



# FOCAL

POLICY PAPER  
DOCUMENT DE POLITIQUE  
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-04-4

## ¿Podrá Berger Poner Fin a los Problemas en Guatemala?

*John W. Graham*

### RESUMEN

Si de “libres y justas” se trata, la primera y segunda vuelta de elecciones en Guatemala en noviembre y diciembre de 2003 probablemente han sido las mejores de los últimos 60 años. El presente trabajo aborda el papel clave que desempeñó la comunidad internacional, los funcionarios guatemaltecos encargados de las elecciones y los observadores locales para disipar los peligros que acechaban al proceso; y se hace un análisis de las elecciones dentro del contexto político, social y económico general del país. Si las palabras fueran contables, Oscar Berger estaría comenzando su mandato presidencial con un crédito bastante favorable. La designación atinada de los titulares para las carteras económicas se suma a otros gestos simbólicos importantes en favor de los defensores de los derechos humanos y de los indígenas. Berger ha prometido que su gobierno dará cumplimiento a los objetivos políticos, económicos y culturales de los Acuerdos de Paz de 1996. Sin embargo, en su camino se interponen grandes dificultades. Berger hereda de parte de su predecesor, Alfonso Portillo, un tesoro público vacío y un ambiente de corrupción endémica en el sector estatal y la coalición política que encabeza (*Gran Alianza Nacional - GANA*) sólo cuenta con una minoría en la legislatura. La discriminación contra las minorías pobres mayas va cambiando, pero a un ritmo muy lento para el gusto de las poblaciones indígenas y de la comunidad internacional. Este trabajo augura que la administración Berger será incapaz de alterar significativamente el lastre de males sistémicos y los prejuicios culturales que aquejan a la nación; pero servirá de base para el logro de cambios más duraderos por parte de gobiernos futuros.



# FOCAL

Canadian Foundation for the Americas  
Fondation canadienne pour les Amériques  
Fundación Canadiense para las Américas  
Fundação Canadense para as Américas

## EXECUTIVE SUMMARY

In terms of 'free and fair' the Guatemalan first and second round of elections in November and December 2003 were probably the best in 60 years. The paper discusses the key roles played by the international community, Guatemalan election staff and domestic observers in overcoming threats to the process. The elections are viewed within the overall political, social and economic context of Guatemala. If rhetoric were bankable, Oscar Berger would be beginning his presidency with a very favourable balance. Good appointments to economic portfolios join a few symbolically important gestures to indigenous and human rights communities. Berger has committed his government to implementation of the 1996 Peace Accord's political, economic and cultural objectives. However, formidable obstacles stand in his path. He inherits an empty treasury from his predecessor Alfonso Portillo and confronts a public service environment of endemic corruption. His political coalition *Gran Alianza Nacional* (GANA) occupies a minority position in the legislature. Traditional discrimination against the generally impoverished Maya is changing, but too slowly to satisfy the indigenous population and the international community. The paper forecasts that Berger's administration will be unable to substantially correct systemic weaknesses and cultural prejudice, but may lay the foundations for more lasting change by successor governments.

## RÉSUMÉ

Au Guatemala, en terme de « libres et justes », les élections du premier et second tour de novembre et décembre 2003 étaient probablement les meilleures en 60 ans. Ce document discute des rôles clés joués par la communauté internationale, le personnel électoral guatémaltèque et les observateurs locaux afin de surmonter certains obstacles au processus démocratique. Les élections sont analysées dans le contexte politique, social et économique du pays. Si la rhétorique était infaillible, Oscar Berger débiterait sa présidence avec un équilibre favorable. Des nominations judicieuses à des postes économiques apportent quelques gestes symboliquement importants aux groupes de défense des droits de la personne et des indigènes. Berger a impliqué son gouvernement dans l'application de l'Accord de paix de 1996 au niveau des objectifs politiques, économiques et culturels. Cependant, des obstacles majeurs se dressent sur son chemin. Il a hérité d'un trésor vide de son prédécesseur Alfonso Portillo et il se heurte à un environnement de corruption endémique au sein de l'administration publique. Sa coalition politique *Gran Alianza Nacional* (GANA) occupe une position de minorité dans la législature. La discrimination traditionnelle à l'égard des Mayas généralement appauvris est en train de changer, mais ce changement est trop lent au goût de la population indigène et de la communauté internationale. Ce document prévoit que l'administration Berger ne pourra pas corriger sensiblement les faiblesses systémiques et le préjudice culturel, mais il pourrait créer les bases d'un changement plus durable pour les gouvernements qui lui succéderont.

*“... siempre que se destapa el baúl de cuatro siglos de injusticias, la agitación social estalla y sólo una nueva ola de represión es capaz de restablecer el 'orden.' Guatemala permite que la hierba crezca para luego cortar el césped.”*

Ronald Wright escribió este sombrío epitafio en su estudio clásico sobre Guatemala, Belice y Chiapas: *“Time Among the Maya.”* Al momento en que él escribía, a mediados de los ochenta, el gobierno electo democráticamente de Vinicio Cerezo había dado fin a una retahíla atroz de gobiernos militares, especialmente los de Lucas y Ríos Montt, pero los militares, en contubernio con las clases más acomodadas, seguían manteniendo el control con mano firme.

## LA POLÍTICA Y LOS ACUERDOS DE PAZ

Veinte años después, y gracias en parte a la comunidad internacional, Guatemala ha celebrado unas buenas elecciones, mejores incluso que las de Cerezo, y quizás las mejores de los últimos 60 años. El programa del nuevo Presidente, Oscar Berger, guarda cierto parecido con el del Presidente Juan José Arévalo, quien en 1945 valientemente enfrentó los problemas relacionados con la salud, agua potable, educación, derecho laboral, y tenencia de la tierra. Pero tanto Arévalo como Jacobo Arbenz abarcaron demasiado en muy corto plazo y esto produjo paranoia en las filas de las fuerzas políticas del momento. Arbenz fue desplazado de manera memorable por la United Fruit Company (alias el pulpo) y la administración de Eisenhower, en estrecha colaboración con el ejército y la élite.

