

# Guatemala: deudas históricas que no saldan

Alejandro Becerra Gelóver\*

Una guerra intestina de más de tres décadas, diversos gobiernos militares y la reciente llegada de la democracia han marcado el perfil de Guatemala en los últimos 55 años. Esta nación centroamericana es considerada como una de las más corruptas, violentas y pobres de América Latina. Aunque actualmente intenta consolidar un proceso democrático e impulsar un desarrollo nacional que disminuya los altos índices de desigualdad social, el presidente Oscar Berger no ha tenido los resultados esperados y no ha podido cumplir con los guatemaltecos. En materia de política exterior, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 propiciaron que este país también se uniera a la lucha contra el terrorismo internacional a nivel hemisférico y concluyera un acuerdo bilateral de seguridad fronteriza con su vecino del norte. En la actualidad, la importancia que Guatemala juega a nivel estratégico se define por su frontera con México y por ser una puerta para el comercio de drogas con Colombia.

**E**l 14 de enero de 2004 el candidato Oscar Berger Perdomo de la coalición Partido Patriota, Movimiento Reformador y Solidaridad Nacional

tomó posesión como presidente de la República de Guatemala<sup>1</sup>, en un contexto que planteaba serios retos para el nuevo mandatario. Si bien su elección representó un paso adelante para la todavía endeble democracia guatemalteca, la situación del país no parece mejorar en lo inmediato con la llegada de un presidente-empresario de ideología conservadora que no sabe como conectar el progreso económico empresarial con las necesidades sociales.

El nuevo presidente<sup>2</sup> heredó una nación caracterizada por la pobreza y marginación, el estancamiento económico, la discriminación indígena, la deficiente impartición de justicia, el rezago educativo, la corrupción y el narcotráfico. No obstante, el presidente Berger también recibió un país con activos en materia de estabilidad macroeconómica, índices manejables en déficit fiscal (1.6 por ciento en 2003), inflación por debajo del seis

\* Profesor, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, campus Aragón.

<sup>1</sup> Guatemala comprende 108,890 kilómetros cuadrados con una población de 14, 280,559 habitantes (julio, 2004). Colinda con Belice, El Salvador, Honduras y México con fronteras comunes de 266, 203, 256 y 962 kms respectivamente. La composición social se distribuye en Mestizos, 55%; Amerindios, 43%; blancos y otros 2%. La religión predominante es la Católica, aunque se profesan otras religiones como la Protestante o las creencias mayas.

<sup>2</sup> El poder ejecutivo es electo popularmente para un periodo de cuatro años en donde no

hay posibilidad de reelección. El poder legislativo es unicameral y se compone por 158 miembros electos por voto popular para un periodo de cuatro años. Para las elecciones de noviembre de 2003, el número de integrantes aumento de 113 al actual de 158. Su integración actual es

como sigue: Gran Alianza Nacional (GANA) 49; Frente Republicano Guatemalteco (FRG) 41; Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) 33; Partido de Avance Nacional (PAN) 17; otros 18.

<sup>3</sup> Guatemala se caracteriza por una gran polarización de la riqueza. Se calcula que poco más del 75 por ciento de la población del país vive bajo la línea de pobreza.

<sup>4</sup> La frontera entre México y Guatemala

por ciento y reservas monetarias de casi 3,000 millones de dólares. Algunos de estos activos no parecen aprovecharse como debieran.

Al asumir Berger el poder, las expectativas sociales de los guatemaltecos eran altas en los distintos rubros de la vida nacional, particularmente en el esfuerzo por reducir las desigualdades sociales<sup>3</sup> y generar prosperidad para la población. No obstante, a poco más de un año de gobierno, la administración del actual presidente no ha consolidado las promesas de campaña que lo llevaron a la cúspide del poder en ese país. Muchos son los puntos pendientes de la agenda nacional que debe resolver y no parece haber evidencias que conduzcan a mejorar sustancialmente la calidad de vida de los guatemaltecos para los próximos años. Resulta claro que si bien, el arribo de Berger al poder representa un triunfo para el proceso democrático del país, su llegada no parece estar favoreciendo el desarrollo económico prometido. De ahí, que este país puede repetir el círculo vicioso en que han caído otras naciones latinoamericanas, es decir, la relación entre fragilidad política y marginación social. Asimismo, la deuda histórica de progreso social con el pueblo de Guatemala corre el peligro de no ser saldada una vez más.

En este contexto, se cree conveniente realizar una revisión del de la gestión del presidente Berger; a poco más de un año de gobierno, con el propósito de ubicar la agenda pendiente que el mandatario tiene con esta nación centroamericana. Para estos fines, el trabajo se presenta en cuatro partes. En la primera se aborda el contexto histórico reciente que da sentido al momento actual que vive Guatemala con el objetivo de dimensionar el arribo de la democracia a ese país. En este apartado se pondrá énfasis también en el papel que desempeñaron los gobiernos militares y en la cruenta guerra civil por la que atravesó el país. En la segunda parte, se presentan los aspectos que se creen más sobresalientes de la administración del presidente Alfonso Portillo, a fin de ubicar los antecedentes inmediatos de la administración del actual jefe del ejecutivo. La siguiente parte, da cuenta de la gestión de Oscar Berger con la intención de valorar el primer año de su gestión, una semblanza de la política exterior de este país centroamericano es presentada en esta parte. En el último apartado se recogerán algunos de los puntos pendientes que se cree conveniente que el presidente Berger debe abordar en los

tres años de lo que le resta de mandato.

