

ESPACIOS POLÍTICOS

Año V, número 6, agosto de 2012

Presentación § Eduardo GALEANO: *Ventana sobre el miedo* § Eduardo NÚÑEZ y Fernando VALDEZ: *Elecciones 2011*
§ Javier FORTÍN y Enrique NAVEDA: *¿Inciden las transferencias condicionadas en las elecciones?* § Rúben NÁJERA,
José CAL MONTOYA y Roberto WAGNER: *Algunos apuntes históricos para el estudio de la política exterior de*
Guatemala a inicios de la República § Roberto GARCÍA FERREIRA: *La política exterior guatemalteca: 1944-1954* §
Fernando ANDRADE DÍAZ-DURÁN: *La política exterior de Guatemala durante el período de pacificación de la región*
centroamericana § Documentos: *Acuerdo especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y*
marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia



EDITORIAL
**CARA
PARENS**
IMPRESIÓN: ARIEL C. TORRES



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

P. Rolando Alvarado López, S.J.
Rector

P. Eduardo Valdés Barría, S.J.
Vicerrector de Integración Universitaria

P. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S.J.
Vicerrector de Investigación y Proyección

Dra. Lucrecia Méndez de Penedo
Vicerrectora Académica

Lic. Ariel Rivera Irías
Vicerrector Administrativo

Licda. Fabiola Padilla B. de Lorenzana
Secretaría General

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

Víctor Gálvez Borrell
Decano

Luis Andrés Padilla V.
Vicedecano

Lourdes Balconi Villaseñor
Secretaria Académica

Yan Yanín López Ch.
Director de Estudios de Postgrado

Guisela Martínez Ch.
Directora del Departamento de Ciencias
Políticas y Relaciones Internacionales

Miriam Colindres K.
**Directora del Departamento
de Trabajo Social**

Ana Graciela Hernández
**Coordinadora del área de Experiencias
de Desarrollo Personal**

Carlos Orantes Troccoli
Área de Investigación

Lili Velásquez de Rojas
**Coordinadora Administrativa
y Financiera**

**ESPACIOS
POLÍTICOS**

Año V, número 6, agosto de 2012

CONSEJO EDITORIAL

Director Víctor Gálvez Borrell

Editor Carlos Orantes Troccoli

Yan Yanín López Ch.

J. Fernando Valdez

Byron Morales

Sumario

Presentación..... 3

Eduardo Galeano
Ventana sobre el miedo..... 5

Eduardo Núñez y Fernando Valdez
Elecciones 2011 7

Javier Fortín y Enrique Naveda
*¿Inciden las transferencias
condicionadas en las elecciones?* 27

Rubén Nájera, José Cal Montoya,
Roberto Wagner:
*Algunos apuntes históricos para el estudio
de la política exterior de Guatemala a inicios
de la República* 49

Roberto García Ferreira:
*La política exterior guatemalteca:
1944-1954* 71

Fernando Andrade Díaz-Durán:
*La política exterior de Guatemala durante
el periodo de pacificación de la región
centroamericana*..... 91

Documentos:
*Acuerdo especial entre Guatemala y
Belice para someter el reclamo territorial,
insular y marítimo de Guatemala a la
Corte Internacional de Justicia*..... 101

Ilustraciones: Dibujos de Pawla Kuczynskie

Edición: Carlos Orantes Troccoli
Diagramación: C. Orantes T. y Luis F. Hernández
Corrección y estilo: Paola Godoy, Guisela Asensio, V.M. Gálvez y C.
Orantes T.
Publicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Rafael Landívar de Guatemala
Campus Central, Vista Hermosa III, zona 16, Edificio L, oficina 321
01016 Guatemala de la Asunción
Teléfono PBX 24 26 26 26, fax ext. 2369
Dirección electrónica fac_pol@url.edu.gt
Sitio en la red: www.url.edu.gt/políticas
Impreso en Ediciones Don Quijote, S.A.
ISBN 9978-9929-8088-8-1



SOLICITAMOS CANJE

ESPACIOS POLÍTICOS

Año V, número 6, agosto de 2012

PRESENTACIÓN

Dos temas ocupan el interés de este número de la Revista Espacios Políticos: el proceso electoral 2011 en Guatemala y el estudio de la política exterior del país. El tema electoral aparece cubierto a su vez, en dos artículos. El primero contiene la transcripción editada de las conferencias que ofrecieron en su momento, el politólogo costarricense Eduardo Núñez y el investigador guatemalteco Fernando Valdez, bajo el título Elecciones 2011: análisis de la primera vuelta electoral y perspectivas de la segunda. Ambos expositores realizaron un balance muy completo de la campaña política que culminó con las séptimas elecciones generales realizadas en Guatemala, desde la apertura política que llevó a la transición democrática en 1986. El artículo recoge así, una serie de interioridades del último proceso electoral y constituye un documento útil sobre la situación prevaleciente poco antes de celebrarse la segunda vuelta de las elecciones 2011.

El texto de los investigadores Javier Fortín y Enrique Naveda: ¿Inciden las transferencias condicionadas en las elecciones? El caso de Mi Familia Progresista, se aparta del análisis de las variables normativas, organizacionales y políticas de las elecciones 2011 que desarrolló el anterior artículo. En efecto, en este segundo trabajo, sus autores abordan un tema que generó fuerte debate durante la campaña política del pasado año: el aparente carácter clientelar de uno de los principales programas de la política social de la administración Colom. Mediante una sólida información que combina datos de pobreza, de distribución de la ayuda del Programa Mi Familia Progresista, cifras del padrón de electores y de los resultados de la elección, ambos investigadores proponen avanzar una respuesta a esta polémica que envenenó la última contienda electoral y determinar así, la influencia que dicho programa tuvo en los resultados de las elecciones 2011.

El segundo tema de interés de esta revista, lo ocupa el estudio de la política exterior de Guatemala. En efecto, entre marzo y agosto de 2011, la

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales realizó tres actividades académicas destinadas a aportar conocimientos y elementos de juicio sobre dicha política. La primera fue el coloquio: Algunos apuntes históricos para el estudio de la política exterior de Guatemala a inicios de la República, que contó con la participación de los profesores de esta Facultad: José Cal y Rubén Nájera. La segunda fue la conferencia virtual: La política exterior guatemalteca 1944-1954, del investigador uruguayo y experto en historia contemporánea de Guatemala: Roberto García Ferreira. La tercera: La política exterior de Guatemala durante el período de pacificación de la región centroamericana, estuvo a cargo de Fernando Andrade Díaz-Duran, ex ministro de Relaciones Exteriores de 1983 a 1985. Las tres conferencias fueron moderadas por Roberto Wagner, profesor de esta Facultad y su versión editada es la que se ofrece en este número

El propósito del ciclo de conferencias mencionado, fue identificar tres momentos históricamente relevantes en el desarrollo de la política exterior del país para examinar en forma comparativa, el grado de conocimiento e información que se tiene sobre tal política, en cada uno de los tres momentos ya indicados. A partir de lo anterior, la intención fue identificar las dificultades, limitaciones y eventuales lagunas de información y de fuentes, así como las razones de ello. Se espera con ello facilitar la reflexión sobre las formas de enfocar el estudio de la política exterior de Guatemala a lo largo de su historia, por parte de profesores, estudiantes e investigadores de esta Facultad y alimentar así la discusión sobre una metodología más adecuada y realista para el análisis e investigación de dicha política pública.

En la sección de Documentos, se incluye el texto del Acuerdo especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia, suscrito entre las partes y auspiciado por la OEA, el 8 de diciembre de 2008. Tal documento es parte de los temas que la ciudadanía debe conocer y discutir antes de ser consultada el próximo año, en el referéndum correspondiente y sobre lo que esperamos retornar más adelante, en próximas publicaciones.

Para terminar, unas palabras sobre las ilustraciones que siempre acompañan los números de la Revista Espacios Políticos. Se trata esta vez de las caricaturas del dibujante polaco Pavel (Pawla) Kuczynski, cargadas de fina ironía y de nostalgia no exenta de un halo de tristeza, en su crítica al sin sentido y absurdo que exhibe la sociedad mundial contemporánea.

VENTANA SOBRE EL MIEDO

Eduardo Galeano

El gran negocio del crimen y el miedo sacrifica la justicia

En un mundo que prefiere la seguridad a la justicia, hay cada vez más gente que aplaude el sacrificio de la justicia en los altares de la seguridad. En las calles de las ciudades se celebran las ceremonias. Cada vez que un delincuente cae acribillado, la sociedad siente alivio ante la enfermedad que la acosa. La muerte de cada malviviente surte efectos farmacéuticos sobre los bienvivientes. La palabra farmacia viene de pharmakos, que era el nombre que daban los griegos a las víctimas humanas de los sacrificios ofrendados a los dioses en tiempos de crisis.

La industria del miedo

El miedo es la materia prima de las prósperas industrias de la seguridad privada y del control social. Una demanda firme sostiene el negocio. La demanda crece tanto o más que los delitos que la generan, y los expertos aseguran que así seguirá siendo. Florece el mercado de las policías privadas

y las cárceles privadas, mientras todos, quien más, quien menos, nos vamos volviendo vigilantes del prójimo y prisioneros del miedo.

Clases de corte y confección: cómo elaborar enemigos a medida

Muchos de los grandes negocios promueven el crimen y del crimen viven. Nunca hubo tanta concentración de recursos económicos y de conocimientos científicos y tecnológicos dedicados a la producción de muerte. Los países que más armas venden al mundo son los mismos países que tienen a su cargo la paz mundial.

Afortunadamente para ellos, la amenaza de la paz se está debilitando, ya se alejan los negros nubarrones, mientras el mercado de la guerra se recupera y ofrece promisorias perspectivas de carnicerías rentables. Las fábricas de armas trabajan tanto como las fábricas que elaboran enemigos a la medida de sus necesidades.

El miedo global

- * Los que trabajan tienen miedo de perder el trabajo.
- * Los que no trabajan tienen miedo de no encontrar nunca trabajo.

* Quien no tiene miedo al hambre, tiene miedo a la comida.