### Si la retórica vale: este es un buen comienzo

Berger ha procurado sopesar su designación al frente de ministerios clave como los de economía, relaciones exteriores, y finanzas de ministros que cuentan con la anuencia del sector empresarial, con algunos nombramientos para los representantes de la comunidad de derechos humanos e indígenas. La premio Nóbel Rigoberta Menchú fue nombrada Embajadora de Buena Voluntad, que aunque no es un puesto de mucha importancia posee un valor simbólico. Menchú aceptó a pesar de la rezonga de algunos de sus seguidores aduciendo que “desde dentro” tendría mayores posibilidades de impulsar el avance perezoso de los Acuerdos de Paz. El nombramiento de Frank Larue al frente del Comité Presidencial de Derechos Humanos pudiera reafirmar el compromiso del gobierno de adoptar una política más firme con respecto a los derechos humanos. Víctor Montejo, destacado antropólogo maya, fue designado al frente de la Secretaría de la Paz (Sepaz). Otra de las movidas más certeras de Berger fue su decisión de invitar a Eduardo Stein a su lado como candidato a la Vicepresidencia. Stein fue ministro de exteriores bajo el gobierno del

Presidente Arzú y denunciante ante la Organización de Estados Americanos (OEA) de los manejos electorales sucios del Presidente Fujimori en 2000. Además, Stein posee habilidades probadas en la arena internacional y un compromiso personal en favor de la diversidad cultural y la reconciliación nacional.

A pesar de ubicarse en la “centro derecha” del paisaje político guatemalteco y de ser parte del selecto sector empresarial, Berger ha adoptado una retórica “reformista.” Ante el fracaso evidente de su antecesor, Alfonso Portillo, de cumplir con los objetivos de los Acuerdos de Paz de 1996, Berger trazó un plan detallado para la puesta en práctica de los acuerdos y

la reconciliación nacional durante su discurso pronunciado el 25 de febrero en ocasión del quinto aniversario de que se emitiera el Informe de la Comisión para la Paz. Durante un discurso que pudiera haber sorprendido a algunos de sus partidarios más pudientes y quienes apoyaron financieramente su campaña presidencial, Berger se comprometió a

que su gobierno realizaría esfuerzos inquebrantables en aras de implementar el programa de los Acuerdos de Paz.

También se refirió al pasado “siniestro” que ha vivido el país; reprochó severamente la labor de sus predecesores ya que el trabajo para el logro de muchos de los objetivos de los Acuerdos de Paz “apenas se habían iniciado”; señaló las críticas emitidas por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y, más recientemente, el duro informe presentado por la Comisión de la Verdad de MINUGUA. Berger dio prioridad a la compensación de las víctimas de la guerra y a la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)—un órgano financiado por la ONU. El cometido de la CICIACS incluye mecanismos para hacer respetar la ley, aunque en la actualidad se encuentra paralizada por un debate acerca de si debiera arremeter contra los matones políticos que se escudan detrás de instituciones estatales o contra el crimen organizado en general. La CICIACS tendrá un mandato de dos años.

---

*Berger ha  
adoptado una  
retórica  
“reformista”*

---

Berger se ha comprometido a “reestructurar” el ejército, lo que equivale a reducir su tamaño y transformar la mentalidad de los dirigentes militares. No es fácil subestimar tal empeño en un país en que los militares conforman un sector privilegiado e intransigente que por mucho tiempo ha desafiado a la autoridad civil y asesinado con impunidad. La Comisión de la Verdad rememora que entre 1962 y 1996 aproximadamente 200,000 personas fueron asesinadas o “desaparecidas” y que de esa cifra el 92% fue despachado por fuerzas gubernamentales, incluyendo a los para-militares. La Comisión también señala que el 83% de las víctimas del conflicto fueron indígenas, e indica que el ejército fue el responsable de “actos de genocidio” en cinco departamentos con grandes poblaciones mayas. Los militares están atados a sus cuarteles por hilos finos y continúan siendo una sombra amenazante para el gobierno civil.

A pesar de reconocer que el gobierno actual ha dado mayor participación a los indígenas, la Comisión hace recordar que “desde la independencia del país, sólo dos indígenas han ocupado puestos de Ministro y Viceministro.” Consciente de estas fallas y de las numerosas injusticias sufridas por la población maya, el Presidente ha prometido cumplir con las obligaciones que emanan del reconocimiento de los derechos culturales e identidad de los indígenas (tal como se describen en la Convención de la Organización Internacional del Trabajo), y combatir el racismo y la discriminación, en especial sus manifestaciones a instancias de las estructuras de gobierno. Tan directas y dignas fueron estas declaraciones de desagravio y reconciliación nacional por parte de un político sin grandes dotes de visionario ni de liderazgo que algunos se han cuestionado la autoría del discurso. No obstante, este no es un mal comienzo.

### **De la retórica a la realidad: las limitantes económicas y políticas**

Menos directas fueron sus palabras al final del discurso cuando prometió “buscar soluciones” a los graves problemas de tenencia de la tierra que existen desde hace mucho tiempo. Tal vez si recordamos el resultado del plan de reforma agraria que detallara Arbenz, podríamos decir que el lenguaje empleado por Berger fue vago e impreciso. Él también subrayó que la clave para alcanzar los objetivos de los Acuerdos de Paz radica en la generación de prosperidad económica

para todo el país, y estableció como meta “crucial” la consecución de una tasa de crecimiento anual del 6%. Si tomamos en cuenta el bajo crecimiento del PIB de 2.1% en 2003, el más bajo desempeño económico desde 1986, y el pronóstico de sólo un 3% en 2004, muy por debajo de los niveles de reducción de la pobreza, podremos ver que la capacidad del gobierno para lograr avances en este y otros objetivos está bastante limitada. Tanto en este como en otros discursos, el Presidente ha expresado claramente que cuando llegó al Palacio Nacional encontró las despensas vacías. El desfaldo del erario público (el déficit asciende a más de \$1000 millones de dólares estadounidenses), ha puesto en riesgo incluso la capacidad del gobierno de poder realizar algunas de sus funciones básicas, por no decir lo mucho más difícil que le sería poder llevar a cabo algunas de las metas que se ha trazado. Muchos titulares, similares a los que han aparecido en Canadá recientemente, dan cuenta de supuestos desfalcos por parte de miembros del gobierno de Portillo y de

cuentas bancarias secretas en Panamá y Miami. El propio Portillo se ha ido a esconder a México, donde es buscado para su extradición.

