar que la entidad cuenta con un nivel de capital suficiente para cubrir sus riesgos por encima de los requerimientos mínimos básicos. El papel de los supervisores consistirá en evaluar si los bancos cuantifican adecuadamente sus necesidades de capital en función de sus riesgos, interviniendo cuando sea necesario.

Esta interacción persigue fomentar un diálogo activo entre los bancos y los supervisores, de modo que cuando se identifiquen deficiencias, pueda actuarse con rapidez y decisión al objeto de reducir el riesgo o de restituir el capital. En consecuencia, los supervisores podrán adoptar una política que incida en mayor medida en aquellos bancos cuyo perfil de riesgo o historial de operaciones justifique tal atención.¹³

Los organismos supervisores nacionales están capacitados para incrementar el nivel de prudencia exigido a los bancos bajo su jurisdicción. Además, deben validar tanto los métodos estadísticos empleados para calcular los parámetros exigidos en el primer pilar como la suficiencia de los niveles de fondos propios para hacer frente a una crisis económica, pudiendo obligar a las entidades a incrementarlos en función de los resultados.

Para poder validar los métodos estadísticos, los bancos estarán obligados a almacenar datos de información

¹³ Convergencia Internacional de medidas y normas de capital, Marco revisado, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

crediticia durante períodos largos, de 5 a 7 años, a garantizar su adecuada auditoría y a superar pruebas de stress testing o test de estrés¹⁴”.

Además se exige que la alta dirección del banco se involucre activamente en el control de riesgos y en la planificación futura de las necesidades de capital. Esta autoevaluación de las necesidades de capital debe ser discutida entre la alta dirección y el supervisor bancario. Como el banco es libre para elegir la metodología para su autoevaluación, se pueden considerar otros riesgos que no se contemplan en el cálculo regulatorio, tales como el riesgo de concentración y/o diversificación, el riesgo de liquidez, el riesgo reputacional, el riesgo de pensiones, etc. Para grupos financieros multinacionales se establecen Colegios Supervisores que, bajo la coordinación del supervisor de la entidad matriz, se encargan de la coordinación internacional de la supervisión del grupo financiero.

Pilar III: *Disciplina de mercado.*

Este pilar está diseñado para completar los requerimientos mínimos de capital (Primer Pilar) y el proceso de examen supervisor (Segundo Pilar). El Comité intenta fomentar así la disciplina de mercado mediante el desarrollo de una serie de requisitos de divulgación que permitirá a los agentes del mercado evaluar información esencial referida al ámbito de aplicación, el capital, las exposiciones al riesgo, los procesos de evaluación del riesgo y, con todo ello, a la suficiencia del capital de la institución. El Comité considera que estas divulgaciones son especialmente relevantes en

¹⁴ Estos test de estrés o pruebas de resistencia, consisten en simulaciones hechas sobre papel acerca de la capacidad de los bancos y cajas para enfrentarse a un deterioro general de la economía y algunas de sus secuelas como un aumento del desempleo, el impago de créditos y la devaluación de sus inversiones. Las consecuencias de todo ello son las mismas: recorte del volumen de negocio y aparición de las pérdidas, particularmente en la cartera de crédito, pero también por el deterioro de activos como los inmobiliarios.

el presente Marco, donde la utilización de metodologías internas concede a los bancos mayor discrecionalidad a la hora de evaluar sus requerimientos de capital.

En principio, las divulgaciones de los bancos deberán ser acordes a la forma en la que la Alta Dirección y el consejo de administración evalúan y gestionan los riesgos del banco. Conforme al Primer Pilar, los bancos utilizan metodologías/enfoques específicos para medir los riesgos a los que se enfrentan y calcular los requerimientos de capital necesarios. El Comité considera que las divulgaciones basadas en este marco común son un medio eficaz para informar al mercado acerca de la exposición de un banco a esos riesgos y ofrece un esquema de divulgación coherente y comprensible que facilita la realización de comparaciones.¹⁵

El acuerdo estableció las normas de transparencia y define la publicación periódica de información acerca de su exposición a los diferentes riesgos y la suficiencia de sus fondos propios. El objetivo es: 1) La generalización de las buenas prácticas bancarias y su homogeneización internacional. 2) La reconciliación de los puntos de vista financiero, contable y de la gestión del riesgo sobre la base de la información acumulada por las entidades. 3) La transparencia financiera a través de la homogeneización de los informes de riesgo publicados por los bancos.

La información incluye:

- Descripción de la gestión de riesgos: objetivos, políticas, estructura, organización, alcance, políticas de cobertura y mitigación de riesgos.
- Aspectos técnicos del cálculo del capital: diferencias en la consolidación financiera y regulatoria.

¹⁵ Convergencia Internacional de medidas y normas de capital, Marco revisado, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Banco de Pagos Internacionales.