## Los gobiernos militares y el inicio de la construcción democrática

Para muchos especialistas, la historia actual de Guatemala parte de la década de los años cincuenta en el siglo anterior con la llegada del presidente civil Jacobo Arbenz. En el año de 1950 Jacobo Arbenz fue electo presidente e intenta instrumentar medidas democratizadoras en lo político y modernizadoras en la esfera económica. Cuatro años más tarde, un grupo de exiliados armados por Estados Unidos lo derrocan por medio de un golpe de Estado encabezado por el coronel Carlos Castillo Armas. Con Castillo Armas se inicia un periodo de 30 años de gobiernos militares y de relevos de poder accidentados en el país que fueron protagonizados por Miguel Ydigoras Fuentes; Enrique Peralta Azurdia; Cesar Méndez Montenegro; Romero Lucas García; Efraín Ríos Montt; y Humberto Mejía Victores. La valoración que se pueda hacer sobre la gestión de los gobiernos de corte militar en ese país se inclina por un balance negativo en materia de derechos humanos, desarrollo democrático, consolidación institucional, así como de desarrollo económico.

La dinámica de la geopolítica mundial, así como las presiones internas e internacionales de la época, conducen a que el General Mejía Victores permita en 1984, los primeros pasos para la instauración de un régimen democrático. El primero de julio de ese año se celebraron elecciones para establecer un Congreso Constituyente y en 1985 Guatemala se estrena con una nueva Carta Magna, ahora, de corte democrático. La nueva constitución contemplaba la celebración de elecciones presidenciales en noviembre de ese año, mismas que fueron ganadas por Vinicio Cerezo del Partido Demócrata Cristiano con el 70 por ciento de la votación y quien inició su periodo en enero de 1986, convirtiéndose en el primer presidente civil electo democráticamente en los últimos 36 años de historia en ese país.

Con Vinicio Cerezo termina una época de gobiernos militares y se inicia un periodo de gobiernos civiles. Los dos primeros años de su gestión son estables política y económicamente, pero en 1988 y 1989 la inercia de los caudillos militares en el país provoca que el mandatario sufra dos intentos fallidos de golpe de Estado. Los últimos dos años de su mandato se caracterizaron por el aumento de la problemática económica y social, así como por severas acusaciones de corrupción. En 1991, Vinicio Cerezo fue sucedido por Jorge Serrano Elías, con lo que se completaba el

abarca 962 kilómetros y comprende cuatro estados mexicanos, Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo y cuatro departamentos de Guatemala, Petén, Quiché, Huhuetenango y San Marcos. Ello implica la colindancia entre 21 municipios mexicanos con 22 municipios guatemal-

primer relevo de gobiernos democrático-civiles en el país. Serrano reduce la inflación, alivia las tensiones en la economía y da los primeros pasos para reconocer la soberanía de Belice. No obstante, el 25 de mayo de 1993, Serrano Elías, argumentando la lucha contra la corrupción, disolvió al Congreso y a la Suprema Corte de Justicia, suspendiendo la constitución de 1985. Para los estudiosos, este acto fue un autogolpe de Estado para beneficiar al propio mandatario. No obstante, el autogolpe no tuvo éxito y Serrano Elías es expulsado del país. La suspensión de la Carta Magna termina y se vuelve a instaurar para el 5 de junio.

Al exilio de Serrano, el Congreso elige al entonces Ombudsman Ramiro De León Carpio como presidente sustituto. De León inicia una campaña anticorrupción contra el Congreso y la Corte de Justicia. Ello condujo a un paquete de enmiendas constitucionales en 1993 que fueron sujetas a referéndum en 1994. En ese mismo año entra la nueva legislatura que estuvo controlada por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) encabezado por Efraín Ríos Montt. En noviembre de 1995 se celebran elecciones presidenciales, en las que participaron alrededor de 20 partidos políticos, siendo Álvaro Arzu del PAN el ganador. Bajo su administración se firman los tratados de paz en diciembre de 1996 que pusieron fin a 36 años de guerra civil.

## La guerra intestina

Los inicios del conflicto civil en Guatemala se remontan al gobierno autocrático del General Miguel Ydigoras Fuentes en 1958. Como consecuencia de su régimen en 1960 un grupo de militares de rango medio se levantó en armas en forma fallida y varios de ellos se vincularon políticamente con Cuba. Este grupo se convirtió en el núcleo de los grupos armados que entraron en conflicto durante los siguientes 36 años.

Cuatro principales grupos guerrilleros de izquierda se formaron: el Ejército de la Guerrilla de los Pobres (EGP), la Organización Revolucionaria del Pueblo Armado (ORPA), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), cuyas acciones se centraron en sabotajes y ataques armados a miembros de las fuerzas de seguridad y blancos gubernamentales. Para 1982, estas organizaciones se juntaron y formaron la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que posteriormente se convierte en partido político. Como respuesta, grupos de extrema derecha como el Ejército Secreto Anticomunista (ESA) y la Mano Blanca atacaban a las guerrillas a través de torturas y asesinatos de personas con tendencias de izquierda.

En 1966, el gobierno de Cesar Méndez Montenegro lanzó la mayor campaña contrainsurgente que diseminó fuertemente a la guerrilla por todo el país. Los grupos guerrilleros concentraron sus ataques en la ciudad de Guatemala. El combate a la guerrilla sirvió para justificar entre 1966 y 1982 la instauración de gobiernos militares en el país como consecuencia de la lucha contra el comunismo.

Sin duda, la presidencia de Ríos Montt fue la más sanguiñaria de los gobiernos militares y el periodo más violento de los 36 años del conflicto interno. En 1982 la Conferencia Católica de Obispos acusó al presidente por la creciente militarización del país y por las continuas masacres de civiles. En respuesta, el gobierno intentó encubrir sus acciones formando con ciudadanos las llamadas Patrullas Locales de Defensa, cuya participación en teoría era voluntaria, pero en realidad se forzaba a muchos indígenas a unirse a ellas. Estas patrullas lograron limitar a la guerrillera, aunque se calcula que los enfrentamientos entre guerrilla y ejército, dejaron en el país un saldo de 200 mil muertos y de un éxodo de poco más de un millón de guatemaltecos refugiados. En este periodo se registra el mayor número de violaciones de derechos humanos en toda la historia del país.