* Los automovilistas tienen miedo de caminar y los peatones tienen miedo de ser atropellados.

* La democracia tiene miedo de recordar y el lenguaje miedo de decir.

* Los civiles tienen miedo a los militares, los militares tienen miedo a la falta de armas, las armas tienen miedo a la falta de guerras.

Es el tiempo del miedo.

* Miedo de la mujer a la violencia del hombre y miedo del hombre a la mujer sin miedo.

* Miedo a los ladrones, miedo a la policía.

* Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin

televisión, miedo a la noche sin pastillas para dormir y miedo al día sin pastillas para despertar.

* Miedo a la multitud, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser, miedo de morir, miedo de vivir...

El hambre desayuna miedo

El miedo al silencio aturde las calles. El miedo amenaza.

Si usted ama, tendrá sida.

Si fuma, tendrá cáncer.

Si respira, tendrá contaminación.

Si bebe, tendrá accidentes.

Si come, tendrá colesterol.

Si habla, tendrá desempleo.

Si camina, tendrá violencia.

Si piensa, tendrá angustia.

Si duda, tendrá locura.

Si siente, tendrá soledad.



ELECCIONES 2011: ANÁLISIS DE LA PRIMERA VUELTA ELECTORAL Y PERSPECTIVAS DE LA SEGUNDA

Eduardo Núñez¹

Dividiremos esta exposición sobre la primera ronda electoral 2011 en tres partes: la primera, sobre los elementos más relevantes desde la perspectiva normativa y jurisdiccional; la segunda, lo que deja este proceso desde la perspectiva técnica y organizacional (un tema muy debatido por primera vez en 25 años); la tercera, el análisis desde la perspectiva política incluyendo los datos propiamente electorales.

Desde la perspectiva normativa-jurisdiccional, hay varios elementos que podrían ser los principales a considerar. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, que tiene virtudes y defectos, también se caracteriza por poseer disposiciones difusas y otras contradictorias. Al mencionar que son contradictorias, me refiero a que unas van en un sentido y otras las contradicen. Por ejemplo, hay una norma que establece que los partidos políticos, para mantener su registro legal, deben obtener un 5% de los votos válidos emitidos en una elección.

Pero, en otra parte, se dice que aunque no obtengan un 5%, si logran un diputado, conservan su registro. Por otra parte, se permite que partidos que no compiten en la elección, se mantengan. Es decir, una norma apunta a la contracción del sistema. A esto nos referimos al mencionar contradicciones en el espíritu de las normas. Cuando mencionamos normas difusas, nos referimos a la disposición difusa por excelencia: la que establece un tope al gasto electoral de un dólar por cada empadronado al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a las elecciones (que para este año son Q48.5 millones). Un tope de gasto de campaña que no tiene ninguna relación con el costo real de las mismas.

Más allá del rasgo global de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, hay otros elementos importantes que se derivan de la elección del 11 de septiembre. Primero: la carencia de mecanismos coercitivos, lo que generó una campaña marcada por el irrespeto a la legalidad, que difícilmente es comparable con ninguna de las elecciones precedentes. Aquí hay un dato importante relacionado con la dinámica de funcionamiento del proceso electoral, que hizo que los partidos políticos tomaran una decisión consciente de no acatar de manera precisa los límites que la Ley establece. Hubo un marcado irrespeto a la legalidad por parte de los mismos. Por ejemplo, adelantar la campaña electoral más allá de lo que la Ley establece como

¹ Politólogo costarricense, fue Coordinador General del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA en Guatemala, es autor de diversos artículos y ensayos publicados en revistas especializadas sobre temas de política y elecciones en América Latina y conferencista invitado en varios foros públicos. Actualmente es Director Residente del National Democratic Institute (NDI) en Guatemala.

plazo fijo para realizarla. La ruptura de los topes del gasto electoral que fue evidente (pues los dos partidos que van a la segunda ronda han superado el tope del gasto entre una y una vez y media más). En un rasgo de “honestidad” al final, algunos fiscales de partidos políticos terminaron aceptando lo que era evidente respecto de esta elevación.

El segundo rasgo que tuvo este proceso, desde la perspectiva jurisdiccional, es que anteriormente, ningún otro proceso en el período de la democratización en Guatemala, se judicializó. Es decir, que se pusieron los órganos jurisdiccionales a resolver tantos temas judiciales. Esto es algo previsto en la normativa electoral, por cuanto todas las decisiones del órgano electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y ante la Corte de Constitucionalidad (CC), pero fue llevado a niveles incomparables en cuanto a la cantidad de impugnaciones a candidaturas. Incluso después de las elecciones, hubo personas que no pudieron asumir sus cargos porque las impugnaciones presentadas por los partidos los inhabilitaron. Tenemos un grado de judicialización muy importante, que en términos del significado político-estratégico, supuso una pérdida de centralidad, de relevancia y de majestuosidad del Tribunal Supremo Electoral. Es una pérdida del supuesto de “supremo”, para decirlo de una manera poco crítica.

Un tercer rasgo desde la perspectiva jurisdiccional, fue igualmente, el altísimo

volumen de impugnaciones a los resultados electorales. Se presentaron 150 impugnaciones a estos resultados. Es el volumen más alto de impugnaciones que ha habido. Ciertamente todas fueron rechazadas por razones de forma, por cuanto no fueron presentadas en las mesas de votación, que es un argumento jurídico válido. Pero nos está indicando que hay una percepción de los actores políticos en competencia, de que no hubo toda la certeza deseada sobre el manejo de las Juntas Electorales y sus resultados.

Un cuarto elemento fue la percepción creciente de un TSE debilitado, tanto en el imaginario ciudadano como en su relación con los partidos políticos. Esta fue una herencia que desafortunadamente ha quedado y no es atribuida exclusivamente, como algunos han manifestado, a la idoneidad o no de los Magistrados o a sus actitudes. Me parece que estos no son juicios justos y equilibrados, pero es lo que está quedando al final de esta primera fase del proceso.

Hay otra dimensión que es la perspectiva organizacional y técnica. Por primera vez en 25 años se ha generado el debate sobre si la elección estuvo bien organizada o no. De pronto, algo que estaba resuelto en Guatemala, que era la capacidad de la organización electoral del Tribunal, fue cuestionada; y lo fue fundamentalmente la noche de las elecciones, por el “retraso” en el proceso de entrega de resultados. Quiero

compartir con ustedes algunos datos que se distancian un poco de esta percepción.

En primera instancia, la observación electoral nacional más comprensiva que hizo el Mirador Electoral, en términos de colocar observadores en 1,802 Juntas Receptoras de Votos (JRV), distribuidas estratégicamente en todo el país y que permitió un conteo rápido con una gran precisión, indica que no es cierto que haya perdido el Tribunal capacidad de organización. Sus capacidades logísticas se mostraron básicamente intactas. Arriba del 97% de las JRV abrieron en completa normalidad y horario; arriba del 96% de las JRV tuvieron la totalidad del material requerido o su material fue completado en el transcurso de la mañana (lo cual permitió que la elección se desarrollara con normalidad); por encima del 97% de los miembros de las mesas de votación estuvieron presentes (miembros titulares y suplentes, capacitados previamente). Esto indica que hubo efectividad en el proceso de selección, capacitación y desplazamiento de los miembros de las JRV. Adicionalmente a lo señalado, más del 98% de las JRV en donde hubo observadores presentes, contaron con al menos dos fiscales de partidos políticos o al menos, los dos grandes partidos en competencia (la Alianza UNE-GANA versus el Partido Patriota). ¿Qué es lo que indican datos como los anteriores? Que la organización, la logística y la administración del día “D” se desarrolló dentro de los márgenes convencionales de efectividad que el TSE ha demostrado

desde 1985 hasta la fecha. No es cierto que haya habido una “lesión” a la capacidad del TSE en cuanto a sus facultades de administración, en su función de organizar el proceso.

Un segundo elemento que también se dijo, es que iba a haber caos, por razones de la documentación personal. Dado que se iba a votar con dos documentos, eso iba a generar un problema de inseguridad en cuanto a la certeza de los resultados. Tampoco fue cierto. El desafío de la votación con dos documentos fue ampliamente superado por el trabajo conjunto entre el RENAP² y el TSE. Menos del 1% de los ciudadanos empadronados tuvo problemas para votar por razones de documentación. Es decir, un nivel de efectividad elevadísimo. Y así como se fue duro con el RENAP al sancionarlo habría que reconocerle que al final de cuentas, el documento no fue duplicado, no tuvo tantos defectos como se había dicho o estos fueron corregidos y la coordinación entre el TSE y el RENAP permitió un padrón sustantivamente más preciso y seguro que los padrones anteriores. El 60% del padrón tenía incluso una foto, la huella dactilar y la firma de los ciudadanos, lo cual hacía básicamente imposible que una persona pudiera votar por otra o lo pudiera hacer dos veces.

El tercer elemento, que se debatió la noche de las elecciones -o en algún momento de aquella noche- fue sobre el conteo y los resultados electorales.

² Registro Nacional de las Personas.

Ciertamente hubo un retraso en el proceso de entrega de los resultados. A las 10:00 p.m. únicamente el 3% de las JRV habían reportado sus datos al TSE. A media noche se tenía apenas el 20%, pero ya a las 4:00 a.m. se tenía el 90% de los resultados. ¿Qué significa esto?, ¿fracasó el sistema de transmisión? No fracasó el sistema de transmisión, afirmar eso es un error. Se volvió lento dicho sistema de transmisión, producto de la imprevisión sobre el impacto del crecimiento en el padrón y del crecimiento de la asistencia a las urnas durante el proceso de escrutinio. Es decir, el retraso se dio durante el proceso de escrutinio en las mesas de votación. Pero una vez que dicho escrutinio se concretó, el margen fue razonablemente efectivo dentro de los márgenes tradicionales que el órgano electoral ha tenido. Entonces, ¿qué fue lo que pasó? Pues que el aumento del padrón en 1.4 millones y el incremento de la votación en un 8% marcaron la diferencia. Hay que tomar en cuenta que también hubo otros factores como errores en la instrucción a las JRV. Estas juntas no reportaron los datos presidenciales, sino que los entregaron hasta que tenían las cinco distintas elecciones completas. Pero en términos generales, hubo un alto grado de normalidad y el hecho de que haya habido retraso en la entrega de los resultados no significó un problema con la certeza de los resultados. Sobre el conteo rápido que realizó Mirador Electoral, la diferencia más grande en el resultado presidencial fue de 0.06% entre los datos oficiales y los datos del conteo rápido (fue el

caso de UCN con 0.62%). Para el Partido Patriota fue de 0.11%; estamos hablando de un grado de precisión extraordinaria. Lo anterior no quiere decir que el conteo rápido venga a avalar los resultados electorales, porque eso no le corresponde, pero sí que es un criterio independiente y técnicamente válido, que permite indicar el correcto manejo respecto de la voluntad popular expresada por las ciudadanas y ciudadanos de este país.

