

Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno

Carlos Aníbal Martínez Cortez

La decisión de la líder indígena y Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú de lanzar su candidatura presidencial para las elecciones del 9 de septiembre en Guatemala sacudió el panorama político. Aunque las encuestas la ubican en cuarto lugar, su postulación tiene posibilidades de ascender, quitándole votos al favorito, el centrista Álvaro Colom. Cualquiera sea el resultado, el próximo presidente deberá enfrentar los desafíos de reducir la pobreza, combatir el crimen organizado y el narcotráfico y avanzar en políticas de inclusión de los pueblos indígenas, todo esto en el contexto de un Estado débil y un sistema político fragmentado.

Partidos débiles en un contexto de alta fragmentación

El 9 de septiembre de 2007 se realizarán los comicios generales en Guatemala, en los que se elegirá, además de presidente y vicepresidente, 158 diputados nacionales, 20 diputados del Parlamento Centroamericano y 332 gobernantes municipales. Con sus trece millones de habitantes y sus profundos problemas sin respuesta, Guatemala espera con expectativa a las nuevas autoridades.

Según el Tribunal Supremo Electoral, están habilitados a competir 19 partidos que cumplieron el requisito legal de obtener al menos 4% de los votos en las últimas elecciones presidenciales o que cuentan con una banca en el Congreso, a los que se suman dos partidos de reciente inscripción. En este amplio espectro político, las principales fuerzas se ubican de la siguiente manera:

La izquierda ofrece cuatro alternativas: la Unidad Revolucionaria Nacional

Carlos Aníbal Martínez Cortez: economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala; consultor de diversos organismos y analista político independiente.

Palabras claves: elecciones, indígenas, mujeres, Rigoberta Menchú, Guatemala.

Guatemalteca (URNG), la Alianza Nueva Nación (ANN), la coalición entre Encuentro por Guatemala y el Grupo Winaq, y el Partido Transparencia. Como se ve, la izquierda sufre una profunda división, resultado de las disputas por el liderazgo y los diferentes enfoques del pasado acerca de la lucha revolucionaria. Aunque en las elecciones presidenciales de 2003 la izquierda solo obtuvo 2,6% de los votos, hoy existe una importante expectativa como consecuencia de la alianza entre el partido Encuentro por Guatemala, encabezado por la luchadora social y actual diputada Nineth Montenegro, y el Grupo Winaq, que dirige Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz 1992.

En el centro político, además de algunas fuerzas menores, se sitúa la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), que hoy aparece primera en las encuestas. Aunque se considera afín a la corriente socialdemócrata, no es un partido ideológicamente coherente e incluye en su seno diversas expresiones de pensamiento político.

En la derecha se ubica el Partido Patriota (PP), una organización articulada alrededor de la figura de su máximo líder, el general retirado Otto Pérez Molina, quien construyó una sólida carrera militar durante la guerra interna que vivió el país. En este sector se sitúan también el Frente Republicano Guatemalteco, liderado por el octogenario general retirado

Efraín Ríos Montt, y el actual partido en el gobierno, la Gran Alianza Nacional (GANAN). Salvo el PP, estas fuerzas políticas representan a distintos sectores del poder económico y revelan, al igual que la izquierda, un enorme fraccionamiento.

Más allá de sus diferencias, todos los partidos tienen en común una debilidad orgánica y programática. En el primer aspecto, lo más notable es que ninguno ha logrado dejar de funcionar alrededor de un caudillo, y que todos se han visto afectados, en un momento u otro, por el hecho de que uno o más de sus diputados lo han abandonado para incorporarse a otro partido o declararse independientes. Desde enero de 2004 hasta hoy, al menos la mitad de los 158 diputados ha protagonizado algún caso de transfuguismo.

En lo programático, ningún partido político parece contar con la capacidad suficiente ni el apoyo necesario para encarar la compleja realidad del país. Los discursos electorales se centran en la necesidad de mejorar la educación, la salud y la seguridad ciudadana, además de combatir la pobreza. Sin embargo, los candidatos no dicen cómo lograrán mejorar la capacidad financiera e institucional del Estado, condición necesaria para avanzar en estos temas pendientes, ni aclaran cómo harán para mejorar la recaudación tributaria sin sensibilizar a los empresarios que los financian. En

concreto, la influencia de los poderes fácticos, incluido el crimen organizado, genera una agenda política clientelar y poco relacionada con las necesidades más urgentes del desarrollo.