## Los esfuerzos por terminar el conflicto

Los esfuerzos institucionales por terminar con el conflicto interno partieron de los gobiernos civiles electos democráticamente. En 1986, el presidente Vinicio Cerezo al momento de subir al poder anunció que una de sus prioridades era terminar con la violencia política, refiriéndose específicamente a la guerra intestina. En su gobierno se avanzó en la búsqueda de la reconciliación nacional con el fortalecimiento del orden legal a través del habeas corpus y el amparo, la creación del comité del Congreso para los Derechos Humanos y el establecimiento en 1987 de la Oficina del Ombudsman.

En la administración de Serrano se consolidó el control del gobierno civil sobre el ejército, a pesar de la posición del cuerpo castrense. Así, se reemplazó a una serie de oficiales de mediano rango, y a otros se les invitó a participar en las pláticas de paz con la URNG. En el gobierno de De León, el proceso de paz retoma un nuevo impulso. El gobierno y la URNG firmaron varios acuerdos sobre Derechos Humanos (marzo, 1994), en materia de reubicación de los desplazados por la guerra civil y aclaraciones históricas (junio, 1994), y también sobre los Derechos Indígenas (marzo, 1995). Asimismo a esta administración se le reconoce avances en

acuerdos socioeconómicos y agrarios.

Finalmente, en la administración del presidente Álvaro Arzu las negociaciones de paz se concluyeron en diciembre de 1996 y tanto gobierno como guerrilla firmaron el acuerdo que daba fin a 36 años de Guerra Civil. El acuerdo comprende acciones políticas, económicas y sociales para mantener la concordia nacional y fortalecer el régimen democrático. Hasta la fecha el Acuerdo de Paz sigue vigente, aunque no exento de problemas.

## La herencia de Alfonso Portillo

El presidente, Alfonso Portillo Cabrera del FGR, llega a la presidencia en 1999 con un alto nivel de aceptación (68 por ciento). No obstante, desde su campaña fue criticada su relación con Efraín Ríos Montt, quien fuera dictador entre 1981 y 1982 y a quien se le considera uno de los mayores violadores de Derechos Humanos en el país. Al asumir el poder, Portillo promete fortalecer el proceso de paz, reformar las fuerzas armadas, reemplazar la seguridad militar por la seguridad civil, proteger los Derechos Humanos, impulsar el desarrollo económico, así como abatir la marginación social.

Después de cuatro años de gestión, el gobierno de Portillo mostró pocos avances. Aunque al mandatario se le atribuyen logros en asuntos de Derechos Humanos y Laborales, se le reconoce significativas limitaciones al no consolidar avances en el combate a la impunidad, la promoción de reformas militares y fiscales, el apoyo económico al proceso de paz, o el impulso de una legislación que incentivara la participación política. Adicionalmente tuvo poco éxito para enfrentar la delincuencia, la corrupción gubernamental, y la intimidación a defensores de Derechos Humanos. Esta situación lo llevó en 2001 a promover un diálogo nacional sobre la problemática del país con los sectores políticos, productivos y sociales. Para muchos analistas, su gestión terminó sin los resultados prometidos.

Como ya se ha señalado, una de las críticas más severas hacia Portillo fue su relación con Ríos Montt. Ello se agudizó cuando el General decidió competir por tercera ocasión como candidato en una elección presidencial (1989/1995) y más cuando recibió finalmente la aprobación de la Corte Constitucional el 30 de junio de 2003 para participar en el proceso electoral. Pese a su fama de corrupto y violador de Derechos Humanos, esperaba ganar la elección apoyándose en un discurso “moralizante” y proclamándose “salvador” de Guatemala. Para el sector crítico de la población, la participación de Ríos Montt en las elecciones fue considerada

como un atentado al Estado de Derecho y al frágil proceso de institucionalización democrática en el país. Efraín Ríos Montt sembraba sus esperanzas de victoria por el apoyo incondicional de la burocracia corrupta, el ejército, y los carteles internacionales de la droga. Esta candidatura terminó por ser contraproducente al mandatario civil.

En el ámbito económico, Guatemala ha sido y sigue siendo una de las naciones más pobres del mundo. En 1999, Alfonso Portillo prometió apoyar la liberalización económica, incrementar la inversión en capital humano e infraestructura, establecer un banco central independiente y aumentar los ingresos del gobierno por medio de la recaudación y no del aumento impositivo. La problemática actual se define por la necesidad de incrementar los ingresos del gobierno, la negociación de asistencia económica internacional y el incremento de la eficiencia y apertura de las operaciones financieras gubernamentales y privadas. A cuatro años de gobierno, la economía no mejoró la desigualdad social para la población.

La distribución del ingreso y la riqueza es contrastante en el país. El 10 por ciento de la población más rica recibe casi la mitad del ingreso nacional; el 20 por ciento más alto capta dos terceras partes del ingreso total; el 75 por ciento de la población vive en pobreza y dos tercios de ellos en extrema pobreza. Los indicadores sociales son críticos tales como la mortalidad infantil y el analfabetismo que están entre los peores del hemisferio.

El sector agrícola contribuye con una cuarta parte del PIB (20 mil millones de dólares para 2001), dos tercios de las exportaciones y la mitad de la fuerza laboral. No obstante, el agro se encuentra en crisis por la caída de los precios del café en 2001 y 2002 que agrava la mal nutrición entre la población más pobre del país. La industria representa un 20 por ciento y el sector servicios un 50 por ciento. El sector privado aporta el 70 por ciento del PIB. La inflación registrada en 2001 fue de 7.6 por ciento y la fuerza laboral se estimó en 4.2 millones de personas, de los poco más de 13 millones de habitantes en el país. A pesar de lo bajo de los precios internacionales para los principales productos de exportación de Guatemala, su economía creció 3 por ciento en el 2000 y 2.3 por ciento en 2001.