- Descripción de la gestión de capital. Composición detallada de los elementos del capital regulatorio disponible.
- Requerimientos de capital por cada tipo de riesgo, indicando el método de cálculo utilizado. El requisito inicial es que se publique al menos anualmente, aunque es previsible que la frecuencia será mayor y a sus contenidos mínimos se irá añadiendo la información que el mercado exija en cada momento.

Es obvio que el devenir económico es dinámico y las reglas que se supone funcionarían en una época determinada dejan de tener vigencia en otra, y no puede dejar de ser así en el sistema capitalista de producción de mercancías, que está sujeto a los ciclos económicos. Al igual que se mencionan las bondades de Basilea I, así encontramos que el segundo Acuerdo también tiene muy buena opinión de algunos analistas que se expresan de esta forma en relación a su aplicación: “un sistema bancario con suficientes provisiones de capital es fundamental para poder captar los temporales del clima económico. Se supone que las economías de Norteamérica y Europa no hubieran podido sobrevivir a las recientes tensiones económicas, sin haberse visto afectados de no haber sido por la acumulación de capital que realizaron durante la etapa de expansión previa.” No se mencionan los problemas financieros sufridos por la banca internacional en esa etapa que provocó la quiebra de un gran número de bancos “pequeños”, sino a factores como “los procesos de liberación, innovación y globalización, que provocaron que los nuevos instrumentos financieros minimizaron las restricciones existentes y las hicieron más sencillas de soslayar”, y se continúa invocando lo eficaz que fue la regulación de Basilea I.

De esta forma, fue la liberalización, la innovación y la globalización lo que empujó al Comité de Basilea a que en 1996 se ampliaran los acuerdos para incluir el riesgo de mercado. Se fijó el año 2000 como fecha límite para que los bancos internacionales

implementaran estas medidas. El 25 de junio de 2004, se presentaron a la opinión pública los Acuerdos de Basilea II, que buscan definir nuevos niveles de capital que respalden mejor los riesgos bancarios, estas medidas comenzarían a funcionar a partir del mes de diciembre de 2006.

Se mencionaba en su momento que la “aplicación de Basilea II terminará por fortalecer aún más el sistema bancario internacional y los países que se vayan acogiendo, formarán parte de la cadena mundial de servicios múltiples, crediticios y de operaciones monetarias de los tiempos por venir. No es una obligación apegarse a los enfoques básicos de Basilea II, pero la práctica y el tiempo harán lo necesario como lo fue Basilea I.”

De lo analizado hasta el momento podríamos decir, a priori, que el lado vulnerable del Acuerdo de Basilea II es que las reservas de capital que proponía no eran suficientes para soportar las elevadas pérdidas provocadas por la concesión de préstamos sin ninguna garantía.

Basilea III.

Este acuerdo consta de un paquete de reformas sobre capital y liquidez. Supone un refuerzo fundamental, y en algunos casos un cambio radical, de las normas internacionales de capital. Junto con la introducción de un estándar de liquidez internacional, las nuevas normas de capital conforman el núcleo del plan de reforma del sistema financiero mundial.

Los aspectos más destacados de las nuevas normas de capital son las siguientes:

1. Mejorar considerablemente la calidad del capital bancario
2. Elevar de forma significativa el nivel exigido de capital

3. Reducir el riesgo sistémico y
4. Conceder suficiente tiempo para una transición suave hacia el nuevo régimen.

1. Mejorar considerablemente la calidad del capital bancario.

Al mejorar la calidad del capital, Basilea III aumentará considerablemente la capacidad de los bancos para absorber pérdidas. Con Basilea II, los requerimientos mínimos para el capital ordinario y el capital de Nivel 1 son del 2% y el 4% respectivamente, mientras que con la nueva definición, esos niveles de capital sólo supondrían aproximadamente el 1% y el 2% respectivamente para un banco representativo con actividad internacional. Las nuevas normas implican que, si el resto de factores permanece igual, los bancos tendrán que elevar su componente de capital ordinario para cumplir los requerimientos mínimos.

2. Elevar de forma significativa el nivel exigido de capital.

Basilea III aumenta el capital ordinario mínimo obligatorio hasta el 4,5%. Este nivel es mucho más alto que el 2% contemplado en Basilea II. Así mismo el requerimiento mínimo para el capital de Nivel 1 se elevará hasta el 6%, frente al 4% en la normativa actual. Además los bancos deberán mantener un colchón de conservación del 2,5% del capital ordinario para poder hacer frente a futuros períodos de tensión.