Hasta el momento, las malas nuevas sobre el erario público no han logrado que todos pierdan el ánimo. La mayoría de los guatemaltecos están encantados con la salida de Portillo y de sus compinches del Frente Revolucionario Guatemalteco (FRG). Tras años de penurias y desilusión con el gobierno anterior, la comunidad internacional, en especial los Estados

Unidos, le da la bienvenida a Berger. Se han apostado grandes esperanzas en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el cual se espera aumente las exportaciones y eleve el PIB. A pesar de que el año electoral en los Estados Unidos pudiera crear algunos vaivenes, se espera que Guatemala firme el TLC este año. Pero los buenos tiempos están aún muy lejos. Berger necesitará una varita mágica para encontrar fondos nuevos. A escasas dos semanas de estar en el poder, la Corte de Constitucionalidad eliminó el “impuesto empresarial” que se esperaba ingresaría \$300 millones en 2004. Guatemala es considerada un país con uno de los sistemas impositivos más ineficaces en América Latina y, al igual que en muchas otras partes de la región, la corrupción es rampante, endémica y destructiva. El gobierno intentará conseguir la renovación de su acuerdo en stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

---

---

*el Presidente ha expresado claramente que cuando llegó al Palacio Nacional encontró las despensas vacías*

---

---

Las aflicciones políticas que aquejan al nuevo gobierno parecen más sobrecogedoras que los propios males económicos y fiscales. A diferencia de sus predecesores, el partido de coalición de Berger (Gran Alianza Nacional - GANA), no goza de una mayoría en la cámara de diputados. Con sólo 47 de 158 escaños y ante el peligro de que su gobierno se viera socavado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) con 43 escaños,<sup>1</sup> Berger negoció una alianza con el partido centrista Unión Nacional de Esperanza (UNE, con 31 puestos y partido de su principal oponente, Álvaro Colom) y con el partido de centroderecha Partido de Avanzada Nacional, (PAN, con 17 puestos). Sin embargo, el pacto se agrió con rapidez y Berger se vio forzado a tratar de encontrar otras vías de fortalecer su poder. Como solución a corto plazo ha recurrido al otorgamiento de favores políticos, pero esto por lo general lleva consigo un gran costo. Las perspectivas de cohesión y atractivo popular que logre el FRG serán también elementos a tomar en cuenta. El FRG es un partido más disciplinado que sus competidores. En la primer vuelta de elecciones en noviembre de 2003, el FRG aventajó a GANA y a UNE en varios departamentos, quedándose rezagado mayormente en las zonas metropolitanas más densamente pobladas en las áreas aledañas a la capital. Su superioridad en el campo es indiscutible—donde ganó 110 de 331 municipalidades contra 69 que obtuvo GANA. Paradójicamente, dados sus vínculos con el ex dictador Ríos Montt, una gran parte del apoyo al FRG proviene de la comunidad indígena. La gran incógnita por resolver es la dirigencia del partido. Luego de terminar en tercer lugar y a la edad de 77 años es poco probable que Ríos Montt pueda continuar ejerciendo su autoridad y aún no está claro si su hija, Zury Ríos Sosa, continuará o no el legado de su padre. Hasta la fecha ningún partido en Guatemala ha logrado sobrevivir por mucho tiempo sin un líder nacional fuerte.

### **El problema indígena y la magnitud del reto.**

La magnitud del reto no debe subestimarse. Guatemala es una de las naciones de mayor desigualdad en cuanto a la distribución de riquezas. La disparidad con respecto a la tenencia de la tierra no ha variado desde las expropiaciones masivas de tierras campesinas e indígenas que realizara el dictador y líder del Partido Liberal Justo Rufino Barrios y sus sucesores en el último cuarto del siglo XIX. A pesar de que las administraciones posteriores han entregado

pequeñas parcelas de tierra, incluso la del ex presidente Portillo, el 2% de la población sigue teniendo el control de cerca del 65% de la tierra. Este desbalance es aún mayor en el caso de las regiones de tierras fértiles costeras. La mortalidad infantil es más del doble que el promedio y el analfabetismo es el triple del promedio en América Latina y el Caribe—las cifras pueden subir o bajar para el caso de los sectores indígenas rurales, en dependencia de que extremo de la balanza es peor. Las cifras que aparecen en el informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas ilustran esta disparidad. En 2002 la cifra de personas no indígenas que vivían en extrema pobreza llegó al 12.9 % contra un 30.8% para las poblaciones indígenas. A pesar de que ya no hay guerra civil y los asesinatos por motivos políticos se van reduciendo, el crimen y la delincuencia están en aumento. El número de muertes violentas se ha elevado considerablemente en los últimos cinco años. Igualmente sombrías son las cifras ofrecidas por MINUGUA en otras categorías de violaciones de derechos humanos, las cuales se incrementaron más del doble entre 1997 y 2002—siendo la denegación de procesamiento legal la categoría más significativa. En ese mismo período de tiempo se incrementó también el número de denuncias por abusos de derechos humanos presentadas al Grupo de Apoyo Mutuo de un total de 850 a 5826, lo cual es tanto alarmante como reconfortante: reconfortante por que ese incremento refleja una mayor confianza en presentar las acusaciones. El Grupo de Apoyo Mutuo es una organización de la sociedad civil de prestigio que se ocupa de los derechos de las víctimas.