La balanza comercial sigue siendo deficitaria. En 2001 el país tuvo exportaciones de 2.4 billones de dólares por 5.6 billones de dólares de importaciones. Los principales destinos de exportación fueron: EU (57 por ciento), El Salvador (8.7 por ciento), Costa Rica (3.7 por ciento), Nicaragua (2.8 por ciento) y Alemania (2.6 por ciento). En contraste, las importaciones provienen de: EU (35.2 por ciento), México

(12.6 por ciento), Corea del Sur (7.9 por ciento), El Salvador (6.4 por ciento) y Venezuela (3.9 por ciento). La tendencia en este rubro aún se mantiene.

En el ámbito de la economía internacional Estados Unidos, Francia, Italia, España, Japón y las instituciones internacionales han incrementado el financiamiento para proyectos de desarrollo en consonancia con las exigencias de los acuerdos de paz de 1996. Aunque en lo individual Estados Unidos ayuda con apoyo económico para combatir la pobreza, la ayuda no es suficiente. Asimismo, Guatemala firmó junto con Honduras y El Salvador, un acuerdo de Libre Comercio con México a fin de incentivar su desarrollo económico.

## La política exterior

Algunos analistas reconocen que la política exterior de Guatemala tomó mayor dinamismo con el presidente Portillo. A su llegada enfatizó la necesidad de mantener vínculos fuertes con Estados Unidos, de fortalecer los lazos crecientes con México, y de participar activamente en el proceso de integración en América Central y en el hemisferio. De ahí que sus intereses de política exterior se hayan concentrado en una buena parte en el rubro de la seguridad regional y en el crecimiento y desarrollo económico de su país.

En esta lógica, Guatemala firmó en 1998 un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con los otros países centroamericanos. En el 2000 junto con Honduras y El Salvador firmaron un Acuerdo de Libre Comercio con México que entró en vigor en 2001. Guatemala también propuso la formación de un Parlamento Centroamericano (PARLACEN) del cual es el país sede.

En asuntos de Seguridad Nacional, Guatemala es miembro del Tratado de Río y del Consejo de Defensa Centroamericano. Como consecuencia de los acuerdos de paz de 1996, el mandato de las fuerzas armadas cambió para orientarse exclusivamente a la defensa externa. No obstante, los presidentes Arzu y Portillo utilizaron al ejército para apoyar a la policía en contra del crimen. En materia de seguridad fronteriza Guatemala firmó con México un Memorando de Entendimiento en junio de 2002<sup>4</sup>, en la lógica derivada de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En los últimos años, Guatemala reconoció (1991) la

tecos. A lo largo de la frontera existen ocho puertos fronterizos formales entre las dos naciones (Ciudad Cuauhtémoc, Unión Juárez, Talismán, Ciudad Hidalgo, El Ceibo, Frontera Corozal, Nuevo Orizaba y Carmén Xhan). También se tienen registrados 32 cruces vehiculares informales y un

independencia de Belice y estableció vínculos diplomáticos, pero señaló que los límites fronterizos estaban aún pendientes. En 2000 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala propuso un acuerdo sobre limitación de fronteras, que transferiría más de la mitad del territorio de Belice a Guatemala. Para noviembre de ese año, ambos gobiernos acordaron iniciar un diálogo para resolver el problema, el cual no se ha resuelto hasta la fecha.

La ONU está preocupada por el resurgimiento de la violencia en el país desde 2002, cuando enviaron una misión de verificación (MINUGA). La ONU señala que ese año fue demasiado violento, lo mismo que 2003 y 2004 y descarta que dicha situación cambie para el 2005.

## La relación con Estados Unidos

Tradicionalmente, Estados Unidos y Guatemala han mantenido una relación cercana con diferencias en asuntos militares y derechos humanos. Los objetivos de Estados Unidos en Guatemala, desde el arribo de la democracia, se han centrado en apoyar su consolidación y a los acuerdos de paz, fomentar el respeto a los derechos humanos y las leyes, apoyar el crecimiento y mantener mutuos beneficios económicos, cooperar en la lucha contra el narcotráfico, y apoyar la integración centroamericana.

En 1994 en la administración de William Clinton, Guatemala y Estados Unidos firman el acuerdo CONCAUSA (Conjunto Centroamérica-USA) en aspectos relativos al medio ambiente y el comercio. Estados Unidos como miembro del Grupo Amigos de Guatemala junto con Colombia, México, España, Noruega y Venezuela, jugaron un papel básico en el proceso de paz de 1996. A través del Programa América Central-Guatemala, Estados Unidos

número indeterminado de cruces peatonales informales. En términos de seguridad la frontera sur recobró importancia en virtud de tres aspectos: conformar el paso geográfico entre naciones para el tránsito de migrantes documentados o indocumentados; constituir una posible puerta de entrada para la intrusión de grupos extremistas vía inmigración documentada o indocumentada; y por tener una importancia geoestratégica que podría significar un blanco potencial para objetivos terroristas. A la problemática de seguridad debe sumársele el cúmulo de actividades ilícitas vinculadas con el crimen organizado que se desarrolla a los lados de las fronteras, pues generan también un serio problema de seguridad pública para las comunidades de la región. De ahí que exista la necesidad institucional y política de mejorar las condiciones de seguridad de las fronteras.