Los desafíos del futuro gobierno

La debilidad del Estado de Guatemala pone al futuro gobierno frente a una serie de desafíos difíciles. En primer lugar, el presupuesto no alcanza para atender las necesidades de las regiones y los sectores sociales más castigados debido a un gasto público muy reducido, que entre 2001 y 2006 fue de apenas 13,2% del PIB¹. De igual forma, en el mismo periodo el gasto social ampliado –que incluye salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, trabajo y previsión social, cultura y deportes, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otros servicios sociales– solo alcanzó un promedio de 6,5% del PIB. El gasto social prioritario –aquél destinado a salud, educación, vivienda y agua y saneamiento– fue de apenas 3,7%.

Estos insuficientes niveles de gasto público se explican por la baja carga tributaria, que en los últimos seis años solo alcanzó entre 10% y 11% del PIB. El deterioro impositivo es consecuencia, en parte, de la alta evasión fiscal. Un estudio de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, denominado «Evaluación del desempeño del sistema tributario de

Guatemala», reveló que la tasa de cumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) pasó de 46% en 2000 a 41,7% en 2003. En este último año, 58,3% del IVA potencial no llegó a las arcas del Estado. En el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), su recaudación en 2001 fue más baja que en cualquier otro país de América Latina.

Con este pobre desempeño fiscal, el Estado enfrenta graves dificultades para resolver los déficits sociales y de infraestructura. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas, hacia finales de 2006 Guatemala tenía 13 millones de habitantes, de los cuales, según la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, 56% se encontraba en estado de pobreza y 16% en situación de pobreza extrema. Uno de los grandes desafíos del futuro gobierno consistirá, por lo tanto, en incrementar el gasto público para mejorar esta situación de marcada precariedad social.

Las capacidades del Estado se encuentran muy disminuidas. Desde mediados de los 90, las privatizaciones, la liberación del mercado con una frágil regulación y la apertura económica, inducidas tanto por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario

1. Todas las estadísticas utilizadas en el trabajo son las oficiales. Los indicadores de gasto público y carga tributaria están calculados con base en el PIB a precios de 1958.

Internacional (FMI) como por el poder económico local, definieron un Estado incapaz de enfrentar con éxito los desafíos actuales. Así, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional –donde 0 representa alta corrupción y 10 ausencia de corrupción– se situó en 2,6 en 2006. Asimismo, un estudio promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: resultados del análisis por subsistemas», realizado en marzo de 2005, calificó al servicio civil guatemalteco con 1 en una escala de 1 a 5.

La incapacidad de las instituciones se confirmó con los escándalos relacionados con la quiebra de bancos. En octubre de 2006, el Banco del Café, vinculado al ex-secretario ejecutivo de la Presidencia y el cuarto más grande del país, fue declarado en bancarota. Se comprobó que dos empresas financieras, propiedad de los mismos dueños del banco, operaban al margen de la ley y estafaron a cientos de inversionistas. Poco después, en enero de 2007, los accionistas del Banco de Comercio se declararon en quiebra. En ambos casos se comprobaron visibles procesos de deterioro previos a la quiebra. No se sabe con certeza por qué las autoridades supervisoras, obligadas legalmente a mantener una rigurosa atención sobre las entidades financieras, esperaron a que la crisis estallara sin intervenir. Hasta ahora, ninguno de los

responsables ha sido detenido y llevado a juicio a pesar de que el Estado, que tuvo que pagar a los ahorristas, sufrió pérdidas por más de 200 millones de dólares.

Además de la cuestión institucional y la corrupción, el nuevo gobierno enfrentará el desafío de la inseguridad y la violencia, que actualmente constituyen una epidemia social. En 2003, la tasa de homicidios fue de 35 por cada 100.000 habitantes, en 2004 subió a 44, en 2005 descendió a 42 y en 2006 aumentó a 45. Se trata de tasas muy superiores al promedio latinoamericano, de 22 por cada 100.000 habitantes en 2006.

La prensa afirma que existen escuadrones de la muerte dentro de la policía dedicados a la limpieza social, que habrían ejecutado a líderes de pandillas juveniles y otros delincuentes. Diferentes denuncias sostienen, por otro lado, que dentro de la división policial de combate al crimen organizado existen redes que protegen o participan en operaciones de narcotráfico. El 19 de febrero, tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano que se encontraban en Guatemala fueron asesinados, y pocos días después los cuatro policías acusados del crimen fueron encontrados muertos en el penal de alta seguridad en el que se hallaban detenidos. Los episodios dejaron al descubierto la infiltración de las fuerzas de seguridad por parte del narcotráfico.