La vida en el altiplano al noroeste, especialmente en los departamentos de Quetzaltenango, Huehuetenango, San Marcos y Quiché, donde existe la mayor concentración de poblaciones indígenas, se caracteriza aún por la separación familiar en que los varones adolescentes y adultos parten a trabajar como temporeros en las plantaciones de las zonas costeras. Lo que podría verse como un trastorno difícil, pero comprensible, es en muchos casos una situación degradante. Las condiciones de trabajo generalmente son muy malas y los salarios están muy por debajo de la escala media establecida por el gobierno. (De hecho, Portillo elevó el salario mínimo, aunque la medida fue desestimada como puro oportunismo político ya que el gobierno nunca procuró ponerla en práctica). Las mujeres se quedan solas para sembrar y criar los hijos. Una estampa típica, y desgraciadamente hermosa, del altiplano muestra a una mujer prematuramente

---

*Guatemala es  
una de las  
naciones de  
mayor  
desigualdad en  
cuanto a la  
distribución  
riquezas*

---

envejecida, de no más de 1.40 m de estatura, vestida elegantemente en 'corte' y 'huitel'<sup>12</sup> doblada con una enorme carga de leña sobre su espalda. En otra época, antes de que aparecieran las plantaciones, esta hubiera sido una tarea de su esposo o hijo mayor. Guatemala sigue siendo una de las sociedades menos urbanizadas del hemisferio con un 31%, muy por debajo del 68% en el resto de América Latina en su conjunto.<sup>3</sup>

Para una cuarta parte de los guatemaltecos, como para muchos otros en América Latina, la mano que los saca de la miseria y la desnutrición es la del familiar que les envía una determinada suma desde los Estados Unidos, Europa o Canadá (más del 90% de las remesas provienen de los EE.UU.).<sup>4</sup> Para 2003, la Organización Internacional para las Migraciones pronosticó que alrededor de \$1.9 mil millones de dólares serían enviados a Guatemala desde el exterior. Esta es la suma total luego de descontar los gastos de envíos que promedian cerca del 6%. En el caso de El Salvador, con promedios similares de personas que reciben remesas, se estima que si el costo de envío se redujera a la mitad, el PIB nacional se elevaría en 1%.<sup>5</sup> Las políticas encaminadas a evitar la imposición de gravámenes exorbitantes en toda la región de conjunto fueron abordadas durante la cumbre hemisférica extraordinaria que se celebró en Monterrey, México en enero [de 2004]. Las organizaciones de desarrollo han comenzado a trabajar con las familias en regiones pobres para facilitar un manejo más productivo de las remesas. Para muchas personas, el floreciente negocio de narcóticos también les ayuda a vivir bien, muy por encima de los niveles de pobreza.

### Los impulsos pesimistas

Esta retahíla de males da la impresión de que Guatemala está todavía atrapada en un círculo vicioso implacable de racismo, discriminación y represión. Algunos critican que en lo fundamental nada ha cambiado. Cierto es que los cambios han sido mucho menos que suficientes, y no cabe duda de que los problemas empeoraron durante la administración de Portillo; sin embargo, de ahí a plantear que las diferencias culturales y sus consecuencias prácticas son tan deplorables como lo eran hace veinte años atrás es una exageración. Aunque las estadísticas del Banco Mundial y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no hacen una distinción clara entre la población general y las poblaciones indígenas, las cifras muestran una tendencia

favorable in áreas como expectativa de vida y alfabetización.<sup>6</sup> En el transcurso de veinte años los peligros asociados a la participación en actividades políticas o laborales han disminuido. El estudio realizado por Beckett y Pedley da cuenta de que ha habido un mejoramiento global en el “bienestar económico” entre 1987 y 1995.<sup>7</sup> Durante una serie de encuentros realizados en noviembre y diciembre con una amplia gama de guatemaltecos—entre ellos indígenas—enfascados en labores de desarrollo, educación y defensa de los derechos humanos indican que los actos discriminatorios comienzan ligeramente a disminuir. También observaron que el prisma cultural a través del cual algunos individuos de buena cuna miran a los indígenas, ya sea como objeto de explotación o amenaza a su tranquilidad, comienza a cambiar. El baluarte de la discriminación, en especial la discriminación indirecta, continua indeleble, pero ya empieza a tambalearse gracias al empuje de un grupo de individuos valientes.

Sin embargo, estos cambios deben verse también en el contexto de cómo le ha ido a las poblaciones indígenas en comparación con el resto. Si se observan las cifras, podrá comprobarse que la situación es alarmante. Beckett y Pedley demuestran que aunque existe una mejora de conjunto, la diferencia entre la calidad de vida de la población rural no indígena y los sectores rurales indígenas va en aumento.<sup>8</sup> En otras palabras, al igual que se observa en toda la región en general, uno de los efectos del progreso económico nacional puede ser el crecimiento de las desigualdades.

### Los medios de prensa

La existencia de una prensa audaz e inquisitiva es uno de los pilares de apoyo que salvaguardan a las democracias y responsabiliza a los gobiernos ante sus ciudadanos. Hasta hace poco, Guatemala no había permitido la existencia de medios de prensa fuertes e independientes que no temieran criticar al gobierno y sus instituciones. Incluso en la actualidad, la libertad de prensa lleva consigo un alto costo, como pudo verse en el caso del editor de “El Periódico”, Rubén Zamora, quién por poco pierde la vida. No obstante, en el último año se ha visto una audacia sin precedente, especialmente de “Prensa Libre”, “El Periódico” y un grupo de estaciones de radio. Indiscutiblemente, sería mucho mejor si estos medios dedicaran tanto tiempo a pedir cuentas del presente gobierno como lo hicieron del anterior.

---

---

*Guatemala sigue  
siendo una de  
las sociedades  
menos  
urbanizadas del  
hemisferio*

---

---

## Diversidad cultural y la sociedad civil

Ronald Wright señaló que “los latinoamericanos tienen una gran dificultad en comprender que la diversidad cultural y la unidad nacional no tienen por qué ser incompatibles.”<sup>9</sup> Esto se nota con especial énfasis en Guatemala donde la rigidez cultural y la exclusión sufren cambios generacionales muy lentos. Hasta el momento, los avances en esta área han dependido demasiado del empuje de la comunidad internacional en aras de vencer la resistencia institucional. Las presiones desde dentro que realizan las organizaciones de la sociedad civil es un recurso nuevo e incipiente aún. En fecha tan reciente como 1999, el Presidente Arzú reprobó ante la Asamblea General de la OEA que sesionaba en Antigua que aunque la sociedad civil en algunos países sea “civil,” en el caso de Guatemala está “incivilizada” aún—tal detracción tuvo corriendo al ministro de exteriores, Eduardo Stein, los tres días siguientes tratando de enmendar el agujero creado.