<sup>5</sup> Los otros candidatos fueron: Leonel López (P.Avanza Nacional), Fritz García (P. Unionista), Rodrigo Asturias (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca), Eduardo Suger (DIA), Jacobo Arbenz Vilanova (P.Democracia Cristiana Guatemalteca) y Manuel Conde (CN).

<sup>6</sup> Oscar Berger, Discurso de Toma de Posesión <[www.guatemala.gob.gt/index](http://www.guatemala.gob.gt/index)>. Presidencia de la República, 14 de enero de 2004.

<sup>7</sup> El Periódico. Enero 11 de 2004. Ficha técnica: Encuesta a nivel nacional,

apoya los acuerdos de paz con 260 millones de dólares y la estabilidad económica y beneficio social en el largo plazo con 70 millones de dólares anuales. Asimismo, Guatemala fue certificada en octubre de 2000 para recibir beneficios comerciales a través del Acuerdo Básico de Comercio para el Caribe (CBTPA) y mantiene acceso al sistema generalizado de preferencias de Estados Unidos.

No obstante, la relación entre ambos países se tensó al final de la administración de Portillo por las acusaciones del Departamento de Estado en el sentido de que los narcotraficantes internacionales seguían manteniendo nexos estrechos con la elite gubernamental de Guatemala. En tal horizonte, en enero de 2004, la administración Bush desertificó al gobierno de Portillo por no cooperar en la lucha contra las drogas al considerarla un puente para la heroína y cocaína colombiana hacia México y Estados Unidos. La elección de Berger mejoró la relación con Washington.

Después de cuatro años de gobierno, la valoración que se puede hacer del gobierno del presidente Portillo es limitado tanto en la esfera política como en la económica. En suma, la economía no mejoró para la población y el desarrollo democrático, a pesar de ciertos avances, siguió siendo frágil.

## La llegada de Oscar Berger Perdomo

Ante los fracasos de Alfonso Portillo, el conservador Oscar Berger encontró un caldo de cultivo propicio para arribar al poder. El 9 de noviembre de 2003 tuvieron lugar los comicios presidenciales para sustituir a Portillo en donde también se eligieron a 331 presidentes municipales, 158 diputados para el Congreso Federal y 20 para el Parlamento Centroamericano (Parlacen). De acuerdo a las primeras tendencias electorales dadas a conocer por el Tribunal Superior Electoral (TSE) el 10 de noviembre, con base en el computo del 64.4 por ciento de los votos, el candidato Óscar Berger se colocaba en el primer lugar de las preferencias con el 38.4 por ciento, seguido por Álvaro Colom con 27.7, y en un distante tercer lugar<sup>5</sup> el ex dictador Efraín Ríos Montt con 16.5 de los sufragios. De acuerdo a la ley electoral, si ningún candidato obtiene el 51 por ciento de la votación, los dos candidatos que obtengan las votaciones

mayoritarias deberán presentarse a una segunda vuelta electoral. Este fue el caso y la segunda vuelta tuvo lugar el 28 de diciembre.

Con todo el apoyo del aparato estatal, el ex dictador Efraín Ríos Montt, de 77 años, del Frente Republicano de Guatemala (FRG) quedó en tercer lugar con lo que quedó terminada su carrera política. Sin embargo, el ex dictador en su momento manifestó que impugnaría la elección, pues era una forma de defender su fuero que finalmente perdió el 14 de enero de 2004. En este sentido, de inmediato se colocó en la antesala de la justicia de su país y de España, facilitando su procesamiento judicial por crímenes de lesa humanidad en la época en que fue presidente.

Las elecciones para elegir a Berger se convirtieron en el proceso electoral más vigilado en toda la historia del país, desde que en 1985 se inaugurara la etapa democrática. Más de 4 mil observadores nacionales y extranjeros participaron en la jornada electoral, sin embargo ello no fue óbice para que no se registraran múltiples irregularidades desde robo de urnas, fallas técnicas como en la tinta indeleble, brotes de violencia, actos de coerción e intimidación, así como compra de votos. Los reportes indicaron que hubo una gran afluencia de votantes pero no se especificó el porcentaje con respecto a los 5 millones de electores potenciales.

## La segunda vuelta electoral

El 28 de diciembre se realizó la segunda vuelta electoral para elegir al nuevo presidente de Guatemala. El candidato conservador, dueño de fincas y de agencias de viajes y apoyado por el sector privado de su país, Óscar Berger Perdomo, de la Gran Alianza Nacional (GANAN), conformada por los Partidos Patriota, Movimiento Reformador y Solidaridad Nacional logró el triunfo frente al centroizquierdista Álvaro Colom Caballeros, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), quienes fueron los dos candidatos con mayor porcentaje de votación de la primera vuelta electoral.

Los resultados de los comicios, dados a conocer el 29 de diciembre de 2003 por el presidente del Tribunal Supremo Electoral, Oscar Bolaños, ubicaron a Berger como el candidato que concentró la preferencia de los electores al obtener 1,235,303 votos, equivalentes al 54.13 por ciento de los sufragios, mientras que Colom obtuvo 1,046,868 votos que representó el 45.87 por ciento de los 2,282,171 de votos válidos. Con una votación total emitida de 2,373,469 y con un abstencionismo del 54 por ciento, el candidato Berger, ex alcalde de la ciudad de Guatemala, se convirtió en el presidente constitucional de ese país el 14 de enero

encargada por: El Periódico. Se realizaron 1,000 entrevistas a mayores de edad: 500 hombres y 500 mujeres. Margen de error: 3.5 por ciento Nivel de confiabilidad: 95%. Firma encuestadora: Borge y Asociados. Director del proyecto: Víctor Borge. Trabajo de campo: entre el 27 de diciembre de 2004 y el 7 de enero de 2005.

de 2004. Cabe señalar que Berger se convirtió también en el quinto mandatario desde la apertura democrática del país en 1985.