El incumplimiento de esta exigencia tiene consecuencias directas: conforme el capital bancario se acerque al mínimo requerido, se irá restringiendo la distribución de beneficios del banco hasta que se reponga el capital. Así pues en total los bancos deberán mantener en situaciones normales al menos un 7% de capital ordinario. A esto se añaden un colchón anticíclico.¹⁶

16 Propuesta de Capital, Banco de Pagos Internacionales.

3. Una dimensión macroprudencial para afrontar riesgos sistémicos.¹⁷

Este elemento proporciona una dimensión macroprudencial para hacer frente a riesgos sistémicos, es decir, el riesgo de alteraciones del sistema financiero capaces de desestabilizar la macroeconomía. Según el Banco de Pagos Internacionales -BPI-, para limitar con eficacia el riesgo sistémico hay que combatir dos grandes frentes. El primero es reducir la prociclicidad, es decir, la tendencia del sistema financiero a amplificar los altibajos de la economía real.¹⁸ El segundo es tener en cuenta las interconexiones y exposiciones comunes entre instituciones financieras, especialmente para aquéllas que se consideran de importancia sistémica.

En cuanto a la prociclicidad, Basilea III promueve la acumulación de capital en los buenos momentos para disponer de él en los períodos de tensión. Como se mencionó anteriormente, el nuevo requerimiento de capital ordinario pasa a ser del 7%, incluyendo un colchón de conservación de capital del 2,5%. Su propósito es asegurar que los bancos mantengan una reserva de capital que sirva para absorber pérdidas durante períodos de tensión y evitar así que su capital caiga por debajo del mínimo obligatorio. Esto reducirá la posibilidad de que se produzca un círculo vicioso de pérdidas y recortes de crédito en comparación con las normas anteriores.¹⁹

17 La dimensión macroprudencial se refiere a una política de la misma, que implica el uso de instrumentos prudenciales con el objetivo explícito de promover la estabilidad del conjunto del sistema financiero, y no necesariamente de las instituciones individuales que lo forman.

18 Prociclicidad, es “la tendencia de las variables financieras a fluctuar en torno a una tendencia durante el ciclo económico”. Es un concepto, basado en la idea del carácter cíclico de la economía, según el cual el aumento de los ingresos supone un aumento de los gastos; como el incremento de la producción arrastra el de la demanda. Algunas teorías alternativas explican la prociclicidad como resultado de shocks tecnológicos exógenos, retornos crecientes de escala, errores de medición debido al uso variable de insumos, y economías externas.

19 Propuesta de Capital, Banco de Pagos Internacionales.

Para limitar la prociclicidad será el colchón de capital anticíclico, que se ha calibrado en un rango del 0–2,5%. Este capital se dotará cuando las autoridades nacionales consideren que el crecimiento crediticio agregado está agravando el riesgo sistémico, y se liberará en las fases bajistas del ciclo. De este modo, se reduciría por ejemplo el riesgo de que el crédito disponible pueda verse restringido por los requerimientos de capital regulatorio. Su intención es por tanto mitigar la prociclicidad y atenuar el impacto de los altibajos del ciclo financiero.

4. Mecanismos de transición.

La definición más estrecha del capital, los ratios mínimos considerablemente más elevados y la introducción de una dimensión macroprudencial las regulaciones bancarias. El Comité de Basilea, su órgano de gobierno y los líderes del G-20 han reiterado que las reformas se introducirán de tal forma que no impidan la recuperación de la economía real. Además, se necesita tiempo para trasponer los nuevos estándares internacionales a la legislación nacional.

La nueva definición de capital se aplicará progresivamente a lo largo de cinco años: los requerimientos se introducirán en 2013 y su implementación definitiva no será hasta finales de 2017. Los instrumentos que ya no puedan considerarse como capital de Nivel 1 distinto del capital ordinario o como capital de Nivel 2 dejarán de reconocerse paulatinamente en un horizonte de 10 años a partir del 1 de enero de 2013.

Las nuevas normas para el capital ordinario y el capital de Nivel 1 se aplicarán de forma progresiva a partir de 2013 y entrarán plenamente en vigor a principios de 2015. En lo referente al requerimiento de capital total se mantiene en el 8% actual, por lo que no necesita ningún período de adaptación. El calendario será el siguiente:

- A comienzos de 2013, los requerimientos mínimos para el capital ordinario y de Nivel 1 pasarán del 2% y el 4% actual al 3,5% y 4,5% respectivamente.
- A partir de 2014, el capital ordinario mínimo deberá ser del 4% y el de Nivel 1 del 5,5%.
- En 2015, se aplicarán los requerimientos definitivos del 4,5% y el 6% respectivamente.

Por otra parte el colchón de conservación del capital, que estará compuesto de capital ordinario y se añadirá al requerimiento mínimo del 4,5%, también se aplicará progresivamente a partir del 1 de enero de 2016, hasta entrar plenamente en vigor el 1 de enero de 2019.

Por último, el coeficiente de apalancamiento también se introducirá por fases. Habrá un período de aplicación de paralelo que irá de 2013 a 2017, de modo que su introducción definitiva en el Primer Pilar el 1 de enero de 2018 se hará tras una revisión y calibrado adecuados.