### Perspectivas

La clave para el éxito a largo plazo gira alrededor del cumplimiento efectivo de las disposiciones principales de los Acuerdos de Paz y el apoyo político necesario para poder efectuar las enmiendas constitucionales que se requieran, de ahí la importancia de las declaraciones del Presidente Berger del pasado 25 de febrero de 2004. La cultura política guatemalteca ha estado tan fragmentada durante siglos que las bases de los Acuerdos de Paz no reposan sobre un pilar único, sino que depende de una serie de intereses políticos entrelazados: un estado de derecho homogéneo y que se aplique; respeto a la diversidad cultural y la igualdad de géneros; acceso a los centros de atención médica; igualdad de oportunidades laborales; y educación. La educación es particularmente vital, cuyos avances han sido angustiosamente lentos. Las cifras mencionadas anteriormente sobre analfabetismo reflejan muy bien el ritmo a que marcha el cambio y el tramo que queda aún por recorrer. El apoyo de las agencias de desarrollo internacionales a iniciativas como EDUMAYA contribuyen a derribar la puerta de acceso a la educación superior y allanan el camino hacia el desarrollo profesional y la tolerancia intercultural. Pero hasta el momento, los avances en esa dirección siguen siendo ridículamente escasos.

La historia no es un aliado de este proceso en Guatemala. Por el momento Berger y Stein gozan de un voto de paciencia, pero esta no es ilimitada, y si no se logra mejoría y obtener los recursos para cumplir con las promesas hechas, la paciencia podrá agotarse. Todavía no se vislumbra un camino despejado hacia el cambio.

## LAS ELECCIONES DE 2003

A pesar de todos los calificativos, puede decirse que los guatemaltecos han iniciado un capítulo nuevo. Es digno recalcar también que esto no hubiera sido posible sin el éxito de las elecciones celebradas. Este trabajo apunta que el éxito de dichas elecciones no se hubiera alcanzado sin la atención brindada por la comunidad internacional al proceso y los aportes concretos que realizó. La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) fue invitada por la Organización de Estados Americanos (OEA) a participar en las elecciones en calidad de observadores tanto en la primera como en la segunda vuelta. Ellos fueron la analista Claudia Paguaga, en la zona de Chiquimula, y un servidor, en San Marcos. Este trabajo ha sido fruto en parte de esa experiencia.

Tal y como establece la constitución, las elecciones para Presidente, Vicepresidente, y para legisladores municipales, departamentales y nacionales se celebran cada cuatro años. En esta ocasión, las elecciones se celebraron el domingo 9 de noviembre de

2003, y tal como ocurre cuando ninguno de los candidatos presidenciales logra obtener el 50% más uno de los votos, se realizó una segunda vuelta el domingo 28 de diciembre del propio año. El 11 de abril de 2003, con bastante antelación a los comicios, el gobierno de Guatemala invitó al Secretario General de la OEA a preparar una misión de observación electoral. Alrededor de la misma fecha, se le cursó una invitación similar a la Comunidad Europea. Ni la OEA, ni ninguna otra institución tiene derecho automático para participar como observadores en elecciones, sino que necesitan de una invitación formal para ello. Al aceptar la invitación, la OEA se orientaba por un camino bastante conocido al haber tomado parte en 9 elecciones y un plebiscito en Guatemala desde 1970.<sup>10</sup>

Al contemplar el legado gris del FRG y las escasas probabilidades de ganar otro período de mandato, de

---

*el éxito de las  
elecciones no se  
hubiera alcanzado  
sin la atención  
brindada por la  
comunidad  
internacional*

---

jugar conforme a las reglas, uno no puede menos que preguntarse por qué el gobierno del Presidente Portillo invitaría a observadores internacionales. La respuesta es en parte el espejismo de que Rios Montt podría ganar, junto al criterio de que si en verdad ganaba, sería importante, como en elecciones pasadas, contar con el beneplácito internacional y la legitimidad que le confiere al proceso la presencia de la OEA. El gobierno no está ajeno tampoco al hecho de que los regímenes latinoamericanos que poseen un expediente democrático no muy limpio necesitan por lo general la aprobación de la OEA para poder obtener y mantener la ayuda para el desarrollo que reciben de manos de las llamadas instituciones de Bretton Woods (así conocidas por la localidad de Estados Unidos donde fueron creados el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

### **Los Preparativos previos a las elecciones. El Tribunal Supremo Electoral y los observadores internacionales**

La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), la cual es el órgano de la OEA que se ocupa del trabajo de apoyo y observación de elecciones, disponía de siete meses para prepararse para la primera vuelta en noviembre; sin embargo, no disponía de mucho en cuanto a recursos financieros. La OEA no cuenta con fondos para la observación electoral en su presupuesto regular, por ende tiene que recurrir a entidades donantes para solicitar recursos para tales misiones. Al tiempo que las inquietudes se intensificaban en el verano de 2003 ante la posibilidad de que una combinación de sutiles manipulaciones, juegos sucios, y pura intimidación podrían desestabilizar el panorama electoral guatemalteco, la OEA y la Unión Europea reconocieron que había que hacer un gran esfuerzo. La infraestructura que requieren los procesos electorales es enorme. En el caso de Guatemala, la lista de electores sobrepasaba los 5 millones de ciudadanos elegibles, lo cual representa un incremento del 30% con respecto a las cifras de 1999. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) estuvo a cargo de la organización logística, elaboración de las papeletas para cinco votaciones diferentes (para Presidente y Vicepresidente; alcaldes; diputaciones - listado nacional, planilla distrital; y el Parlamento Centroamericano), capacitación y personal para 8885 mesas de votación distribuidas en más de 1245 centros

de votación en cada municipalidad de los 22 departamentos de Guatemala.