El informe de 2007 del National Drug Intelligence Center afirma que 88% de la droga destinada a Estados Unidos pasa por el corredor centroamericano, por lo cual no debería sorprender que en las regiones de Guatemala fronterizas con El Salvador, Honduras y México se asienten organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, que operan en el contexto de un disminuido poder del Estado. Asimismo, en numerosas zonas de la región metropolitana, en cuyo centro se encuentra la ciudad capital, la actividad delictiva de las pandillas juveniles ha generado una especie de sistema ilegal de tributación: quienes no pagan se arriesgan a ser asesinados.

A pesar de la complejidad del problema, donde confluyen la precariedad social, la favorable posición geográfica para el tránsito de drogas hacia Estados Unidos, la proliferación de la venta de armas y la debilidad de las instituciones de seguridad, hasta ahora ha prevalecido un modelo de seguridad apoyado básicamente en la acción policial. Uno de los desafíos del futuro gobierno será establecer un nuevo modelo de seguridad y refundar los órganos policiales.

Finalmente, el último desafío es el de la diversidad étnica. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, Guatemala ha reconocido oficialmente su condición de país multiétnico, pluricultural y multilingüe.

La aceptación de esta característica en la sociedad ha sido gradual, lenta pero incremental, a pesar de lo cual aún existen amplios sectores de la población y muchas organizaciones privadas apegadas a los viejos valores de la discriminación y el racismo.

Según el último censo de población, realizado en 2002, 40% de los guatemaltecos es indígena. Los pueblos mayas, distribuidos en 21 etnias, constituyen 39,3% del total de este grupo (el restante 0,7% corresponde a las etnias Xinca, Garífuna y otros pueblos minoritarios). Esto significa que la población indígena sumaría alrededor de 5,2 millones de personas.

Detrás de estos números se esconde una realidad compleja y desfavorable para los pueblos indígenas, que en general se han visto afectados por la pobreza y la exclusión de manera más severa que el resto de la población, según revelan las estadísticas oficiales. En las regiones con mayoría indígena, la pobreza oscila entre 50% y 85%. La tasa de mortalidad infantil en los niños indígenas es de 49 por cada mil nacidos vivos, frente a una tasa de 40 en los no indígenas. La tasa de mortalidad materna indígena es de 211 por cada 100.000 nacimientos con vida, mientras que en madres no indígenas es de 70. El analfabetismo alcanza a 47,7% de la población indígena, mientras que en los no indígenas es de 20,4%.

Esa discriminación se confirma en la prestación de servicios básicos como salud y educación. En Guatemala, 70% de los indígenas vive en áreas rurales, que en general carecen de acceso a servicios básicos como electricidad o agua entubada. La discriminación se prolonga al mercado laboral, ya que la condición de indígena implica acceder a puestos de trabajo de menor valía y percibir un salario más bajo. Esta situación se agrava cuando, además, se trata de mujeres.

Además, la elección de las autoridades locales en los territorios donde predomina la población indígena se ha realizado siempre bajo la sombra legal de los partidos políticos tradicionales que, aunque formalmente incluyentes, carecen de un compromiso programático expreso en este sentido. Aunque es cierto que algunos indígenas pertenecientes a los partidos tradicionales han sido elegidos diputados, se trata de unos pocos, cuyo número no guarda relación con la proporción de población indígena y que, además, no han podido articular una promoción planificada de los intereses de tales pueblos. Del mismo modo, el Estado ha creado algunas instituciones específicas para atender esta problemática. Los Acuerdos de Paz incluyeron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que permitieron poner en funcionamiento la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, el Viceministerio de Educación

Bilingüe y la Defensoría de la Mujer Indígena, entre otras instituciones, a lo que en 2006 se sumó la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. Sin embargo, todas estas instancias tienen una importancia marginal dentro de la estructura del Estado y carecen de un presupuesto adecuado.

Todas estas dificultades no han impedido que importantes sectores de la población indígena hayan creado diferentes organizaciones sociales, mediante las cuales canalizan su participación, especialmente en materia de gestión del desarrollo. Sin embargo, los indígenas no han construido una identificación política unificada y han dispersado sus adhesiones en los partidos tradicionales. El nuevo gobierno deberá, entonces, implementar políticas que permitan revertir la discriminación e impulsar una inclusión real de los representantes de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado.

Los posibles candidatos y sus planes

Una encuesta realizada en febrero por la firma Borge & Asociados y publicada en el matutino *El Periódico* indicó la distribución de las preferencias electorales. En el primer lugar aparecía Álvaro Colom, de la centrista UNE, con 32,1%; en el segundo, el general retirado Otto Pérez Molina, del PP, con 13,1%; en el tercero, Alejandro Giammattei, de la oficialista

GANNA, con 5,4%; y en el cuarto, Rigoberta Menchú Tum, de EG-Winaq, con 4,4%.