El último elemento, desde la perspectiva técnico-organizacional relevante, es que hay una transformación drástica del padrón electoral, que no tiene precedentes en relación con las elecciones anteriores. Por ejemplo, el padrón creció un 22% entre el 2007 y el 2011. Ese 22.5% que creció, significó un incremento bruto de casi 1.4 millones de personas en cuatro años. Pero el incremento más relevante se dio en el número de mujeres en el padrón. En el año 2007, el padrón electoral de mujeres representaba el 46.9%; en 2011 dicho padrón de mujeres representa el 50.7%. El efecto del menor registro electoral de las mujeres hace cuatro años significó que éstas votaron un 5.5% menos que los hombres. Aunque no tenemos los datos necesarios (porque aún se están recogiendo los padrones de mesa) para que el TSE pueda reportar por “criterio de género”, cómo votaron hombres y mujeres, es previsible que esa menor votación registrada en 2007, asociada con un menor registro en el padrón, se compense también con el incremento de mujeres en esta votación de 2011.

Lo anterior muestra datos interesantes. Pero, ¿qué nos está indicando este cambio en el padrón? Que se llenó un subregistro que muchos nos habíamos imaginado que existía, que nadie sabía, ni había podido cuantificar y que de pronto, hoy tiene rostro. Eran básicamente mujeres, mujeres rurales y mujeres indígenas que hoy están registradas. Y el efecto de crecimiento del padrón tiene que estar profundamente asociado con el mayor número de mujeres que solicitaron documento personal de identificación. Hay casi un 12% más de mujeres por encima de los hombres, que solicitaron DPI³ en este proceso. Es decir, desde 2008 a la fecha. Ahí se empieza a encontrar la correlación de fuerzas entre un mejor registro de los datos civiles, una mejor documentación de las personas y por supuesto, un incremento natural en la identificación electoral de las personas.

¿Cuál es el dato interesante? Se ha dicho por ejemplo, que la razón por la que tantas mujeres se inscribieron es porque “Cohesión Social” las obligó. Y todos lo hemos escuchado. No voy a calificar si hay una relación directa entre los programas sociales y el incremento del número de mujeres con DPI, dentro del padrón. Lo que sí es un hecho es que el crecimiento del número de mujeres en el padrón se ha disparado en las dos últimas elecciones. Para que se tenga una idea. Entre 2003 y 2007 el crecimiento de mujeres en el padrón fue de 25%, mientras que el crecimiento de hombres fue de 12.7%. Entre 2007

y 2011 el crecimiento de mujeres subió 32% y el de hombres aumentó 14%. Esto está indicado en que hace cuatro años el proceso de descentralización de las mesas generó una mejor incorporación de las mujeres al padrón electoral. Ahora, el proceso de documentación personal genera un impacto benéfico en la salud, certeza y precisión del padrón electoral guatemalteco. Considero que hay un documento mucho más sano y más preciso que todos los documentos anteriores.

La tercera dimensión es política. Una primera perspectiva al respecto, es cómo funcionó el sistema de partidos en esta elección (desde una perspectiva estrictamente coyuntural). Tuvimos 28 partidos políticos legalmente inscritos en esta elección, lo que representa el segundo registro más alto del período democrático en Guatemala, solo superado por la elección de 1995 (que tuvo 29 organizaciones políticas registradas). De estos 28 partidos políticos, 19 postularon candidatos a elección nacional (entiéndase que compitieron para la presidencia, diputados del listado nacional o por distrito específico) y que 9 partidos políticos, no postularon candidatos. Esto último es lo que llamamos en Guatemala un fenómeno de “partidos latentes”. Partidos que tienen registro electoral pero que no compiten. Es algo muy particular e interesante, resultado de un incentivo en la Ley, que premia al que no participa y castiga al que lo hace. Así, si un partido no participa no pierde el registro, pero si participa y

3 Documento Personal de Identificación.

no obtiene el 5%, pierde el registro. Es lo que le sucedió al partido de Adela de Torrebiarte. Un partido creado seis meses atrás compite y no obtiene ni un diputado, ni el mínimo de votos por lo que es castigado. Pero hay partidos como el PLP⁴ que tiene tres elecciones de no competir, pero que mantiene su registro intacto. O bien los denominados “verdes”. En los 19 partidos mencionados, se presentaron diez binomios presidenciales, por cuanto hubo tres alianzas, incluyendo una novedosa que no sólo involucró partidos, sino un movimiento social: el “Frente Amplio de Izquierda”, que incluyó a la CONIC⁵. No recuerdo una experiencia precedente en Guatemala en donde un movimiento social haya formado parte de una alianza electoral; es un dato novedoso.

De los diez binomios, siete postularon mujeres, lo que es una buena noticia en términos simbólicos. Y resalto este último término porque ese mismo número de mujeres en los binomios presidenciales, no se reflejó en los listados de diputados ni en los listados de alcaldías, que fue mucho menor. Dos partidos desaparecieron después de las elecciones por no alcanzar el mínimo legal establecido de 5% de votos válidos o un diputado al Congreso de la República. De los 28 partidos que participaron en esta elección, solo dos tienen más de 20 años, cuatro existían antes de los Acuerdos de Paz y los otros fueron creados previo a las elecciones del 2007; es decir, que tienen menos de 10 años de existir. Lo anterior es un claro

indicador de la inestabilidad que caracteriza este sistema de partidos. Quien lleve un registro histórico tuvo que haberse percatado que el país habrá producido alrededor de 68 partidos políticos, desde 1985 hasta la fecha. De esos, cerca de 37 participaron en una elección y desaparecieron. Eso nos da una idea de la fragilidad del sistema en términos de su estabilidad institucional.

El anterior es un primer dato importante desde la perspectiva del juego político: muchos partidos, pero un número sorprendente de partidos que aunque tienen registro, no compiten, 9 de 28 para ser precisos. Es algo sobre lo que hay que reflexionar.

Una segunda dimensión es que el volumen de dinero en la política mantuvo un ritmo de crecimiento exponencial; los datos ahora son impresionantes. Con un límite de Q.48.5 millones al cierre de la primera ronda presidencial (11 de septiembre), el Partido Patriota (PP) había gastado, según Mirador Electoral, Q.126.5 millones. Esto significa que había gastado una vez y media el tope electoral, sólo en la primera vuelta y sólo en publicidad. El partido Líder⁶ había destinado Q.70.5 millones y UNE⁷, Q.82.7 millones. Si se relaciona la inversión en publicidad con el número de votos presidenciales obtenidos, cada voto del PP costó Q.78.00; cada voto de Líder casi Q. 68.00 y cada voto obtenido por UNE-GANA a nivel de diputados, costó Q.83.00. Lo anterior significa que el

4 Partido Libertador Progresista.

5 Coordinadora Nacional Indígena y Campesina.

6 Libertad Democrática Renovada.

7 Unidad Nacional de la Esperanza.

promedio de la elección en el país es que cada voto que se obtiene, cuesta cerca de US\$. 10.00.

Hay que considerar el volumen de dinero del que estamos hablando y estamos haciendo solo mención de la publicidad electoral. No nos referimos a los gastos en organización, proselitismo, salarios, transporte, regalos, comidas, etc. Estamos hablando de un volumen de dinero que está completamente fuera de control.

Existen otras particularidades a analizar; entre ellas, el promedio o la relación del costo de las campañas electorales de Guatemala, comparadas con el número de habitantes. En Estados Unidos, en la última elección que ganó Obama, el promedio por habitante sobre el costo de la campaña electoral fue de \$2.86. En Guatemala, en la elección del 2007, este costo fue de \$2.80. No se ha podido hacer la proyección para 2011, porque estamos esperando la segunda ronda presidencial.

Un dato interesante es que cuando se relaciona el crecimiento del padrón con el aumento de los costos, la elección del 2011 no resulta tan cara como la de 2003, que fue más costosa en dinero. En 2003, cada voto costó US\$.12.35. El total de los gastos en publicidad de la elección de 2003 fue de Q.490 millones. El gasto total de la elección de 2007 fue de Q.470 millones y al día de hoy, según reportes del TSE a la primera ronda, el total de costos de publicidad electoral de los partidos es de

Q.415 millones. Al momento de la primera ronda, el promedio del costo por persona empadronada ha sido de US\$.7.27

¿Por qué son estos datos importantes? Porque el problema no es sólo cuánto valen las campañas. La pregunta fundamental es ¿Quién paga las campañas? Y cuando se analizan los datos cruzados de los reportes de contribuciones privadas que hacen los partidos, contra el reporte independiente que hacen los medios de inversión publicitaria de los mismos, con el monitoreo independiente que hace el TSE y el monitoreo que hace Mirador Electoral, notamos que hay inconsistencias en los cuatro reportes. No hay relación entre lo que se reporta que ingresa, con lo que se reporta en inversión.

Lo anterior remite a un debate de gran importancia en América Latina y Guatemala, por supuesto. Es el dilema del financiamiento legal versus el financiamiento ilegal. El dilema de los últimos 10 años en América Latina es la amenaza de penetración del dinero ilícito en las campañas electorales. Es evidente que se trata de un sistema (para decirlo de una manera suave y diplomática) profundamente poroso.