Así que de ese proceso se puede esperar un debilitamiento de aquellas medidas propuestas, de lo que no le guste al sistema bancario mundial.

Estos acuerdos, denominados Basilea III, son la respuesta del Banco de Pagos Internacional a la crisis financiera y económica que comenzó en 2008. Dicha crisis originada en parte por una falta de regulación en el sistema financiero no bancario²⁰; y por otro lado, la avaricia y búsqueda de negocios de los bancos sin importar la calidad del mismo ya que otorgan préstamos hipotecarios a clientes con mal historial crediticio, datos falseados

²⁰ El sistema financiero no bancario se refiere a los bancos de inversión de EE.UU. que emiten bonos respaldados por hipotecas de alto riesgo que adquieren otros bancos y fondos de inversión extranjeros.

o con muy poca capacidad de pago. Basilea III es la secuela de los acuerdos de Basilea I y Basilea II que no sólo no sirvieron para dotar a la economía mundial de un sistema bancario más sano, sino que hasta hicieron daño. Basilea I creó incentivos perversos que borraban la línea divisoria entre operaciones prudentiales y especulación. Ya que el mundo de la especulación financiera y las ganancias ultra rápidas nos han enseñado que sus gustos son fuente de tragos amargos para el resto de la economía.

Para entender mejor el párrafo anterior es necesario hablar sobre la economía especulativa, que según la crítica marxista existen dos graves daños que las burbujas financieras pueden provocar.²¹ Uno de ellos es que tienden a estallar, porque su lógica consiste en que las operaciones especulativas son más rentables cuanto más arriesgadas e inseguras y además crean adicción pues obligan a aumentar la masa de dinero y la cadena de deudas involucradas, hasta que dicha cadena se quiebra en algún punto por deudas no pagadas y la armazón especulativa se desploma con un efecto muy peligroso de arrastre sobre las instituciones financieras y probable contracción del crédito.

El otro efecto dañino de las burbujas especulativas, consiste en que masas crecientes del capital dejan de invertirse en la economía real donde se crea empleo, tecnologías y valores, para desviarse hacia la colocación especulativa en forma líquida, en una actividad parasitaria y así minando el potencial de crecimiento de la inversión de capital.

Ignorando los peligros de la especulación desenfrenada, el neoliberalismo continuó avanzando en la desregulación financiera. En 1999 fue aprobada por el Congreso de Estados

²¹ Una burbuja económica o financiera es un fenómeno que se produce en los mercados, en buena parte debido a la especulación, que produce una subida anormal y prolongada del precio de un activo o producto, de forma que dicho precio se aleja cada vez más del valor real o intrínseco del producto. El proceso especulativo lleva a nuevos compradores a comprar con el fin de vender a un precio mayor en el futuro, lo que provoca una espiral de subida continua y alejada de toda base real.

Unidos y firmada por Clinton el Acta para la Modernización de los Servicios Financieros, que fue la derogación de los controles sobre las finanzas y las operaciones bancarias que quedaban todavía vigentes de la época keynesiana y que fueron establecidos al calor de las experiencias de la gran crisis de 1929. En el año 2001 ocurrió un episodio de estallido de una burbuja financiera en el sector de la informática en Estados Unidos, que puede considerarse el antecedente inmediato de la crisis actual. Algunos miles de pensionados vieron esfumarse sus pensiones al caer desplomados los fondos de pensiones vinculados en Bolsa a la cotización de las empresas en bancarota. Fue un claro alerta de peligro, pero el gobierno de Bush no adoptó decisión alguna y la burbuja financiera no se controló, sino que simplemente se trasladó hacia el sector inmobiliario, adquirió un tamaño mucho mayor y finalmente comenzó a estallar en agosto de 2007, dando lugar al inicio de la crisis financiera actual.

Esta crisis capitalista que se venía cerniendo desde hacía cuatro décadas, se manifestó de forma más pronunciada en el impacto que causó en las principales bolsas de valores del mundo; la baja en los valores que se transan en esas organizaciones así como la suspensión de pagos a que llegaron los principales bancos transnacionales por falta de liquidez, prendió las alarmas de los principales líderes mundiales, quienes se reunieron para encontrarle solución, muy en consonancia a sus intereses, a esa crisis que puso en peligro la existencia de los bancos transnacionales con mayor volumen de capital. Aunque nuestra opinión es contraria a que se trata de una simple crisis inmobiliaria que devino financiera, en los grandes círculos de poder se le presenta como tal y las medidas propuestas por los dirigentes mundiales que manejan el sistema, para restablecer la confianza en el entramado financiero mundial, apuntan a imponer simples reglas de reserva de capital para minimizar riesgos, principalmente el crediticio²².