Para poder efectuar una observación electoral minuciosa en entornos frágiles y de probable inestabilidad se requiere de un análisis detallado de todas las actividades electorales fundamentales y de una presencia, siempre que sea posible, en todos los departamentos, lo cual es una operación costosa y difícil en un marco de excesiva frugalidad en el hemisferio. Al contar con fondos insuficientes, la misión de observación electoral, bajo la dirección del Dr. Valentín Paniagua, ex Presidente de Perú, optó por priorizar un grupo de observadores de largo plazo y expertos sectoriales. Al disponer comparativamente de menos recursos para los observadores de tiempo corto para cubrir todo el país el día de las elecciones, la OEA sólo pudo traer a un reducido número de observadores externos. En estas condiciones y

utilizando un método relativamente nuevo en el despliegue para elecciones, la UPD reclutó a la mayoría de los observadores de tiempo corto entre la comunidad de expatriados residentes en Guatemala. Se logró reunir un grupo de 175 personas procedentes de embajadas, organizaciones internacionales, ONGs y asociaciones profesionales quienes recibieron instrucciones y luego fueron enviadas por todo el país. Por su parte, la Unión Europea logró conformar también un grupo similar.

### **La contribución canadiense**

La embajada canadiense en Guatemala desempeñó desde el comienzo un papel activo e importante. Casi una cuarta parte del equipo de observadores de la OEA estuvo integrado por canadienses. El Embajador canadiense en el país centroamericano, James Lambert, realizó con éxito grandes esfuerzos por obtener fondos de parte del gobierno de Canadá en apoyo a la misión de la OEA. En lo que constituye un cambio significativo en el apoyo exiguo que durante años se le ha brindado a las misiones de observación, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores aportaron \$102,000 dólares canadienses para la misión de observación y unos \$130,000 adicionales fueron canalizados a través de la OEA para contribuir al fortalecimiento de las instituciones electorales guatemaltecas y apoyo a grupos de observadores provenientes de organizaciones de la sociedad civil.

## Agilización del despliegue de observadores ante creciente incertidumbre

El núcleo del equipo de planificación de la OEA comenzó a llegar a Guatemala el 10 de julio. A fines de septiembre, se habían designado expertos para monitorear la instrucción de los votantes, el padrón de electores, procedimientos para computar los votos, aspectos organizativos, capacitación de los funcionarios y para organizar un conteo rápido. Los observadores de período largo habían sido ubicados en cada departamento, quienes regularmente reportaban a la sede de la misión radicada en Ciudad de Guatemala.

El apoyo brindado por el gobierno de Portillo a la candidatura de Rios Montt, incluso pasando por encima de una disposición constitucional que prohíbe a ex dictadores postularse, generó gran irritación entre los encargados de organizar las elecciones. La decisión adoptada por la Corte Suprema— dominada por miembros del FRG—de permitir que Rios Montt se presentara como candidato, junto a los disturbios del Jueves Negro del 24 de julio realizados con el objetivo de intimidar y demostrar la fuerza del FRG, produjo preocupación acerca del escenario en que se desenvolvería la campaña y la propia integridad del proceso. El gobierno del FRG no vaciló en apoyar la candidatura de Rios Montt con fondos del gobierno. Asimismo, se duplicó el número de ex miembros de los grupos paramilitares como la Patrullas de Defensa Civil con derecho a pensión. Estas patrullas habían sido empleadas por los regímenes de Lucas y Rios Montt para subyugar poblados y luchar contra las guerrillas. Las patrullas estaban integradas generalmente por un gran número de indígenas mayas y llegaron a convertirse en pieza de la maquinaria de control que sistemáticamente pisoteaba los derechos humanos. A comienzos de noviembre, un grupo de ex miembros de las patrullas secuestró en Huehuetenango a varios periodistas locales. Al concluir la campaña, se había efectuado un sinnúmero de amenazas de muerte y alrededor de 20 partidistas habían perecido en incidentes asociados a la campaña.

Preocupados ante la posibilidad de que las elecciones se hicieran cada vez más turbulentas, el Dr. Paniagua y el Dr. Jannis Sakellariou, al frente de la misión de la OEA y de la Unión Europea respectivamente, se

unieron a otros destacamentos internacionales, como el que dirigió el ministro de exteriores canadiense Bill Graham, para presionar al gobierno a que intensificara las medidas de seguridad. El gobierno accedió, aunque al principio había dudas sobre como se llevaría a cabo tal intensificación de las medidas de seguridad. La plaga de narcotraficantes dentro de las fuerzas policiales se ha ido acrecentando en las municipalidades fronterizas. Durante la administración de Portillo, la policía se hizo más corrupta e incompetente. El ejército, aunque mucho más competente, es muy temido en muchas zonas. Los líderes indígenas y de la oposición querían que el ejército se mantuviera a raya.

En medio de esta atmósfera, las misiones de la OEA y de la UE aceleraron el despliegue de observadores para períodos largos en todo el país. La OEA envió un total de 34 y la UE 14. Los observadores de la OEA para

---

---

*El empleo de observadores para períodos largos es una herramienta cada vez más valiosa en las misiones de observación electoral*

---

---

períodos largos se pasaron entre seis semanas y dos meses en sus respectivos departamentos previo comienzo de las elecciones, por lo que disponían de más tiempo, y por lo general se asignaban dos personas en las zonas más conflictivas. El empleo de observadores para períodos largos es una herramienta cada vez más valiosa en las misiones de observación electoral. Las críticas de que las misiones de observación electoral se “concentran demasiado en el día de las elecciones propiamente”<sup>11</sup> comienzan a debilitarse ya que no solo se informa de lo que ocurre en los centros electorales sino que ya se pasa a identificar previamente los puntos

débiles del proceso, como son: el control de la prensa por parte del gobierno, transportación, financiación de las elecciones, intimidación, falta de transparencia en el registro computarizado de electores y medidas de seguridad ineficaces para la protección de las papeletas.<sup>12</sup> La identificación anticipada de posibles deficiencias, y su comunicación posterior de manera discreta a las autoridades electorales, en este caso el Tribunal Supremo Electoral (TSE), es una labor que requiere tacto, diplomacia y antelación suficiente.