Un tercer elemento se refiere a la forma como se desarrolló el proceso electoral y como se desarrolló la campaña. Defino la campaña en dos grandes fases. La primera como un referéndum y no una campaña electoral. Aquí no se produjo una campaña sino un gran referéndum

nacional sobre si Sandra Torres Casanova tenía, debía, podía o no, ser candidata presidencial. En torno al debate sobre la razón jurídica, la razón política y la razón ética que justificaba o no la participación de Sandra Torres, hubo una campaña de tipo bipolar. Hubo una gran oposición a su proyecto político. En torno a la oposición a dicho proyecto político, se registró el fortalecimiento de una figura que garantizaba la derrota del proyecto político de Sandra Torres. Esa era la figura de Otto Pérez Molina en el Partido Patriota. Por eso la primera fase de la campaña que concluye con la resolución de la Corte de Constitucionalidad (CC) y que ratifica la prohibición de Sandra Torres de competir, es un gran referéndum sobre tal candidata. Al analizar la cobertura noticiosa, se nota que el debate estaba centrado sobre ella y sobre la idoneidad jurídica, política o ética, de su candidatura.

Durante este proceso funcionó un sistema bipolar, en el que los terceros eran básicamente nulos. Esto tuvo una lógica de campaña, ya que fue en ese juego de polarización en el que entraron los dos equipos de campaña: el del Patriota y el de la UNE-GANA. Ello con el fin de evitar la dispersión del voto, que fue lo que finalmente vimos después de la desaparición de la candidatura de Torres.

En la segunda fase, muchos pensaron que después de la dimisión de Sandra Torres, se trataría de una elección sencilla. O sea, que el triunfo del Patriota sería como una rodada cuesta abajo. Se

nos olvida que en ningún sistema bipolar, cuando un polo cae, el otro queda intacto y eso fue lo que pasó. Lo que se ve en el resultado del PP es que éste recuperó en su votación, el tamaño natural del grupo de preferencias electorales que lo respaldaban. El PP tuvo un 24% de los votos en la primera ronda en 2007, creció naturalmente casi 10 puntos a lo largo de estos cuatro años y ahí quedó. El otro 10% o 15% que lo lanzaba casi hasta ganar en primera ronda, se diversificó. Era un voto anti-Sandra Torres, no un voto para el PP. Ese voto se diversificó en Suger y en menor medida, en Harold Caballeros. Es entonces bastante sencillo y claro el análisis. No se genera una campaña unipolar como muchos pensaron, que Otto Pérez se conducía en rodada hacia el triunfo, sino una campaña multipolar acotada, en donde surge Suger, Caballeros y fundamentalmente, la figura de su competidor en segunda ronda: Manuel Baldizón. ¿Qué es lo interesante? Que el intento en esta segunda ronda ha sido generar una nueva bipolaridad, consistente en asociar a Baldizón con Sandra Torres y tratar de consolidar el voto anti-Sandra nuevamente en torno a la figura de Pérez Molina. Si creyéramos en las encuestas (que fallaron en el período precedente) diríamos que están siendo razonablemente exitosas en consolidar el voto anti-Sandra, nuevamente en torno a la figura de Baldizón. Como dicen en economía *Ceteris Paribus*⁸ y si las condiciones permanecen intactas, vamos a ver que eso no será necesariamente así.

⁸ "Siendo las cosas por igual".

Un cuarto elemento desde la perspectiva política, tiene que ver con el impacto de la violencia en el proceso electoral. Otra de las profecías anunciadas y no cumplidas, es que esta elección iba a ser un baño de sangre. No fue cierto. Las amenazas de la criminalidad común y del crimen organizado (especialmente del narcotráfico) sobre las elecciones, amenazas anunciadas a lo largo del proceso, no se presentaron. Ni los delitos comunes ni el narco afectaron el proceso de las elecciones. Las elecciones se desarrollaron con un alto grado de normalidad. ¿Dónde estuvo el problema? En la conflictividad propiamente electoral, asociada con dos factores que fueron: la reelección consecutiva de alcaldes y la movilización o traslado de votantes de un municipio a otro, para influir en los resultados electorales. Es decir, no fue ni el crimen como tal ni el narcotráfico. Fue la conflictividad propiamente político-electoral, resultado de la competencia a nivel local. Aquí los datos son interesantes. Según un diagnóstico que hizo la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (que le da asesoría al TSE), los conflictos por razones de resultados electorales se presentaron en 43 municipios, o sea en 12% o 13% de los municipios. No fue el dato que originalmente dio el Ministro de Gobernación (quien habló de 70 municipios), ni otros datos. Hay varios análisis (como el de FLACSO) que dan un resultado de 56 municipios. La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) habla de alrededor de 60 municipios. Pero este diagnóstico citado, menciona 43. Por otra parte, 56% de estos hechos de violencia,

ocurridos la noche de las elecciones, se concentraron en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Sololá, Sacatepéquez y San Marcos.

Los tipos de violencia estuvieron fundamentalmente asociados con cuatro grandes factores.

- a. Desorden público; es decir casos en los que los ciudadanos se desbordaron o impidieron que se hiciera el escrutinio o que se transmitieran los resultados o amenazaron a las Juntas, etc. Fueron 27 casos en 27 municipios (63%);
- b. Quema de papeletas en ocho municipios;
- c. Quema de infraestructura en seis y
- d. Violencia específica contra agentes electorales, miembros de mesa o juntas municipales en dos municipios. Tenemos un crecimiento grande en el volumen de conflictividad local de tipo electoral, pero un decrecimiento del impacto de los delitos comunes y hechos del narcotráfico en las elecciones. Caso interesante. La violencia es atribuible a la política y no a las causas propias de la conflictividad social o a los poderes fácticos, como muchas veces, en esta elección, se ha querido indicar.

Un quinto elemento lo conforma el análisis de los resultados; es decir, de las cifras. Es evidente que los resultados en la elección se vieron fundamentalmente distorsionados por la percepción de que el PP no ganó con la contundencia que las encuestas decían. Sus asesores cometieron un error estratégico, al poner el énfasis en explicar lo que no habían obtenido en lugar de explicar lo que habían obtenido. Ningún candidato presidencial en primera ronda, ha ganado con la contundencia con la que Otto Pérez Molina ganó en primera ronda, en la historia democrática de este país. Obtuvo 18 de 23 distritos, (únicamente Portillo lo superó en este número). Pero, además, ganó consistentemente en todos los principales distritos electorales del país, en los cinco principales distritos electorales en los que se concentra la mayor cantidad de población electoral. Otto Pérez, en tres de ellos, ganó con un nivel superior al 40% sobre su segundo competidor (que fue en todos los casos Baldizón) y en los otros ganó por una diferencia superior al 10%. Un triunfo realmente contundente. Si comparan el desempeño presidencial del PP ganando 18 de 23 distritos en esta elección, frente a los 5 de 23 que ganó en la elección anterior, pensarán que efectivamente el PP expandió su capacidad organizacional, su capacidad de movilización y sobre todo, expandió su base social. Las razones pueden ser múltiples: las innovaciones como los círculos patriotas o las células patriotas o como muchos atribuyen, la adopción de liderazgos locales que fue muy

fuerte, básicamente vinculados al FRG⁹. La razón es lo de menos, lo que se analiza es el dato. Hay un aumento sustantivo del desempeño del PP. Ganó por 13 puntos de diferencia, que es la distancia más grande que ha habido entre el primer y segundo contendiente, en todos los procesos electorales del período democrático en Guatemala.

Son datos interesantes para tener presentes. Frente a lo anterior, Líder ganó en cinco distritos electorales de menor peso electoral (valga la redundancia). Pero el dato más interesante resulta al cruzar las cifras de presidencia con legislativo. En efecto, mientras el Patriota obtuvo 57 diputados y 126 alcaldías (aunque el conteo de las alcaldías es muy dinámico y cambia con relativa facilidad) Baldizón ganó 27 alcaldías y obtuvo 14 diputados. Si se analizan solo los datos presidenciales, pareciera que el resultado de la segunda ronda está básicamente “cantado”. Pero cuando se observa el desempeño de UNE-GANA, con casi un millón de votos y sin candidatura presidencial, se concluye que se está frente a una elección mucho más competitiva, mucho más cerrada, si finalmente la estructura de UNE-GANA se moviliza a favor del candidato Baldizón. En términos del Congreso, conservamos el mismo número de bancadas: once, pero se reacomodan los pesos electorales de las distintas bancadas. Tenemos dos mega bancadas, tres bancadas intermedias y siete bancadas chicas, incluyendo otras

9 Frente Republicano Guatemalteco.

tres que solo tienen un diputado. Aunque hay muchos partidos, normalmente el Congreso tiende a concentrarse en primeras minorías fuertes. Hace cuatro años fueron tres: Patriota, UNE y GANA; ahora fueron dos, una de estas ya dividida, en donde UNE y GANA quedaran más o menos similares, con aproximadamente veinte diputados cada una.

El otro elemento novedoso de este proceso es un temprano alineamiento de alianzas; no de la alianza en torno a la figura de Baldizón para la candidatura presidencial. Es el caso de la alianza en el Congreso, que sale dos días después de los resultados electorales; o sea, algo que ya se estaba cocinando previamente y que indica que podría haber un escenario razonablemente posible de una presidencia del PP, con un director de oposición. Si esa alianza se mantiene intacta, la alianza en torno a Líder tendría más o menos 84 diputados, lo cual le permitiría a este último partido, controlar la Junta Directiva y las principales comisiones parlamentarias.

En términos de representatividad, crece el número de mujeres en tres, aunque esta vez por razones diferentes. Fueron electas 18 mujeres, el mismo número que en 2007. Pero dado el resultado de las impugnaciones a candidatos por ser contratistas del Estado, el número de mujeres subió en tres puestos más. Una nueva técnica que pueden utilizar las mujeres para aumentar su número. Tenemos 21 mujeres representando el 13% del total de parlamentarios. Hay

18 diputados indígenas, manteniendo el número intacto, aunque hay posibilidades de que suba a dos más. Esto debe manejarse con cuidado, pues la definición de indígenas se hace por autoadscripción y no por asignación externa. Va a depender mucho de la definición que ellos personalmente tomen. Hay que resaltar que se reeligió un menor número de diputados que hace cuatro años (2007). En la reelección inmediata fueron sólo 68 de los 158 diputados para un 43% de reelección consecutiva (69 si tomamos en cuenta a Haroldo Quej).