²² Nos atrevemos a calificar de simples esas medidas a la par de la dimensión del problema humano que vive más de la mitad de planeta por lo complejo de la crisis capitalista, que no es sólo financiera.

Lo ocurrido hasta ahora es el estallido de la burbuja financiera en el sector inmobiliario de Estados Unidos, su impacto de derrumbe sobre el mercado financiero de ese país es una línea ascendente de crisis, hasta obligar al gobierno de Bush a renegar en los hechos de su dogma neoliberal, nacionalizar entidades financieras y presentar el más costoso plan de salvamento de las entidades en bancarrota que jamás un gobierno haya presentado. Han caído en quiebra los cinco grandes bancos de inversión (en realidad de inversión especulativa) que fueron el brillante símbolo de la floreciente industria de la especulación desbordada: Lehman Brothers, Merrill Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley y Bearn's y Stern. Algunos de ellos como Lehman Brothers tenían 158 años de existencia y había logrado sobrevivir a la crisis de los años 30.

La gravedad de la situación ha hecho que los Bancos Centrales de los principales países desarrollados inyecten dinero en grandes cantidades, para impedir la parálisis en vista de la tendencia a la contracción del crédito. Tratan de poner en circulación grandes cantidades de dinero con los rescates al sistema bancario, pero los banqueros han acaparado esos recursos y no los han puesto a disposición del sistema económico.

Por la dimensión de lo ocurrido, es la crisis financiera actual la más severa crisis capitalista desde 1929 y abre una interrogante hacia adelante en cuanto a su duración e intensidad. Estas pueden ser aún mayores que entonces si se tiene en cuenta que la burbuja es mucho mayor que aquella y es superior el grado de globalización que hoy existe, lo que significa mayor capacidad de difusión de la crisis entre economías mucho más interconectadas por los hilos del mercado financiero globalizado.

A pesar de los buenos comentarios que se hacen de la implementación y aplicación de los Acuerdos I y II de Basilea, su ponderada eficacia y oportuna vigencia, su benéfica incidencia en el sistema financiero mundial, la realidad de lo principales

banqueros internacionales agrupados en el (G20)²³ es que es necesario imponer medidas más rigurosas para la capitalización de los bancos, lo cual proponen a través del Acuerdo de Basilea III. Este Acuerdo, mencionado, dota de mayor regulación al sistema bancario y financiero en general. Es un avance en el sistema regulatorio ya que “lo presentan como un nuevo marco regulatorio integral para fortalecer la capacidad del sistema bancario a fin de absorber choques y mejorar sus esquemas de administración de riesgos. Incluye mecanismos de regulación prudencial a nivel microeconómico y sistemas macro prudenciales para evitar la amplificación pro cíclica de choques financieros”²⁴. Su principal característica es la elevación del nivel de reservas duras que deben mantener los bancos en sus operaciones.

Las medidas obligarán a las entidades a acumular más capital para hacer frente a posibles pérdidas generadas por préstamos o inversiones fallidas. El capital propio que los bancos deberán poseer para absorber pérdidas deberá aumentarse, ya que tradicionalmente los reguladores y los analistas creen que los bancos con un mayor capital soportan un menor riesgo de quiebra. Lo que supone que el índice de capitalización tendrá que ser más alto, según algunos analistas deberá ser el triple del actual.

Si en los análisis de los Acuerdos anteriores de Basilea se ha mencionado un lado flaco, o más retóricamente, una limitación propia de cada acuerdo, se puede señalar una de Basilea III, aunque compartida con los anteriores, cual es la que entrará en vigencia gradualmente en 2011 hasta cobrar plenitud en 2019.

23 El Grupo de los 20, o G-20, es un grupo de países formado en 1999 por los 8 países más industrializados (G-7), once países recientemente industrializados de todas las regiones del mundo, y la Unión Europea como bloque. Es un foro de cooperación y consultas entre los países en temas relacionados con el sistema financiero internacional. Estudia, revisa y promueve discusiones sobre temas relacionados con los países industrializados y las economías emergentes de forma de mantener la estabilidad financiera internacional, y encargarse de temas que estén más allá del ámbito de acción de otras organizaciones de menor jerarquía.

24 Alejandro Nadal. 13 de septiembre 2010. www.rebelión.org

En síntesis, los acuerdos de Basilea han sido creados con el propósito de garantizar una supervisión eficaz de las actividades bancarias para regular la actividad prestamista de los bancos y financieras en general y evitar descapitalizaciones que provoquen desajustes financieros.

La pregunta es **¿Funcionará la regulación bancaria para evitar crisis capitalistas como la actual?:**

A la luz de toda la información verdaderamente objetiva y analítica, y basada en la economía política crítica que existe acerca de la situación económica mundial nos atrevemos a decir que esas medidas no tendrán ningún efecto positivo futuro en el sistema económico mundial, como no lo han tenido en el pasado; de manera esquemática, pero teniendo en consideración que el capitalismo es un sistema cuyos elementos se interrelacionan dialécticamente, analizaremos porque de esta aseveración.