## Las elecciones en zonas conflictivas y los observadores de plazos largos

A pesar de que siempre se sospechó que sería necesario ir a segunda vuelta, la misión de la OEA (incluyendo los observadores de plazos largos) dirigió sus actividades y recursos a la primera vuelta fundamentalmente, en la que se esperaba las

dificultades más serias. Las experiencias anteriores indican que las elecciones para alcaldes, las cuales se deciden en la primera vuelta, suelen ser las de mayor violencia e irregularidades. Por lo tanto, el interés, y por ende la participación, de los electores en la primera vuelta es mayor que en la segunda. En las comunidades rurales particularmente, el alcalde es una especie de “cacique” local que otorga favores, controla el registro municipal de ciudadanos, y decide quién tiene mejor (o peor) puesto en el mercado local. En el caso de los alcaldes del FRG, su poder se había visto realzado con la presencia también de un gobierno del FRG en la Ciudad de Guatemala. En las localidades bajo el mando del FRG, la policía no tenía incentivo alguno para impedir los excesos políticos o de otra índole que cometía la administración municipal.

La labor del observador de plazos largos consistía en adentrarse en estos avisperos políticos y hallar la vía de, en colaboración con el TSE, las autoridades locales y grupos de la sociedad civil, reducir las tensiones y elevar las probabilidades de unas elecciones aceptablemente justas. Es difícil restar importancia al papel que desempeñan los observadores, sobre todo cuando han sido bien escogidos y está motivados a realizar su trabajo y poseen conocimientos sobre la historia reciente y cultura locales. A pesar de que personalmente no fui observador de plazo largo, sí tuve suficientes experiencias en un departamento bastante explosivo y complejo que me permitieron poder comprender el trabajo de aquellos que lo eran y conocer que la situación fue similar en muchos departamentos donde había una gran tensión y donde se cree ocurrieron algunas deficiencias. Las indicaciones discretas hechas al gobierno y al TSE por parte de las oficinas centrales de la misión de la OEA, junto al trabajo de los observadores de períodos largos en ayudar a resolver problemas fueron vitales en el éxito y “relativa” tranquilidad que hubo el día de las elecciones, el 9 de noviembre.

### **El caso de San Marcos**

La experiencia de los observadores en San Marcos, uno de los departamentos más conflictivos en Guatemala, muestra la variedad de problemas a que están expuestos estos observadores. De las 29 municipalidades de San Marcos, el TSE identificó a once con problemas entre moderados y graves. El problema más común era la intimidación. En el remoto

poblado de San Miguel Ixtahuacan, el alcalde del FRG, quien competía para reelegirse, apenas se molestó en ocultar sus maquinaciones. Los pobladores de una aldea cercana que apoyaban al candidato de la oposición fueron advertidos por escrito que si no apoyaban al alcalde tendrían que atenerse a las consecuencias. Un grupo de personas de esta y otras municipalidades se acercaron a los representantes de la OEA para informar sobre amenazas de muerte recibidas. En San Miguel Ixtahuacan, bajo excusas desdeñables, alrededor de 900 ciudadanos (casi el 10% del electorado municipal) habían sido privados del derecho al voto a través del registro de vecinos bajo el control del alcalde—el mismo alcalde cuyos guardaespaldas personales eran un par de perros grandes y feroces de pelaje muy blanco y ojos azules.

En tales situaciones, los observadores deben decidir que acción tomar, a quién dirigirse, si a la policía, los dirigentes partidistas locales o al TSE, y en qué manera hacerlo. La OEA ofrece orientaciones generales, no recetas. Las más de las veces, no es posible comunicarse con la oficina central, especialmente cuando la vía de enlace depende de una conexión telefónica por satélite poco confiable. A pesar de no ser siempre bienvenidos, los observadores en Guatemala por lo general gozaron de respeto como representantes de la comunidad internacional. A menudo se nos llamaban “los ojos del mundo exterior.” Por suerte, esta opinión aún tiene peso. El vestir un chaleco y gorra portando la insignia de la

---

*los observadores  
en Guatemala por  
lo general gozaron  
de respeto como  
representantes de  
la comunidad  
internacional*

---

OEA no sólo daba seguridad, sino que también tenía un impacto positivo. Estar bien a la vista es una de las funciones de los observadores ya que acentúa un componente fundamental de toda misión de observación electoral, es decir, su efecto disuasivo. El elemento de visibilidad pone de relieve la necesidad de que los observadores hagan llegar su mensaje a muchas más personas mediante apariciones en la radio y televisión locales. Procurando evitar hacer cualquier comentario partidista en lo más mínimo, los tres observadores de la OEA que nos encontrábamos en San Marcos dimos alrededor de una docena de entrevistas durante la semana previa a las elecciones de noviembre. En ellas hicimos hincapié en que el voto era secreto, con el objetivo de contrarrestar la influencia de los intimidadores, cuyas amenazas suelen tener mayor éxito entre los analfabetos. Siempre nos expresamos esperanzados, por no decir convencidos, en que el proceso sería justo y pacífico.

Además de los representantes del TSE, con quienes teníamos comunicación frecuente, tuvimos contacto con líderes políticos, alcaldes, el Obispo, el Jefe militar y el Gobernador del Departamento. Durante un encuentro facilitado por el propio Gobernador, tuvimos la oportunidad de hacer una presentación ante un grupo reunido para la ocasión e integrado por los jefes de policía de cada una de las 29 municipalidades. Efectuamos tantas reuniones de orientación con representantes de las organizaciones observadoras de la sociedad civil como pudimos coordinar en unión al TSE. Tradicionalmente nunca ha habido mucha comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno a nivel municipal.