El último elemento es el de la expansión de la participación electoral. Esa es una buena noticia. La participación electoral llegó a 69%, superando en 8.8% el volumen de asistencia a las urnas de 2007. Se han llegado a los mismos niveles de participación electoral de la primera elección democrática de 1985. Hay 1% más de diferencia, debajo de la elección que ganó Vinicio Cerezo. El pico de abstención se dio en 1995, año en el que la abstención llegó al 56%. Ha habido un proceso de recuperación paulatina en el que el salto más importante en el volumen de participación, se da en esta elección (con casi un 9% de incremento). Es un dato importante que tiene explicación en dos factores. Una mayor descentralización de la JRV que acerca las urnas a la gente. La descentralización se incrementó en 10% con relación a 2007; y por supuesto, un aumento de 1.4 millones de ciudadanos en el padrón.

Sobre el tema del liderazgo, parece que los perfiles de los principales candidatos que compitieron en este proceso electoral, están asociados con los segmentos, preferencias o motivaciones electorales que orientan a los grupos de población. Uno de los rasgos principales de la cultura política en Guatemala, es una cierta adhesión a valores autoritarios. Es el país de América Latina que estaría más dispuesto a apoyar un golpe de Estado, según los estudios de Latinobarómetro. El surgimiento de una figura militar como la del General Pérez Molina responde a una concepción que predomina en cierto segmento de población que valora el orden, el principio de mando, de autoridad. Esta idea está asociada también con esa dimensión subjetiva, pero también muy concreta: se piensa en Otto Pérez Molina como el hombre que puede solucionar el problema de seguridad. Todos los esfuerzos que se han hecho en la campaña de Pérez Molina, lo asocian con varios temas y pocos tienen éxito. Hay una asociación natural entre el General y la seguridad; y por ese tema va a ser medido. La evaluación del desempeño de Pérez Molina va a estar asociada con los resultados en materia de seguridad. La figura de Sandra Torres, y en menor medida, de Manuel Baldizón, responden al otro gran segmento. A un segmento que vota por necesidad, que vota por razones económicas. Los dos grandes problemas que reflejan las encuestas son seguridad, problemas económicos y el más importante en el imaginario colectivo de

los guatemaltecos es la seguridad. Hay una cantidad de personas que responden que les preocupa el mejoramiento y el acceso a los servicios sociales. Aparece nuevamente la figura de Sandra Torres. Se asocia con la política social. Baldizón es una figura más interesante. Si lo pudiéramos definir, sería ese personaje que reúne toda clase de estereotipos dentro de su marco partidista. Es un candidato que trata de englobar todas las fuerzas electorales sin importar ideologías. Engloba a aquellos capitales regionales que pueden quedarse fuera de no ganar Baldizón. También es un candidato que los medios lo han asociado con acumulación de capital ilegítimo y ahora se le critica como posible continuidad de Sandra Torres y de los programas sociales.

Hay una diversificación de las fuerzas políticas electorales del país. Ningún candidato ha contado, hasta ahora, con la total bendición del capital clásico del país. Hay una razón. Hace un tiempo se produce una revuelta de los políticos y de la política, en contra de los capitales tradicionales del país, que hoy encuentran reflejo en un factor coyuntural. El PP ha tenido una baja voluntad de alianzas. Ha sancionado a los políticos tradicionales, aduciendo que son “sinvergüenzas”. Se ha posicionado en un discurso antipolítico, perteneciendo a la “clase política”. Esto lo que le ha generado son “muchos heridos en el camino” (para decirlo en términos políticos). Es natural ese alineamiento de la figura de Pérez

Molina. No es por razones ideológicas, ni porque sea militar. Son asuntos que tienen que ver con el tipo de actitud y comportamiento que el PP ha tenido de relacionarse con otras organizaciones políticas. La cruzada es eso, un gran esfuerzo de llevar una figura al poder, que pueda reflejar una gran coalición de partidos políticos y de intereses. Eso es una virtud y un defecto. Es una virtud en el sentido de que podrían acceder al poder juntos, en donde han estado tradicionalmente marginados, porque aunque en Guatemala han participado muchos partidos tradicionalmente, son sólo los partidos de una orientación, los que han accedido al poder. El gran problema es cómo cohesionar una diferencia tan profunda que hay al interno de esa coalición. Este sería un clásico ejemplo de una alianza electoral, pero de una mala coalición de gobierno. Es un fenómeno relativamente frecuente en la historia política latinoamericana.

A modo de conclusiones, se pueden mencionar las siguientes:

a. Alto grado de normalidad técnica y logística en las elecciones. No es cierta la afirmación del fracaso del TSE. Hubo problemas técnicos y también problemas de operación, pero están dentro de los estándares promedio de las capacidades de organización electoral a nivel latinoamericano. El TSE sigue punteando, sigue estando en los primeros lugares en cuanto a efectividad.

b. Un incremento en la conflictividad electoral de tipo local, muy significativo, conflictividad asociada con la reelección consecutiva de alcaldes y el traslado de votantes de un municipio a otro.

c. Un incremento elevado del volumen de impugnaciones de los resultados de las elecciones, principalmente de los resultados locales, agregando un dato interesante y es que la totalidad de las impugnaciones fueron rechazadas por el Tribunal, argumentando un criterio de forma y no de fondo. Es decir que no fueron presentadas en donde tenían que hacerlo (que precisamente era en las JRV). Otro dato interesante, al sumar las 150 impugnaciones del día de las elecciones, con todas las previas, en esta elección se han presentado 772 impugnaciones. No ha habido una elección con tantas impugnaciones en la historia de Guatemala.

d. Alto número de partidos latentes: nueve partidos de 18 no participaron en el proceso electoral. Un partido que no compete es como si renunciara a su ADN. Es decir, un partido político nace para competir en las elecciones, si no compete es otra cosa, es una asociación política, un centro de estudios o un grupo de presión, pero no un partido. Si no se compete no se es partido.

e. Un profundo descontrol en los gastos de campaña: Q415 millones en publicidad electoral para la primera ronda, es demasiado. Es casi el costo de organizar las elecciones, pues el TSE recibió Q500 millones.

f- Una actitud de bajo respeto a la legalidad y a la autoridad electoral. Se ha dicho que la debilidad normativa del Tribunal ha existido desde siempre. Pero ahora algo pasó, en la relación entre el TSE y los partidos que insisto, los partidos tomaron una decisión “consciente” de no obedecer las restricciones que ellos mismos produjeron o construyeron y establecieron en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

g. Una elección con alto grado de incertidumbre a lo largo de todo el proceso. Aunque se sabía quiénes eran los competidores no se sabía si iban a poder competir y finalmente, una de ellas no compitió, lo cual generó un grado de incertidumbre que se reflejó muy bien en las encuestas (que nunca pudieron leer la no implicación de las preferencias electorales de los ciudadanos y ciudadanas del país).

h. Una configuración de dos grandes segmentos de población que votan por motivaciones distintas. Hay un gran segmento de población que vota por motivaciones de seguridad fundamentalmente. Son básicamente segmentos urbanos y casi siempre votan por opciones conservadoras. Es el segmento básicamente asociado a la figura del Partido Patriota, a la figura de Suger, a la de Caballeros o a Encuentro por Guatemala. Y un crecimiento del peso electoral de otro segmento que vota por necesidades económicas y que es mucho más susceptible a las ofertas populistas

de tipo concreto. Este segmento está creciendo en importancia conforme crece el padrón, fundamentalmente en zonas rurales profundas.

i. Amenazas no cumplidas sobre el proceso electoral. Por ejemplo, problemas severos en cuanto a la documentación no se dieron, violencia generalizada por razones de delincuencia y narco tampoco se produjeron. Otro dato a resaltar también y novedoso, es la expansión de la observación nacional a niveles sin precedentes. Más de 12,000 observadores nacionales versus el menor número de observadores internacionales que ha habido en Guatemala en toda su historia (únicamente 58 de la OEA)¹⁰. Es la primera vez que el país apuesta por confiar en sus propios ciudadanos como garantes de las elecciones y no en ciudadanos de otros países.

j. Extraordinaria expansión de la base del sistema electoral que no encuentra reflejo en el funcionamiento, capacidad de inclusión y efectividad del sistema de partidos en Guatemala. Es decir, tenemos una gran transformación en la base, que no encuentra canales de expresión en la forma en que funciona el sistema de partidos. Pareciera entonces que la reforma futura en materia del régimen político, tiene que poner énfasis en el sistema de partidos para compensar lo que es una profunda activación ciudadana en materia de participación electoral.

10 Organización de Estados Americanos.

ELECCIONES 2011: ANÁLISIS DE LA PRIMERA VUELTA ELECTORAL Y PERSPECTIVAS DE LA SEGUNDA

Fernando Valdez¹¹

El primer y principal rasgo del proceso electoral 2011 es que se consolida la irrupción de los grupos regionales en el control de la política nacional. Se percibió el inicio de ello en el 2000, con la llegada del grupo Portillo. Luego este fenómeno se altera con la recuperación de las elites tradicionales en el gobierno de Berger, en 2004. Esta elección 2011 confirma lo que ha venido configurándose y es que la capital ya no puede decidir sola la Presidencia de la República. El voto del departamento de Huehuetenango es, más o menos, un cuarto del total del padrón. Estamos hablando de grupos regionales que irrumpen y buscan el control del gobierno central y de los recursos del Estado; son partidos, actores con historial político, grupos económicos de diversa naturaleza.