El triunfo de Berger fue significativo para la aún naciente biografía democrática de Guatemala. Se trata del segundo presidente electo de manera regular y continua en esa nación desde que terminó la guerra civil con la firma de los acuerdos de paz en 1996, el cual puso fin a 36 años de conflicto civil. Como un hecho político, la realización de las elecciones en sí mismo fue un triunfo pues abona el camino para la aún difícil consolidación democrática en ese país.

Para los especialistas, si bien la elección presidencial en sí misma fue un triunfo para la democracia, no lo fue para el desarrollo económico o social del país, pues de cualquiera de los dos que ganara no se podía esperar un cambio de fondo en beneficio de las mayorías, en virtud de su formación conservadora. En particular se desarrolló una preocupación especial por la trayectoria política de Berger vinculada a la élite económica del país y orientada por la filosofía neoliberal.

## La toma de posesión de Óscar Berger

Oscar Berger toma posesión el 14 de enero de 2004. En este acto dejó entrever las líneas más importantes de acción que guiarían a su gobierno<sup>6</sup>. Los compromisos anunciados por el nuevo mandatario se pueden dividir en cinco apartados: unidad, seguridad, trabajo, salud, educación y política exterior. En materia política, la gran preocupación de nuevo mandatario es mantener y consolidar la unión de la sociedad a partir de la diversidad étnica que existe en esa nación y que ha sido fuente de inestabilidad política durante muchos años. Asimismo, hizo hincapié en la lucha contra la corrupción, la impunidad y el abuso del poder que su gobierno libraría, pues estos elementos han contribuido a que los guatemaltecos pierdan la confianza en las instituciones del estado y en sus gobernantes. Un punto importante fue retomar y hacer cumplir los acuerdos de paz, así como establecer nuevas condiciones a partir de las cuales las fuerzas de seguridad pública trabajen a fin de combatir la inseguridad que vive ese país centroamericano.

En materia económica, uno de los puntos que llamó la atención fue la intención de reestructurar la deuda externa, impulsar la austeridad presupuestal, fortalecer los vínculos con los organismos financieros internacionales, y

con la élite empresarial, así como la reducción de la pobreza y la creación de mejores condiciones económicas. Estas medidas, se propuso que fueran acompañadas del impulso a la actividad productiva, la creación de empleo, y el impulso al desarrollo rural. Las medidas propuestas, en opinión de los analistas, no eran garantías de que las condiciones mejoraran para las mayorías del país. De hecho, se ha llegado a comentar que el modelo de desarrollo sugerido por las instituciones financieras internacionales y por los especialistas económicos de Washington ha sido un fracaso en todo el sub continente latinoamericano. No obstante, el primer gran reto para el nuevo gobierno sigue siendo disminuir la desigualdad social, pues de lo contrario, la construcción democrática podría estar nuevamente en riesgo.

En materia social, el presidente Berger propuso mejorar las condiciones de salud, educación, agua potable, vivienda, desarrollo tecnológico, energía eléctrica, caminos asfaltados como base del desarrollo integral y sostenible de la población. En materia de política exterior, el presidente sólo se concretó a señalar que los deseos de superación eran compartidos por todos los países del istmo que tenían la voluntad de convertir a Centroamérica en una región fuerte y sólida, en donde Guatemala resurgiría como parte fundamental en la región.

## La popularidad de Berger a la baja

A poco más de un año de la administración del presidente Berger, las promesas de campaña aún no se ven cumplidas y los estudios de opinión sobre su popularidad así lo reflejan. En marzo de 2004, la empresa mexicana Consulta Mitofsky realizó un estudio sobre el mandatario al inicio de su gestión en el que lo confirmó como uno de los políticos más populares del continente con un 83 por ciento de aceptación. Un año después el diario El Periódico constató que luego de 12 meses de haber iniciado su mandato, la popularidad del presidente se ha visto disminuida en casi 30 puntos, ubicándose en 55.8 por ciento<sup>7</sup>. Este resultado se podría entender por el desencanto que ha provocado su administración en función del incumplimiento de promesas electorales. Los altos índices de criminalidad, la tasa de desempleo y la pobreza de la gran mayoría de la población son factores que contribuyen a tal percepción.

2004 al 5 de enero de 2005. 1,200 Fueron las entrevistas efectivas, "cara a cara", con mayores de 18 años, empadronados. 95 por ciento Tiene de confiabilidad y un error máximo de 5 por ciento. Fue publicada el 14 de enero de 2005.

<sup>6</sup> La Encuesta de Prensa Libre, Ficha técnica: La Encuesta del primer año de Gobierno fue efectuada por Vox Latina en todo el territorio nacional. Fecha: La recolección de datos se hizo del 26 de diciembre de

Al mismo tiempo, una encuesta del periódico Prensa Libre efectuada por Vox Latina<sup>8</sup> en enero del presente año coincide también en la baja de popularidad del presidente que se ubica en 58 por ciento, mientras que solamente avala su gestión 38 por ciento de los guatemaltecos. Cabe señalar que 77.5 por ciento de los entrevistados aseguró que el mandatario no ha cumplido con sus promesas de campaña, por el contrario 21 por ciento cree que si ha dado cabal respuesta a las mismas.

Otro dato de los más representativos en esta serie de encuestas publicadas a un año de mandato de Berger, es el que señala que 50 por ciento de los ciudadanos no perciben un cambio significativo entre la anterior administración de Alfonso Portillo y la actual, es decir el gobierno del cambio no ha mostrado el cambio. Al mismo tiempo, 65.3 de los guatemaltecos cree que durante esta administración la violencia en el país ha crecido, de igual manera 73.8 por ciento cree que la delincuencia ha aumentado.