### **Los observadores internos**

Las organizaciones observadoras nacionales tuvieron un papel importante en estas elecciones. En la medida en que estas organizaciones vayan adquiriendo mayor confianza y madurez política, las misiones de observación internacionales irán perdiendo sentido. Las elecciones de 2003 fueron las primeras en que las organizaciones de la sociedad civil guatemalteca participaron como observadoras de manera significativa. La organización observadora nacional más grande fue MIRADOR, la cual es una coalición integrada por cuatro organizaciones de derechos humanos y humanitarias, y que distribuyó varios miles de observadores inscritos, algunos de los cuales habían sido entrenados sin mucho rigor. La asociación empresarial CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras) también tomó parte con un pequeño grupo de observadores. Este representante de FOCAL tuvo la oportunidad de compartir varias ocasiones durante los dos días de elecciones con un miembro de un grupo de observadoras indígenas. Aunque el grupo estuvo integrado por sólo 40 miembros distribuidos en todo el país, no está mal para empezar.

### **Del altiplano a las llanuras costeras del Pacífico: el 9 de noviembre sobrepasó las expectativas**

A terminar el día el 9 de noviembre, se habían tenido que desplegar escuadrones de policías en cinco municipalidades del Departamento de San Marcos para contener los disturbios. En uno de los poblados, los alborotadores irrumpieron en uno de los centros de votación y quemaron todas las papeletas. Se profirieron amenazas de linchamientos, se incendiaron vehículos, se compraron votos, y en cuatro municipalidades hubo acusaciones de que algunos nombres habían sido borrados de la lista de electores. Apenas pudo contenerse a la multitud, e incluso en

uno de los centros de votación un niño murió asfixiado. A pesar de todo eso, no todas fueron malas noticias en San Marcos. En la mayoría de las municipalidades más propensas a las irregularidades el día de elecciones transcurrió ordenadamente, incluso mucho mejor de lo que se había previsto a principios de la campaña. Hasta en el turbulento San Miguel Ixtahuacán las elecciones se efectuaron satisfactoriamente. Aún cuando muchos fueron privados del derecho a voto, hubo bastante electores que hallaron la fuerza necesaria para derrotar al alcalde. En San Marcos, y en muchas otras municipalidades, mucho del crédito corresponde a los observadores internacionales. Ante el presagio de serios problemas en numerosas municipalidades, se desplegaron unidades del ejército para apoyar a la policía donde fuera necesario. Al final, no se requirió la intervención del ejército, y su presencia fue bastante discreta.

### **CONCLUSIONES**

Con un historial turbulento en lo que se refiere a elecciones, los múltiples acontecimientos de Quiché, Huehuetenango, Esquintla y San Marcos no lograron evitar la sensación de alivio experimentada en todo el país ya que el proceso había concluido más o menos ileso. Salvo contadas excepciones en las que hubo que repetirlas, las inflamables elecciones locales habían llegado a su fin. En comparación con la primera, la segunda vuelta celebrada el 28 de diciembre fue un paseo. Las elecciones fueron un éxito total, excepto por el número de votantes, el cual sólo alcanzó el 45%. En lo que constituye una mejora sustancial con respecto a las elecciones celebradas durante el período de 60 años anteriores, estas elecciones confirieron una legitimidad incuestionable al nuevo gobierno de Berger. Tanto para la OEA, la UE, el Centro Carter y demás misiones de observadores esta fue una experiencia muy gratificante, y para los contribuyentes como Canadá, fue dinero bien gastado.

¿Podrá Berger Poner Fin a los Problemas en Guatemala? El título de este trabajo no es únicamente retórico. Posiblemente la respuesta sea 'no'. Aún cuando se logren aplicar estrictamente las prioridades de la Agenda de Paz (lo cual no es una garantía), cuatro años no alcanzan para modificar de manera significativa patrones culturales que están profundamente arraigados. No obstante, si se mantiene un esfuerzo constante a lo largo del camino trazado por Berger, Stein y otros, los gobiernos subsiguientes podrían consolidar las bases creadas.

## NOTAS

1. Tras algunas deserciones el número ha descendido a 43.
2. Saya y blusa tradicional.
3. Beckett y Pedley, RAND.
4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
5. Manuel Orozco, *Inter-American Dialogue*.
6. Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU para Guatemala 2003.
7. Beckett y Pedley.
8. Ibid.
9. Ronald Wright "Time Among the Maya", 1989; pp. 116-117.
10. Organización de Estados Americanos (OEA) - sitio web.
11. *New York Times*, 1999
12. John W. Graham, *FOCALPOINT Spotlight on the Americas*, FOCAL, Octubre de 2003.

Development Associates Inc., "Guatemalan Values and the Prospects for Democratic Development," 1993.

International IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), "Democracia en Guatemala" (síntesis del informe), 1998.

Lovell, George, "A Beauty that Hurts," 1995.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, "Nunca Más", 1998.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), "Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano," 2003.

Wright, Ronald, "Time Among the Maya," Nueva York, Weidenfeld & Nicolson, 1989.

## Reconocimientos

Deborah Airey, Judy Graham, Paul Haslam, James Lambert, Louise Lavigne, Ginette Martin, Domingo Mateos, Allan Oliver, Claudia Paguaga, Mnsr. Álvaro Ramazzini, Gloria Ramos, Irma Raquel Zelaya. La mención de estas personas aquí reconocidas no significa que concuerden con todo lo expresado en este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales), 'Seminario Permanente sobre Realidad Nacional - La Paz es el Camino', 2002

Beckett, Megan y Anne R. Pebley, RAND, "Ethnicity, Language, and Economic Well-Being in Rural Guatemala," (DRU-2845-NICHD), agosto 2002.

## Acerca del Autor

John W. Graham es el Presidente de la Junta de Dirección de FOCAL.

## Julio de 2004

(Traducción de documento original en inglés publicado en mayo de 2004. Título de la publicación original:

"Can Berger Break the Cycle?")

ISBN: 1-894992-04-0

Publications Mail Agreement: 40012931

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento ([www.focal.ca](http://www.focal.ca)).



# FOCAL

Canadian Foundation for the Americas  
Fondation canadienne pour les Amériques  
Fundación Canadiense para las Américas  
Fundação Canadense para as Américas

1, rue Nicholas Street,  
Suite/Bureau 720  
Ottawa, Ontario  
K1N 7B7 Canada  
Tel/Tél : (613) 562-0005  
Fax/Téléc : (613) 562-2525  
E-mail/Courriel : [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)