La segunda constatación es que se configura o confirma la pérdida de la iniciativa estratégica de las elites

tradicionales en este proceso. Nos enfrentamos a una situación en la que nuevos grupos están financiando la política, con suficiente capacidad para romper los arreglos históricos que este país había tenido, en materia de financiamiento de campañas electorales. Lo que se ha investigado normalmente es que los grandes financistas tenían una mezcla de acuerdos como la instalación de una mesa a la cual iban los cheques y de esa mesa centralizada se repartían siguiendo ciertos criterios previamente definidos. Simultáneamente a esa mesa central se añadían hasta recientemente, aportaciones no disciplinadas o aportaciones unilaterales a los diversos grupos, según intereses gremiales por un candidato “A” o “B”, según un potencial socio en diverso giro productivo. Esos arreglos, además de esa mesa, se han roto en el sentido que podríamos avanzar la hipótesis de que el financiamiento del candidato que ganó la primera vuelta, no contó en inicio con el financiamiento asegurado para poder postularse con éxito y sostener y financiar una campaña tan exorbitantemente costosa. Recordemos que este grupo viene de un proceso electoral anterior que tuvo que ser financiado de alguna manera.

Hay un crecimiento muy importante del voto nulo y blanco. Estamos hablando de un 30% del crecimiento de ese voto, cuya lectura es compleja. No es igual decir que se vota nulo o se vota blanco porque se tiene un posicionamiento

¹¹ Director en Ciencias Sociales con concentración en Ciencia Política, por la Universidad Iberoamericana de México. Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL, actualmente es Director del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política –INGEP-, de la Universidad Rafael Landívar. Su última publicación es: *La Fascinación por la Mancoia: Del pacto entre las Élités al Acuerdo Social- Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar (2009).

ideológico explícito frente a lo que está ocurriendo. Hay una mezcla que va desde el analfabetismo funcional hasta un error elemental en una marcación o hasta el rechazo explícito pensado, deliberado sobre cómo funcionan los partidos y el propio sistema político. Esto debe ser estudiado y también la forma de distinguir la interpretación del voto blanco o el voto nulo. Pero es mucho un crecimiento de más del 30%. Esto ocurre simultáneamente también con ese crecimiento extraordinario de los votantes, que nos lleva a la confirmación obvia de que Guatemala ya se ubica en las posiciones más altas de los países que votan en América Latina. Atrás quedó la idea que en Guatemala se vota poco. Esta votación es extraordinaria, al igual que lo es que la ciudadanía vote en tales cantidades, con el costo que significa desplazarse por la geografía de este país, complejo en tal sentido.

Las mujeres votan más que los hombres. Nos faltan las evidencias finales en términos de números, pero se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que las mujeres votaron más o por lo menos igual que los hombres, en esta ocasión. Y se confirma que quienes más votan son los indígenas. Es un mito que votan más los ladinos; los indígenas también lo hacen y abrumadoramente. Junto a ello tenemos también el claroscuro que representa el análisis de procesos tan complejos en zonas no indígenas, como en el Oriente.

Por ejemplo, Jalapa, cuya votación se disparó por arriba de la media nacional.

Otro tema se refiere a la idea de que estamos ante la conformación de nuevos bloques regionales asociados a grupos transnacionales. Sobre todo en lo que tiene que ver con recursos naturales. Las negociaciones ya no pasan por el centro, la inversión del capital transnacional relacionado con la explotación de recursos naturales renovables o no renovables, ocurre en los territorios mismos. El éxito de esa negociación depende de la presencia de interlocutores que tengan poder político consolidado en los territorios, que defiendan y garanticen que la explotación va a ocurrir sin mayores contratiempos y que a su vez, esos grupos territoriales-nacionales tengan las correcciones con el gobierno central para que no hayan sorpresas (como las clásicas de contar con las aprobaciones de los estudios ambientales). Hay un “piso” del alineamiento de los grupos económicos que cambió. Lo que no se sabe con exactitud (y habría que investigarlo) es la forma como están operando estos nuevos emprendimientos económicos en esas regiones y cómo esto cambiará la correlación política en el país de manera más sostenida. En esto hay que tomar distancia firmemente de la asociación que se quiere hacer desde el centro; es decir, desde la capital y desde ciertos grupos socioeconómicos en el sentido de homologar, identificar o asociar a los nuevos grupos de capital con el capital criminal. Este es un recurso ideológico

al que debemos resistirnos a creer. No significa que no hayan estas conexiones; todos hemos escuchado de estudios sobre lo que sucede en el norte del país, estudios muy documentados, rigurosos, basados en experiencias extraídas del Registro Nacional de la Propiedad, en los que se documenta cómo se han consolidado estos grupos, que tienen presencia en el Congreso, que controlan los gobiernos municipales.

El otro punto guarda relación con una idea que se le atribuye a Elbridge Gerry en Boston. Se afirma que fue el primero en idear una estrategia para crear una geografía electoral, un distrito electoral que le permitiera una sobrerrepresentación ciudadana. Lo traigo a colación en Guatemala, pues en el país ocurrió un fenómeno de creación de facto de un distrito electoral. Esto no tiene que ver con la Ley Electoral. Tiene que ver con lo que ocurrió con Cohesión Social. Este programa produjo resultados que fueron subvalorados, que no supusieron que la política social iba a tener tal nivel de alineamiento en términos de voto y ese fue un fenómeno extraordinario cuyo estudio debe ser profundizado.

No creo exagerar cuando afirmo que el control electoral está en manos del capital en el país. Pero no es la lectura de la década de 1960, cuando se decía que los políticos están al servicio del empresario que les paga la campaña. Ese análisis ya no

sirve. Aquella imagen de la oligarquía que citaba a su casa a los dirigentes políticos y les decía cuál tipo de Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) o de Ley del IVA¹² había que aprobar. Esto ya no opera así. Los líderes políticos entendieron que negociar con estos grupos pasa por perder sus propios recursos y esos recursos están viniendo del control enorme, inmenso de las transferencias condicionadas.

En algunos departamentos, como Huehuetenango, se está hablando de casi Q360 millones en transferencias al año (2010). En Jalapa, de Q85 millones; en Totonicapán (controlado por los hermanos Arévalo que se han movido del FRG al Partido Patriota) de más Q100 millones. En Petén, de más de Q185 millones. En Escuintla, de casi Q240 millones. Es lo que denomino el efecto perverso de la descentralización en Guatemala. La descentralización que hemos respaldado y en la que hemos creído, hizo posible el manejo de recursos inmensamente mayores para los gobiernos municipales. Esto, acompañado de la dinámica nueva que se da en el Congreso y que particularmente comienza con el Gobierno de Berger, cuando el secretario González (uno de los accionistas importantes del Banco del Café) estaba al frente de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia. Se crea un mecanismo para negociar con los diputados y se legitiman, desde el Gobierno Central, votos a cambio del reparto de recursos del Estado. A esto

¹² Impuesto al Valor Agregado.

debemos ponerle un nombre, lo cual no significa que antes no ocurriera. Pero en este momento se vuelve un sistema que impacta dramáticamente el proceso político, desde que empiezan con la mayor ingenuidad posible a participar los ciudadanos en los consejos comunitarios, con la esperanza de que sus decisiones puedan ser escuchadas y tomadas en cuenta. Luego nos enteramos que apenas el 19% de los proyectos que son demandados por las comunidades de base son atendidos. Mientras que por encima del 81% ni siquiera se les informa si serán atendidas o no sus peticiones. Es decir, existe un entorno en el que ocurre el proceso electoral, en el que la disputa se fragua en el interior del país para tomar en control del proceso electoral. La pieza más compleja, conceptualmente, para entender este proceso, tiene que ver con la naturaleza del capitalismo en Guatemala. Hablamos de esta descripción del pre-capitalismo y del patrimonialismo, un análisis en que coinciden quienes nos ubicamos en el neoestructuralismo y los que se denominan libertarios.

En Guatemala existe un capitalismo que se controla a sí mismo y hay un Estado que no tiene capacidad de controlar ni conducirse a sí mismo y los grandes grupos de capital han decidido cuáles partes de la economía se abren y cuáles no. Han tomado el control de lo que se produce, cómo se produce y en dónde se produce. Ahora asistimos simplemente a una enorme insurrección de miles de miles de pequeños emprendedores o empresarios,

que con enormes dificultades han tratado de buscar “nichos de oportunidad” y que con el paso de los años, los han venido ocupando de las formas más extrañas que aún son incomprensibles. El centro es la banca, son las cabezas de los grandes holding, de las marcas que conocemos. Ese es el centro desde donde se controla la Junta Monetaria, donde se deciden las políticas tributarias, desde donde se permite, se hace posible o se impide que se haga una reforma fiscal en el país. Ese es el centro. Si vemos a los actores del reparto del control político en el país, parece que tienen en común dos cosas: han pasado de ser empleados a ser emprendedores individuales. En ENADE¹³, recordarán que alguien informó que hay un grupo de empresas que suman alrededor de mil trabajadores y que su capital ronda los Q.125 millones. Todo esto está registrado en el Registro Nacional de la Propiedad. Es capital legal desde el punto de vista que se exige en este país.

Existen algunos ejemplos de fortunas amasadas en regiones como el Oriente del país. Es el caso de Mario Estrada en Jalapa y su candidato a vicepresidente, Urruela, un empresario industrial importante en el país. Compitió con el PAN¹⁴ en 2003 y fue disidente de esa línea. Tenemos un conjunto de disidencias. Es un ejemplo de la disputa por darle un rumbo económico no monopolístico al país. Hay también otros espacios en donde el capital o el capitalismo criminal (su denominación

¹³ Encuentro Nacional de Empresarios.

¹⁴ Partido de Avanzada Nacional.

técnica) acumulan ilegítimamente, con recursos ganados a través de la venta de drogas, que luego coloca en los circuitos comerciales y los “blanquea”. A partir de ese momento es imposible saber qué dinero es legítimo y cuál no.

Este fue un proceso electoral en el que se exageró la afirmación según la cual, el Tribunal Supremo Electoral había hecho mal su trabajo. Pero estamos supeditados a una Ley profundamente rezagada. Una autoridad que no tiene capacidad de averiguar o aproximar el origen de los fondos de las campañas. Esto pervierte la legitimidad de un proceso electoral aunque haya sido conducido con el mayor rigor posible. En este año ocurrió eso como nunca antes y de las maneras más escandalosas que se puedan imaginar.