## Preocupaciones de los guatemaltecos

Entre las principales demandas y preocupaciones de los guatemaltecos, así como los mayores retos para la actual administración están el desempleo que actualmente significa un 42 por ciento; la pobreza en la que se encuentra sumida el 75 por ciento de la población, así como la inseguridad, que por poner un ejemplo, en 2004 la ola de criminalidad cobró la vida a 4,346 personas, lo que significa un incremento de 25 por ciento con respecto al 2003. Esto mismo se traduce en la encuesta de Borge y Asociados la cual revela que 23,7 por ciento de los guatemaltecos están preocupados por la falta de empleo, un 20,4 por la pobreza y un 20,2 por ciento por la inseguridad.

Para la encuesta de Prensa Libre antes señalada, 56.6 por ciento de los entrevistados considera que la violencia es el factor que más perjudica al país. Sin embargo, esto cambia cuando se les cuestiona de sus preocupaciones personales, por ejemplo 39 por ciento dice que le preocupa su mala situación económica y sólo el 13 por ciento destaca la violencia como una prioridad en sus

preocupaciones personales. Otra de las grandes preocupaciones y problemáticas del pueblo guatemalteco es en lo relativo al salario mínimo, el cual no ha aumentado en los últimos años ni lo hará en 2005, ya que la pérdida del poder adquisitivo de la población se ve mermada sobre todo cuando se toma en cuenta que el precio de la canasta básica sigue incrementándose. En este sentido el problema es doble, si se toma en cuenta, que el Ejecutivo y su Vicepresidente se autorizaron un incremento salarial en 100 mil quetzales.

## Confianza en las instituciones

Uno de los mayores retos del Presidente Berger es el del fortalecimiento de las instituciones democráticas, sobre todo en las encargadas de la impartición de justicia y de la seguridad, ya que la ciudadanía no cree ni confía en muchas de sus instituciones, por ejemplo, un 56 por ciento de los guatemaltecos expresa tener desconfianza en la Policía Nacional Civil. Asimismo, la encuesta de Prensa Libre, señala que 52 de cada cien ciudadanos considera que el Ministerio Público no cumple con su trabajo.

Por su parte, la Corte Constitucional es mal vista por 55.6 por ciento de los ciudadanos, misma situación de incredulidad es la que presentan los tribunales de justicia, ya que 66.8 por ciento no cree en ellos. Finalmente, el gobierno, como institución, recibió el rechazo de 64.3 por ciento. Finalmente, en lo referente al tema de la corrupción 56.5 por ciento de la población cree que las autoridades no están haciendo nada para combatirla o disminuirla.

## La economía

En materia económica, también se han presentado problemas, por ejemplo la meta de inflación fijada por el gobierno para el año pasado era del 6 por ciento, sin embargo datos del Banco Central señalan que la cifra cerró en un 9,23 por ciento, mientras que el Producto Interno Bruto tuvo un crecimiento de tan sólo el 2,7 por ciento. Asimismo, el déficit fiscal cerró en 1,4 por ciento. Sin embargo, las exportaciones crecieron el año pasado un 12,4 por ciento.

En el 2004 el gasto social dedicado a salud, educación y vivienda, al igual que con los gobiernos anteriores, apenas supera el 4 por ciento del PIB y para el 2005 se le asigna un 4.4 por ciento lo cual es insignificante para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza. Las metas fijadas por los Acuerdos de Paz, que debían ser alcanzadas en el 2000 y luego superadas, sólo se han cumplido parcialmente



en el caso de la educación pero no así en salud y vivienda en el 2004.

El gobierno de Oscar Berger ha destinado menos recursos en términos per cápita para educación y salud que el PAN y el FRG. El gasto en educación es uno de los más bajos de América Latina y apenas alcanza el 2.7 por ciento del PIB, mientras países como Costa Rica y Brasil superan el 4.4 por ciento del PIB. El gasto en salud es insuficiente y el más bajo de Centroamérica, Guatemala tiene uno de los gastos per capita en salud más bajos de Latinoamérica y en consecuencia los peores indicadores. La asignación para salud alcanza el 1.5 por ciento del PIB, mientras Nicaragua destina el 8.5 por ciento del PIB y Costa Rica el 5.2 por ciento del PIB para salud.

## La política exterior de Berger

En materia de política exterior, Oscar Berger estaba obligado a definir su plan de gobierno considerando en un lugar importante su relación con México y con Estados Unidos, en virtud de cuatro aspectos básicos que aquejan al país: seguridad, narcotráfico, migración y comercio exterior.

En materia de política exterior, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 propiciaron que Guatemala también se uniera a la lucha contra el terrorismo internacional a nivel hemisférico. Con Berger continúa la misma lógica y a nivel estratégico, para muchos analistas, la importancia que Guatemala juega hoy en día a nivel geopolítico se define por su frontera con México y por ser una puerta para el comercio de drogas con Colombia.

En lo que respecta a México se han realizado varias negociaciones en materia migratoria a fin de asegurar el respeto de los derechos de los migrantes, así como de los trabajadores guatemaltecos temporales. Entre las acciones concretas esta el logro de la prórroga para la regularización migratoria hasta el 31 de diciembre de 2004 y se coordinaron acciones con el gobierno mexicano para legalizar a un grupo de migrantes guatemaltecos que viven en varias comunidades del estado de Chiapas. Asimismo, se continuó con el Memorando de Entendimiento suscrito en 2002.