- **La dinámica de la realidad social:** La realidad es un devenir de cambios constante, los “escenarios” en que desarrollaban los fenómenos ayer son distintos a los actuales, como serán diferentes los del futuro y, como puede notarse, los acuerdos de Basilea se toman en un año determinado para entrar en vigencia a lo mínimo tres años después. Basilea I se propuso en el año 1974 y entró en vigor catorce años después (1988), tiempo en el que ya habían cambiado los factores que hacía necesaria la medida.
- **Las medidas propuestas en los Acuerdos son recomendaciones o sugerencias:** Estas, son de cómo debe actuar un banco o entidad financiera para no descapitalizarse y provocar problemas en el flujo financiero, en tal sentido no tienen fuerza coercitiva, no obligan a los suscriptores a su plena observancia. Son convenciones muy diferentes a la ley en donde las normas tipifican una conducta como delito y a

la persona que se encuadra en ese tipo se le aplica una pena como consecuencia de la transgresión de la norma, la sanción se aplica con el propósito de restituir una situación a su estado anterior o disuadir a la persona infractora para que no siga transgrediendo las normas. Bajo esas condiciones no existe nada que obligue a los banqueros cumplir en un grado mayor o menor esos acuerdos. En ese contexto, se debe recordar que los banqueros gringos para aprovechar oportunidades de colocación de créditos violaron el acuerdo sobre riesgo de crédito al soslayar la calificación de los deudores lo que, desde el punto de vista financiero provocó desbalances en sus capitales, con el consabido descalabro en las finanzas mundiales.

- **El Mercado:** éste es una idea, una institución, exenta de cualquier intervención extraña, que reúne a compradores y vendedores para realizar sus transacciones y tomar sus decisiones, a través de las cuales manifiestan sus gustos y preferencias libremente; en este sentido el mercado debe ser libre de toda regulación, sólo debe ser dirigido por la mano invisible teorizada por el célebre economista Adam Smith, lo cual tiene que ver con la libertad de los individuos para tomar sus decisiones sin intervención ajena a los agentes económicos. Es así como lo plantean los ideólogos del neoliberalismo y los dirigentes mundiales y sus asesores lo toman como una verdad absoluta. Pero veamos que con los Acuerdos de Basilea se intenta regular la actividad financiera, lo cual es una contradicción con la teoría económica que ellos propugnan, pues rompería con su principal principio mercantil que es “dejar hacer y dejar pasar”, vemos así que no existe correlación entre lo propugnado por los “líderes mundiales” y sus ideólogos de no regulación ni intervención en las decisiones de los agentes económicos. La más reciente experiencia nos demuestra que los empresarios poderosos que tienen vínculos con las instituciones del Estado influyen en sus decisiones aprovechándose de su posición para que las medidas tomadas por ese ente beneficien a las empresas

que dirigen, tal como se dio en los rescates bancarios en que los gerentes o administradores de los principales bancos eran o habían sido funcionarios del Departamento del Tesoro o de la FED²⁵ y otras instituciones financieras a nivel mundial²⁶.

La competencia perfecta: Es una categoría de suma importancia en la dinámica del sistema capitalista, ésta es un término utilizado en economía liberal y aún en la neoliberal para referirse a los mercados en los que las empresas carecen de poder para manipular el precio en el mercado, y se da una maximización del bienestar, resultando una situación ideal de los mercados de bienes y servicios en los que la interacción de oferta y demanda determina el precio. En un mercado de competencia perfecta existen gran cantidad de compradores y de vendedores de manera tal que ningún comprador o vendedor individual ejerce influencia decisiva sobre el precio. Esta teoría aún es manejada ortodoxamente por los más recalcitrantes ideólogos neoliberales, a pesar que dicho pensamiento es contrastante con la experiencia inmediata, la que nos informa que la lucha por la hegemonía en el mercado financiero fue y sigue siendo un trasfondo de la competencia encarnizada entre empresas, lo cual ha dado lugar a la quiebra y desaparición de los bancos más pequeños y algunos grandes o su absorción por los más fuertes. Éstos, como se mencionó anteriormente, tienen influencia gubernamental y manejan alguna información del comportamiento del mercado a la que no tienen acceso las demás instituciones financieras o dirigen las decisiones de los funcionarios para que los recapitalicen como sucedió en los planes de rescate.

25 El Sistema de Reserva Federal -FED- por sus siglas en inglés (*Federal Reserve System*) es el sistema bancario central de los Estados Unidos. Es un banco privado encargado de guardar todos los fondos privados de los bancos del sistema bancario norteamericano.