El capital crece, acumula en los circuitos de la economía. Los capitalismos del primer mundo, que se caracterizan por un fuerte componente social y un Estado de Derecho, funcionan basados en sus instituciones y no sólo en el éxito de sus propios procesos económicos. En el caso de Guatemala, este fenómeno tiene una anomalía enorme. Un grueso de lo que hoy es el Producto Interno Bruto (PIB), un grueso de los capitales históricos no son el resultado del éxito económico sino de arreglos históricos de los gobiernos con determinados grupos. Si se rastrea el origen del Banco Industrial, éste se constituyó con recursos públicos de todos. Este no es el único caso, hay otros casos en los que se ha producido

un tipo de capitalismo, que debemos denominar como mercantilista. Se denomina así porque en el mercantilismo no existe independencia plena de los circuitos políticos respecto de los circuitos económicos. Los circuitos económicos no hicieron posible ni facilitaron el crecimiento equilibrado y homogéneo en este país, debido a que los monopolios y los oligopolios hacen lo contrario. La economía ha crecido por “las orillas”. El centro está literalmente controlado por los grandes grupos económicos. En las “orillas” hay expresiones o fenómenos que incursionan en el circuito político. Son dos niveles de análisis distintos, pero complementarios los planteados por Eduardo y por mi parte. No podemos prescindir de uno o del otro.

Es muy difícil que sea reformada la Ley Electoral y de Partidos Políticos por los propios partidos políticos, los propios diputados. He insistido que en los diversos esfuerzos sobre reforma electoral tiene que haber presión social; si no se moviliza a la sociedad civil, si no nos sumamos a los inconformes y se le dice a las autoridades que no se puede permitir que la política sea controlada por las finanzas o por los grupos económicos y mucho menos por capitales oscuros o de dudoso origen (por ponerles un nombre), las reformas van a ser siempre menores. En cuatro años estaremos intentando de nuevo un proceso electoral con similares limitaciones y/o vacíos. Lo demás está dicho. No se sabe qué va a pasar en la segunda vuelta, más

allá de lo que dicen las encuestas, que fueron dramáticamente erradas, aunque casi todas coincidieron en el primer y el segundo lugar. Más allá del resultado puramente electoral, el asunto es si tiene sentido un país en el que la política pasa por los circuitos del dinero, en donde la victoria está altamente asociada con los recursos financieros. En donde lo que se está disputando es el control de los recursos públicos, la enorme corrupción, la red de intereses. No se exagera al decir que buena parte de esta campaña ha sido financiada con recursos públicos.

Suena un poco a ironía cuando se habla de que hay que dar más dinero a los partidos políticos por parte del Estado. Pero ¿acaso no viene del Estado buena parte de ese dinero con el que se está financiando? Cuando un empresario coloca Q20 millones en la campaña los va a recuperar y no existe ningún cliente más apetecible para todos los grupos de capital y para todas las empresas, que el Estado. No existe forma de vender a los precios más altos que al Estado y no existe ningún negocio en donde pidan menos cuentas sobre la calidad con la

que se venden servicios (en términos de carreteras, puentes, pizarrones, escritorios, etc.) que al Estado. Estos son negocios que el país paga. Son recursos del Estado con los que las empresas financian a sus candidatos. No parece ser una discusión inteligente decir que hay que darle mayor financiamiento público a los partidos.

Sería de mi agrado que los medios de comunicación fijaran explícitamente posturas a favor de un candidato u otro o por lo menos, su línea editorial (como sucede en Estados Unidos con el New York Times, que es demócrata o el Miami Herald, que es republicano). Actualmente la ley obliga a que en las empresas desaparezca el anonimato dentro de las sociedades anónimas. Deben ahora tener acciones nominativas. Por lo tanto, esto va a ayudar a transparentar los negocios. Resulta que tanto Baldizón como Pérez, por ejemplo, tienen acciones en el Periódico y Baldizón informó que posee millones de quetzales, que ha viajado etc. El otro candidato ha sido empleado del Estado. Es decir, ambos poseen fuentes personales de ingreso financieros diversos, que deben ser conocidas.



¿INCIDEN LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LAS ELECCIONES?

El caso de Mi Familia Progresa

**Javier Fortín¹
Enrique Naveda²**

Introducción

En los últimos tiempos, las políticas de protección social han experimentado una transformación profunda en los países en desarrollo con la multiplicación, hacia finales de los años noventa, de los programas focalizados de transferencias condicionadas (Layton y Smith, 2011: 1). Estos programas ofrecen a las familias un incentivo económico con la condición de que los niños asistan a las aulas y reciban servicios médicos para mejorar sus oportunidades de futuro. Además, tienen un gran contenido redistributivo de la riqueza, por lo que una docena de gobiernos de América Latina los ha puesto

¹ Licenciado en ciencia política y en relaciones internacionales por la Universidad Francisco Marroquín. Maestro en políticas públicas de la Universidad Estatal de Nueva York en Stony Brook y en relaciones internacionales de la Universidad Francisco Marroquín. Ha escrito dos cuadernos de información política acerca del transfuguismo parlamentario y el voto cruzado en el país, publicados por FLACSO-Guatemala.

² Licenciado en periodismo por la Universidad del País Vasco y pensum cerrado en la maestría de Estudios Estratégicos de la Universidad Rafael Landívar. Es editor general de Plaza Pública e investigador para el Informe Estado de la Región.

en marcha, teniendo en mente que en el corto plazo también pueden funcionar como paliativos de la pobreza.

Aunque desde el punto de vista de sus resultados programáticos todos o casi todos han obtenido buenas calificaciones³ cuando han sido técnicamente evaluados, los efectos de los programas de transferencias condicionadas parecen no circunscribirse a las consideraciones de política pública que dieron lugar a su nacimiento.

Uno de los campos que se ha abierto de manera muy reciente a la investigación es el de las relaciones entre instituciones políticas como los partidos, el Estado o las elecciones y los programas de transferencias condicionadas. Dentro de ese vasto campo, los politólogos han trabajado con especial ahínco –si bien todavía de forma fragmentaria, con descripciones y explicaciones aún muy parciales– en encuadrarlo dentro de las teorías del clientelismo y la compra de votos (Hopkin, 2006: 1).

Siguiendo a Germán Lodola (2011), diremos que en esta área prevalecen tres enfoques. El primero, que aborda la oferta, investiga cómo, de entre un conjunto de posibilidades limitado por restricciones institucionales, los políticos determinan los beneficios que le otorgarán a un grupo de personas y cómo deciden las características del grupo en el que

³ Para una narración basada en evidencia científica de las bondades de este tipo de programas en México, ver, por ejemplo, Ana L. De La O, 2009.

recaerá el favor. Un segundo enfoque se centra en comprender las particularidades de la demanda y tiende a manejar dos premisas: que la pobreza es un factor que moldea la oferta clientelar y que las zonas rurales y poco pobladas son más gobernables y facilitan la compra de votos. El tercer enfoque considera que detrás de estos esfuerzos hay un intercambio de raigambre clientelista en el que el benefactor espera una retribución de su patrocinado; esa retribución es su voto en las elecciones. Quienes investigan en esta línea han subrayado las dificultades que para los partidos políticos en la mayoría de los sistemas electorales entraña controlar la conducta de los beneficiarios en el momento de emitir el voto.⁴

En Guatemala, el 16 de abril de 2008, tres meses después de haber asumido el mando del Ejecutivo y con una población aún expectante acerca de lo que se podía esperar de su mandato, el gobierno de Álvaro Colom aprobó un acuerdo gubernativo que le dio vida a un proyecto que hasta poco antes no había entrado en los planes de su administración: Mi Familia Progresá, el primer programa de transferencias condicionadas en el país.

Mi Familia Progresá fue presentado por el Gobierno como un programa cuya promesa de eficacia se veía respaldada por todos los ejemplos de éxito que existían en otros países de América Latina, de

donde se había tomado la idea y en buena medida el diseño. Sus objetivos eran los mismos que han caracterizado a este tipo de programas desde su concepción: mejorar el capital humano del futuro inyectándole dinero público a las familias pobres a condición de que enviaran a sus hijos a la escuela y los llevaran al centro de salud. Además, se suponía que, si el esfuerzo se enfocaba en municipios palpablemente pobres, la transfusión de dinero contribuiría a dinamizar las economías locales y, por lo tanto, tendría un efecto multiplicador.

Mi Familia Progresá comenzó con un proyecto piloto que abarcaba a cuatro municipios y fue creciendo hasta que en el 2011 alcanzó 307 municipios. La focalización, en un primer momento, durante aquel 2008, siguió criterios geográficos que priorizaban atender a las familias de los municipios más pobres del país (basada en un mapa de pobreza que elaboraron el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan)), pero pronto se adoptó el enfoque de la focalización por familias (PNUD, 2011). Teóricamente, la justificación de este cambio era evitar que se atendiera de manera distinta a familias que registraban los mismos niveles de pobreza por el sólo hecho de que unas vivieran en regiones más deprimidas que las otras. Pero la opinión pública ignoraba que el criterio de selección se hubiera modificado y observaba cómo Mi Familia

4 Para una discusión teórica en torno a los problemas de coordinación y a los incentivos en la compra de votos, al igual que propuestas de modelo que resuelven los mismos, ver Stokes, 2005.

Progresista se afanaba por instalarse en casi todos los municipios del país. En medio de las feroces críticas que se oían en contra de la primera dama, Sandra Torres, la impresión que prevalecía era que el programa había abandonado del todo o en parte sus objetivos técnicos, se había despojado del disfraz de política pública y comenzaba a mostrar su verdadero rostro: el de máquina clientelista al servicio de las aspiraciones presidenciales de Torres.