En materia de relaciones económicas internacionales la administración Berger, ha enfrentado algunos problemas. Si bien es cierto que la actividad en la economía internacional ha sido relativamente productiva y dinámica, no todas las acciones están avaladas por la ciudadanía, los dos casos más significativos son la firma de la unión aduanera con El Salvador, que permite la libre movili-

ción de bienes y personas entre los dos países, así como la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, acción que se realizó en conjunto con las otras naciones de Centroamérica, que aunque tiene que ser aprobado por el Congreso ya ha sido rechazado por los sectores campesinos y populares. Por otra parte, el presidente Berger ha intentado darle un renovado impulso a la integración centroamericana promoviendo la Unión Aduanera e Integración Migratoria con El Salvador, Honduras y Nicaragua. Desde otra perspectiva, Guatemala ha fortalecido sus lazos con el continente asiático, como muestra esta su ingreso como miembro del Foro de Cooperación Económica América Latina-Asia del Este (FOCALAE).

Entre los acuerdos, convenios y protocolos más importantes suscritos durante 2004 por la presente administración se encuentran los siguientes:

- Memorando de Entendimiento entre el gobierno de Guatemala y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para Protección de las Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la Frontera Guatemala-México.

- Acuerdo de Cooperación entre la República Federativa de Brasil y la República de Guatemala para la Prevención y el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y el Acuerdo sobre Extradición.

- Acuerdo de Cooperación Consular y Asuntos Migratorios entre la República de Guatemala y la República de Perú; así como el Convenio entre Guatemala y Perú para la Protección, Conservación, Recuperación y Devolución de Bienes Culturales, Arqueológicos, Artísticos e Históricos Robados, Hurtados, Exportados, Importados o Transferidos Ilícitamente.

- Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de Guatemala y la República de Colombia

- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-República Dominicana y los Estados Unidos de América.

- Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana.

## Los acuerdos de Berger

A las críticas que se le hacen a la administración Berger habrá que tomar en cuenta los aspectos positivos que también se han tenido lugar. Entre las acciones más destacadas de la presente administración está el combate a la corrupción,

el cual ha significado llevar a prisión a poco más de una decena de funcionarios de la administración de Alfonso Portillo por actos de corrupción, cabe señalar que dichos casos suman casi 400 millones de dólares, lo que equivale al 16 por ciento de la deuda externa de Guatemala.

En materia económica uno de los mayores logros de la presente administración, es sin lugar a dudas, la aprobación de la reforma tributaria, que aunque pueda ser mejorable, es un paso en materia fiscal muy importante para el país. En materia de reconversión militar se llevó a cabo una importante reducción de efectivos, aunque queda pendiente una profunda reforma de dicha institución, ya que en materia de corrupción se siguen dando casos al interior. Por ello, los juicios contra militares por violaciones de los derechos humanos aún están bloqueados en el sistema de justicia.

En materia de seguridad el Presidente Berger concreto la creación del Comisionado Presidencial de Seguridad, con el objeto de tener un mayor control del tema. En lo que respecta a los sectores de Salud y Educación 12.4 por ciento y 8.3 por ciento de los entrevistados, respectivamente, señalan que el gobierno ha hecho grandes esfuerzos en dichos temas.

## Comentarios finales

La extracción conservadora y empresarial del presidente Berger junto con los enormes rezagos que el mandatario heredó de sus predecesores han sido las razones centrales para el poco avance de Guatemala en el último año. A ello habrá que sumar las limitaciones estructurales del propio país. Sobre esta base, se puede señalar que Berger ha sido un defensor de la fórmula norteamericana para que la región latinoamericana deje el subdesarrollo: economía de mercado y democracia, misma que no parece tener buenos resultados en América Latina y, muy por el contrario, mantiene muchos saldos sociales pendientes. Con respecto a la democracia, las quejas son comprensibles y resulta claro que el desarrollo democrático aún tiene un camino largo por recorrer. Hoy en día es obvio que es preferible vivir bajo un régimen democrático que bajo uno de corte militar.

En contraste, el desarrollo económico en el país centroamericano tiene muchos reclamos y, en ocasiones, son abrumadores. Muchos problemas son estructurales pero otros son resultado de la falta de visión de una economía

más distributiva. Hoy en día, los niveles de disparidad económica entre la población siguen siendo altos. De ahí que el pesimismo que prevalece en muchos sectores de la población no es más que una percepción de la problemática cotidiana que se vive en el país, resultado de inercias pasadas pero también de una falta de estrategias y planes para reactivar la economía, mejorar la seguridad y respetar la igualdad ante la ley.

Pese a los logros que también se le atribuyen a la administración del presidente Berger, en la encuesta de Borge y Asociados, realizada entre el 27 de diciembre de 2004 y 7 de enero de 2005, un 44,4 por ciento asegura que el país se encuentra igual que durante 2003, el 35,4 por ciento lo ve peor y sólo el 17 por ciento cree que está mejor. Berger terminó con una baja sensible de popularidad al final del primer año de gobierno. De no cambiar el rumbo ahora, difícilmente los resultados serán mejores en los siguientes tres años. No obstante, todavía un 54,8 por ciento de los entrevistados le da el beneficio de la duda a Berger porque argumenta que su Gobierno aún está empezando, pero el resto opina que conduce al país por la vía equivocada.

Si se pudiera esbozar una agenda en la que debería trabajar el presidente Berger para los años que le restan de su mandato, ésta tendría que definirse por los siguientes rubros:

1. Revisar a fondo los programas de desarrollo económico que se están instrumentando, en la perspectiva de disminuir la disparidad en la concentración del ingreso.
2. Revisar el tema de los salarios mínimos para los trabajadores del campo y la ciudad.
3. Construir un clima de negocios estable para atraer la inversión al país
4. Fortalecer los programas de gasto e inversión social con énfasis en educación, salud y vivienda. Evaluar la pertinencia y los resultados de programas como el SIAS y el RPNODE e incorporarlos al sistema público formal de prestación de servicios.
5. Dar continuidad a los acuerdos de paz, y
6. Mejorar la seguridad de los guatemaltecos.