26 El Departamento del Tesoro, es el gabinete o delegación para administrar el tesoro público de los Estados Unidos de América. Es el responsable de administrar el dinero, quien lo recibe o lo guarda según las instrucciones del Gobierno.

La máxima ganancia: El fin último del sistema capitalista es obtener la máxima ganancia, es la brújula que guía a cualquier empresario y éste objetivo es imperativo alcanzarlo de cualquier forma, lo que incluye la inobservancia de las regulaciones, no medir las consecuencias de las medidas económicas a tomar y hasta un comportamiento inhumano. De esta forma, observamos que la actividad financiera ha contado con ciertas regulaciones para evitar el riesgo y las descapitalizaciones; con base en los Acuerdos de Basilea existen autoridades que regulan todas las actividades financieras y en algunos casos, hay autoridades específicas para regular cada sector de la industria financiera, principalmente los mercados crediticio, de valores, de seguros y de pensiones. A veces más de una institución regula y supervisa el mercado crediticio (de bancos y otras entidades de crédito). Por ejemplo, la banca de EE.UU. está regulada por una gran cantidad de instituciones, debido a que distingue entre distintos tipos de entidades de crédito, y a que hay normas tanto a nivel estatal como a nivel federal. Así, entre otros están el Sistema de la Reserva Federal. Toda esa cantidad de reguladoras y su normativa fue soslayada por los entes financieros, principalmente los de USA, lugar en donde tuvo su origen la burbuja financiera. Entonces, nos preguntamos, como algo que es libre, el sanctasanctorum del mercado, va soportar las cadenas de la regulación, menos cuando dichas reglas no tienen carácter coercitivo ni sancionable. La obligación o sugerencia que un alto porcentaje de su capital lo mantengan en reserva les disminuye la posibilidad de colocar préstamos y, por lo tanto, disminuirá sus oportunidades de alcanzar su objetivo principal, el cual es obtener la máxima ganancia. Ya sabemos de los graves problemas que ese comportamiento, propio de los capitalistas por prevalecer en el mercado financiero y alcanzar su objetivo han creado en la economía mundial

- **La crisis es una forma natural de desarrollo del capitalismo:** Los acuerdos de Basilea, tanto el I, el II y el III, han tratado de evitar algo que es consustancial al capitalismo, que es evitar las crisis, las medidas que se ha propuesto en esos acuerdos para

regular la actividad financiera surgen después que ha tenido lugar una crisis; podemos mencionar el primer acuerdo tomado en 1975, luego de la explosión de los petrodólares; en el año 1996, luego de la crisis llamada Efecto Tequila en México acaecida en 1995, se propuso el acuerdo de Basilea II, pero entra en vigencia en el año 2004, fecha en la que habían sucedido como mínimo tres crisis financieras más. En la actualidad se proponen otros acuerdos en el mismo sentido, los que se toman para resolver una crisis que empezó a gestarse en el año 2002 y explotó en 2008, y su vigencia iniciará en el año 2011, hasta tomar plenitud en el año 2019. Lo que puede observarse es que se da bastante tiempo para aplicar soluciones prontas y las mismas se convienen mucho después que la debacle ha demostrado que los controles propuestos no han sido eficaces o, en la mayoría de las veces, no han sido respetadas por los agentes financieros. Para nosotros es una forma bastante curiosa de afrontar los problemas dentro de un sistema que encuentra su vitalidad en las recurrentes crisis que sufre, porque son su forma natural de desenvolverse.

- ***Los ideólogos del capitalismo:*** Éstos propugnan que con esas medias leves van a resolver los problemas del sistema porque en su miope fantasía no saben dimensionar la magnitud de la crisis que, por la cantidad de información crítica y objetiva que existe, sabemos aquélla es mucho más amplia o, cómo se la está designando últimamente, sistémica: ecológica, social, política, alimentaria. En la actualidad en el planeta existe una serie de amenazas en contra de todas las formas de vida, continuamente se dan desastres naturales, que los sociólogos ya han dado en llamar sociales por la cantidad de seres humanos que sufren las consecuencias. La depredación del planeta está llegando a límites insostenibles y la producción de alimentos es cada vez más difícil por la utilización que se da a la tierra para producir otros productos, la desertización por el mal uso, el comportamiento anormal del clima, la explotación de los recursos naturales no renovables sin observar reglas de conservación ambiental, los derrames petroleros