La ventaja de Colom en las encuestas es resultado del permanente trabajo de instalación de su figura que viene realizando desde 2003, cuando terminó segundo en las elecciones presidenciales. Sus propuestas de gobierno no incluyen novedades y, aunque es probable que conserve el primer lugar, seguramente no obtendrá el 50% más uno de los sufragios válidos, por lo que deberá competir en una segunda vuelta. En todo caso, la UNE tiene suficientes compromisos con sectores tradicionales de poder y su grupo de diputados no ha mostrado una diferencia cualitativa de gestión, por lo que parece difícil que un eventual gobierno de Colom marque una diferencia importante.

El segundo lugar de Otto Pérez Molina también es consecuencia del intenso trabajo de los últimos cuatro años, desde que el ex-militar se distanció del actual gobierno para pasar a la oposición. En esencia, encarna un pensamiento militar que busca aplicar sus concepciones de democracia, tal como sugieren los mensajes de mano dura que, debido a valores formados durante largos períodos de represión, han calado hondo en vastos sectores de la población.

En cuanto al candidato oficialista, ubicado en tercer lugar, a lo sumo

podría aspirar a ganar cierta popularidad con miras a oportunidades más allá de 2007, ya que el severo desgaste sufrido por el gobierno hace pensar que será muy difícil que, aun si logra incrementar sus preferencias, se acerque a una segunda.

La candidatura de Menchú, que en febrero dio a conocer su decisión de participar en la contienda por la Presidencia, tiene un significado político y social especial. En primer lugar, es la primera vez en la historia de Guatemala que una representante de los pueblos indígenas disputa el cargo. En el pasado, la exclusión y la discriminación no solo vedaron a los indígenas el acceso al poder, sino que éstos fueron duramente perseguidos y masacrados, sobre todo durante los gobiernos de los generales Fernando Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt, entre 1978 y 1983.

En segundo lugar, Menchú cuenta con un sólido prestigio, ganado a través de las luchas sociales y la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y de los desposeídos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Menchú, según las encuestas, inició la competencia electoral con una preferencia de 4,4% de los votos. De acuerdo con diferentes analistas y con los mismos candidatos presidenciales, ha producido una alteración en el escenario electoral: sus probabilidades de ascender y restar apoyo a otros aspirantes, particularmente a Colom, son evidentes.

Por otro lado, su condición de mujer y el hecho de que haya cerrado una alianza entre su grupo político Winaq y el partido Encuentro por Guatemala, liderado por la diputada y luchadora social Nineth Montenegro, implica un ascenso a la dimensión nacional del protagonismo político femenino y un eventual quiebre del dominio masculino sobre la política.

Finalmente, el momento político elegido por Menchú para lanzar su candidatura es particular. Los partidos tradicionales y los sectores de poder que históricamente han manejado la política de Guatemala parecen haber agotado sus ideas, al tiempo que la forma en que han manejado el Estado evidencia un fracaso a la hora de enfrentar las demandas y las necesidades de la sociedad. La utilización del Estado como una instancia para gestionar intereses privados, el mantenimiento de un sistema conservador de valores que dificulta la posibilidad

de avanzar hacia un desafiante horizonte de desarrollo, las crecientes exigencias de la globalización y los daños persistentes ocasionados por el crimen organizado han convertido a Guatemala en un país que salta de una crisis a otra.

La organización política que acompaña a Menchú se encuentra alejada de estos partidos, pero también ha tomado distancia del radicalismo de izquierda. Se sitúa en una posición moderada. Sin embargo, Menchú, mujer indígena de origen pobre, tendrá que luchar en un escenario marcado por una arraigada discriminación, donde los partidos tradicionales ya llevan trabajando varios años. El reto es armarse de un programa realista que contemple el funcionamiento coherente de la institucionalidad y las leyes y permita la movilización de todas las capacidades nacionales. Y, después, convencer a la sociedad de que es posible aplicarlo. ☐

REVISTA MEXICANA DE
POLÍTICA
EXTERIOR

Octubre de 2006

México

Nº 78

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. SEGUNDA PARTE: **Ulises Canchola Gutiérrez**, Práctica de México respecto del derecho internacional. **Juan Sandoval Mendiola**, La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas. **Ernesto Céspedes Oropeza**, Aplicación legislativa del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. **Guillermo Hernández Salmerón**, México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. **Diana Ponce Nava**, La participación mexicana en las negociaciones sobre cambio climático, 1988-2006. **Berenice Díaz Ceballos**, Elaboración de una convención internacional para personas con discapacidad.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06300, México, D.F. Tel.: 36 86 50 47 ext. 2785/2720. Fax: 36 86 50 47.