en el mar. Todo lo cual provoca una situación social de hambre y miseria que abarca a más de 4,000 millones de habitantes de la tierra, quienes se tienen que desenvolver en un ambiente de desempleo, corrupción, violencia, prostitución, drogadicción y otros elementos que contribuyen a la descomposición social. Ante esta situación caótica los líderes políticos mundiales se reúnen e idean y proponen soluciones que supuestamente van acordes o tendrían que ir acordes con las regulaciones propuestas en Basilea I, II y III, y de manera tajante insisten en proponer libertad de mercado, el imperio de la ley, el respeto a la propiedad privada, inversión y comercio libre, mercados competitivos y eficientes como principios de aplicación para la reforma financiera²⁷, además de regular los sistemas efectivamente, no proteccionismo y observar los principios esenciales para el crecimiento, pero debemos darnos cuenta que esto no es más que las mismas recetas neoliberales que se han venido aplicando para conducir la actividad económica mundial y que han desembocado en la situación embarazosa presente, ya que estas propuestas dejan de lado las variables centrales que explican la acumulación de capital bajo el neoliberalismo: el estancamiento del poder de compra de las grandes masas, la necesidad de operar con burbujas y ciclos cada vez más rápidos y de mayor amplitud.

Por lo anterior se puede decir que el sector bancario mundial descubrió hace tiempo que puede sobrevivir saqueando la economía real, y que en caso de caer en bancarrota puede ser rescatado sin problemas y así multiplicar exponencialmente sus ganancias. La bancarrota para obtener ganancias ocurrirá en el contexto de contabilidad defectuosa, poca regulación y penalización débil; en esos casos los dueños de bancos tendrán incentivos para declarar la quiebra, ser rescatados y pagarse sumas astronómicas. En tiempos normales, el saqueo. En la crisis, la quiebra, el rescate y las súperganancias.²⁸

27 Declaración de la Cumbre de Washington celebrada el 15 de diciembre de 2008.

28 Esta es la conclusión de un clásico documento publicado por George Akerlof y Paul Romer (NBER Working Paper R 1869, se puede consultar en www.nber.org). Sus palabras escritas en 1994 fueron una profecía.

CONCLUSIONES

1. Los líderes mundiales proponen más de lo mismo y dentro de ello la regulación de algo que de por sí no se puede regular, que tiene en sus propias raíces las causas de las crisis, puesto el equilibrio de que se parte en el pensamiento económico predominante no existe más que en la mente de los ideólogos capitalistas. Y lo hipócrita de las medidas propuestas en los Acuerdos de Basilea III (y de los anteriores) es que se dan después de crisis severas y todavía se da un compás de espera para que se apliquen. Imaginemos aplicar de esa manera los remedios en un cuerpo humano, sus enfermedades se habrían agravado o ya sería un cadáver, lo mismo podemos decir que le está sucediendo al cuerpo social mundial.
2. Los Acuerdos de Basilea son nada más que un elemento supraestructural para el funcionamiento del sistema capitalista. Han tratado de corregir las debilidades en el sistema financiero, exigiendo niveles más altos de capitalización, presentando un nuevo marco regulatorio integral para fortalecer la capacidad del sistema bancario a fin de absorber choques y mejorar sus esquemas de administración de riesgos, pero en cierto sentido, esto sólo es un reconocimiento de que una economía dentro del sistema capitalista no tiene mecanismos esenciales de autorregulación.

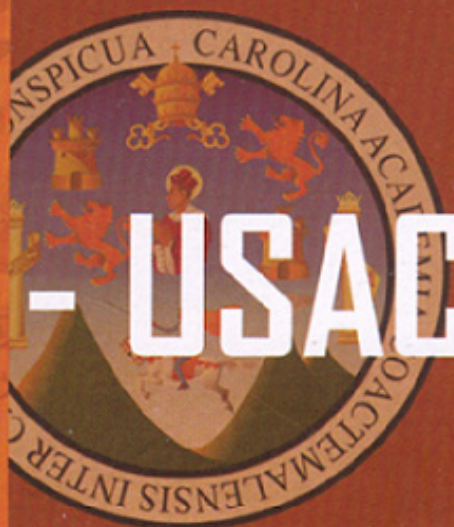
Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Página Web: www.iies.usacgt.com
e-mail: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
300 Ejemplares
Guatemala, marzo 2011.

IIES - USAC



Año XLIX ABRIL - JUNIO 2011 No. 188
Contenido

 Página

El auge de la Industria Minera en un modelo
económico en crisis y la importancia de las luchas
campesinas en defensa del territorio. 1
Lic. Carlos Morales López

Análisis de las políticas agrarias de la Contrarrevolución
de 1954 a la transición "democrática" iniciada
en 1986. 17
Dr. Jorge Murga Armas

Comportamiento del Comercio en Guatemala a partir
de la Suscripción del Tratado de Libre Comercio
RD-CAFTA. 55
Dra. Thelma Cifuentes de Ramírez

Análisis de los Acuerdos de Basilea III a la luz
de Basilea I y II. 81
Lic. Axel Ely Runch Molina
P.C. Andrey Maeli Cisneros Flores

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
Edificio 5-6 Tercer Nivel,
Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Email: iies@usac.edu.gt
www.iies.usac.edu.gt
Guatemala, América Central.