Conforme Mi Familia Progresista iba creciendo y se acercaban las elecciones, más vivo y duro se hacía este debate, incluso después de que la Corte de Constitucionalidad sentenciara que la candidatura de Torres era inconstitucional y no le permitiera inscribirse. Esta situación también continuó después de la primera vuelta electoral: hubo artículos en los medios de comunicación que analizaban la posibilidad de que el Gobierno le hubiera impreso un sesgo clientelista y eso le hubiera beneficiado en las elecciones. De hecho, así parecía. Sorprendidos porque el partido oficial había hecho un llamado a votar nulo, que parecía haber tenido efectos sobre ese tipo de votos, pero también sobre los blancos,⁵ y asombrados, sobre todo, porque la coalición integrada por el partido oficial y la Gran Alianza Nacional (GAN), aún sin candidata presidencial y cuando se

vaticinaba su descalabro, había obtenido 47 diputados, varios analistas políticos atribuyeron los resultados a la construcción de Mi Familia Progresista en una red clientelar y se preguntaban si aquella maquinaria podría servirle a la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) para, poniéndola al servicio del partido Libertad Democrática Renovada (LIDER) en la segunda vuelta, impedir que el Partido Patriota ganara las presidenciales.

Medio año después de la primera vuelta electoral es un hecho que el Partido Patriota ganó las elecciones. Sin embargo, muchas de aquellas preguntas siguen vivas y afectan a otras cuestiones más generales acerca de la relación entre los programas de transferencias condicionadas y el voto. Por ejemplo: ¿Afectó Mi Familia Progresista los resultados electorales del 2011? ¿Existe relación entre Mi Familia Progresista y el crecimiento del padrón electoral? ¿Incidieron las transferencias condicionadas en la preferencia electoral de los beneficiarios?

Las respuestas no son sencillas ni monolíticas y develarlas con la máxima precisión es algo que aún está fuera del alcance de la investigación. Hay casos en los que, por ausencia de información o de variables de control, no es posible ofrecer más que ligeros indicios. Por ejemplo, no es sencillo contestar de manera tajante si el programa tuvo una lógica, o lo que es casi lo mismo, una intención clientelar a partir de la focalización. Si se tomara como punto de partida la focalización

⁵ Es importante mencionar que para evaluar el aumento de los votos blancos y nulos en las elecciones 2011 se elaboró un análisis de medias a nivel municipal entre el *moving average* de blancos/nulos de todas las elecciones a partir de 1985 (seis elecciones en total) y los resultados del 2011. El análisis arrojó que sí existe una diferencia. Los resultados del test fueron los siguientes valores: $T=9.537$; $df=325$; $\text{Sig. (2-tailed)}=.000$.

geográfica, sería preciso comparar ciertas variables electorales de los municipios participantes con las mismas variables de municipios que hubieran quedado fuera del programa, pero son tan pocos los municipios que quedaron al margen que esta fórmula no sirve para control. El problema es que sin municipios de control, al relacionar beneficiarios y no beneficiarios con los resultados electorales, el producto del análisis pudiera no ser más que una inextricable combinación de las variables estudiadas y otras condiciones preexistentes. Más aún si tenemos en cuenta que una de las características de los beneficiarios es que son pobres, y la pobreza fue una variable importante para explicar el voto de la UNE en el 2007.

Por otro lado, la focalización pronto pasó a ser por familia, lo cual exigiría cambiar la unidad de análisis del municipio a la familia, pero esa información es de acceso limitado. Aunque es posible obtener indicios, son muy precarios, por lo que será tarea futura, en todo caso, explorar de una manera más precisa si Mi Familia Progresá se expandió conforme a criterios programáticos.

Las hipótesis de este trabajo son tres. La primera, que el índice municipal de pobreza está relacionado con la inversión anual de Mi Familia Progresá. La segunda, que existe una relación entre Mi Familia Progresá y el cambio en el padrón femenino. Y la tercera, que las transferencias condicionadas incidieron en la conducta electoral de los beneficiarios.

Las dos primeras hipótesis se examinarán aplicando regresión lineal cartográfica⁶. Para explorar la tercera hipótesis, no sólo se aplicará la regresión lineal cartográfica sino se combinará con un análisis jerárquico por grupos de municipios.

Emplearemos cuatro grupos de variables con sub-variables: el voto, las transferencias condicionadas, el padrón femenino y el índice municipal de pobreza.

Metodología

Para analizar el efecto de Mi Familia Progresá en los resultados electorales del 2011 se utilizó Philcarto, un programa informático desarrollado por el geógrafo francés Philippe Waniez. Philcarto permite elaborar cartogramas que describen la distribución espacial de las variables a considerar. El análisis está fundado en los datos municipales de pobreza de la Segeplan, los datos de distribución de la ayuda del programa presidencial Mi Familia Progresá, los datos del padrón electoral y los resultados de las elecciones 2007 y 2011. Con base en esta información se elaboraron mapas cuyo principal objetivo es analizar la relación entre Mi Familia Progresá, la pobreza, el aumento del padrón de mujeres aptas para votar, la distribución del voto favorable de

6 El análisis mediante regresión lineal cartográfica es distinto del análisis de regresión lineal estadística, debido a que, además de la variación de la media de la variable dependiente en función de la independiente, también se toma en cuenta la distribución inter e intra municipal. Este procedimiento es el adecuado en esta investigación porque la unidad de análisis es la municipalidad, una unidad geográfica.

la planilla del distrito nacional de la UNE-GANA y la proporción de votos blancos y nulos, todo a nivel municipal.

Adicionalmente, se recurrió al análisis de regresión simple o bivariada para profundizar en el estudio de la relación entre Mi Familia Progresá, pobreza y elecciones. En esta técnica estadística se asume una relación lineal entre las dos variables bajo análisis y se traza una línea recta entre una nube de puntos que representan la ubicación de las observaciones en un plano cartesiano y cuyas coordenadas corresponden a los valores de la variable dependiente e independiente. El trazo más eficiente de esta línea es aquél que minimiza la suma de los cuadrados de los errores de la ecuación. Una forma de evaluar el valor explicativo o predictivo del modelo de regresión (qué tan bien explica la ecuación de regresión la variación o el cambio de la variable dependiente) es verificar visualmente la gráfica: en la medida en que los puntos de la nube se encuentren más cercanos a la línea de regresión, mejor es el ajuste de la ecuación a los datos y, por lo tanto, mayor es su fuerza explicativa.

De manera formal, el ajuste se verifica por medio del coeficiente de determinación R^2 .⁷ Este coeficiente

7 Otro indicador comúnmente utilizado para analizar los modelos de regresión es el coeficiente de regresión “r”; de hecho, R^2 se obtiene de elevar al cuadrado el coeficiente de regresión “r”. Sin embargo, como sugiere Michael Lewis-Beck (1980: 25), el coeficiente r puede inflar la importancia de la relación entre las variables. Por ejemplo, una correlación de 0.5 le puede sugerir al lector que la mitad de Y está siendo explicado por X ya que una correlación perfecta es igual a 1.0. Sin embargo, se sabe que una r de 0.5 explica

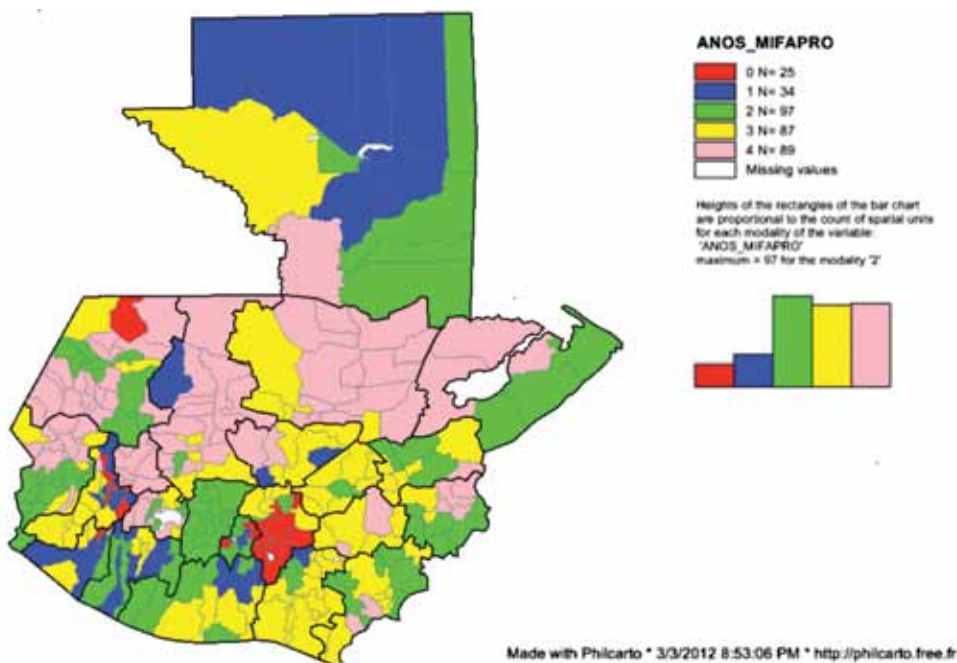
recoge en qué proporción varía la variable dependiente en función de la variable independiente. El rango de valor del R^2 va de 1 a 0. Y mientras que 1 significa que la variación de la variable independiente depende por completo de la variable independiente, 0 implica que no hay ninguna relación entre las variables. Es importante mencionar que pocos autores sugieren límites precisos para considerar como relevante un coeficiente R^2 . Sin embargo, un coeficiente menor que 0.20 es generalmente considerado como bajo (Lewis-Beck, 1980: 20-26).

Mi Familia Progresá, pobreza y elecciones

El mapa que sigue describe la geografía del país en función de la cantidad de años que cada municipio recibió las transferencias condicionadas de Mi Familia Progresá. La escala abarca desde los que no fueron incluidos nunca en el programa (0 años) hasta aquellos que formaron parte de él desde el 2008 (4 años) y dado que una vez que un municipio entraba a formar parte de los beneficiados ya no salía, existe una relación directa y progresiva entre el año de inclusión y el tiempo dentro del programa. De este modo, los municipios de color rojo representan aquéllos que no recibieron beneficio del programa Mi Familia Progresá durante el gobierno de la UNE, y los de color rosado constituyen aquéllos que empezaron a recibirlo en el 2008 y que,

únicamente el 25% de la variación en Y ya que r elevado al cuadrado es igual a 0.25. De tal cuenta, interpretar la regresión por medio de r puede causar confusión al lector, por lo que en este trabajo se optó por R^2 .

Mapa 1. Años de beneficio de Mi Familia Progres a nivel municipal.



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progres.

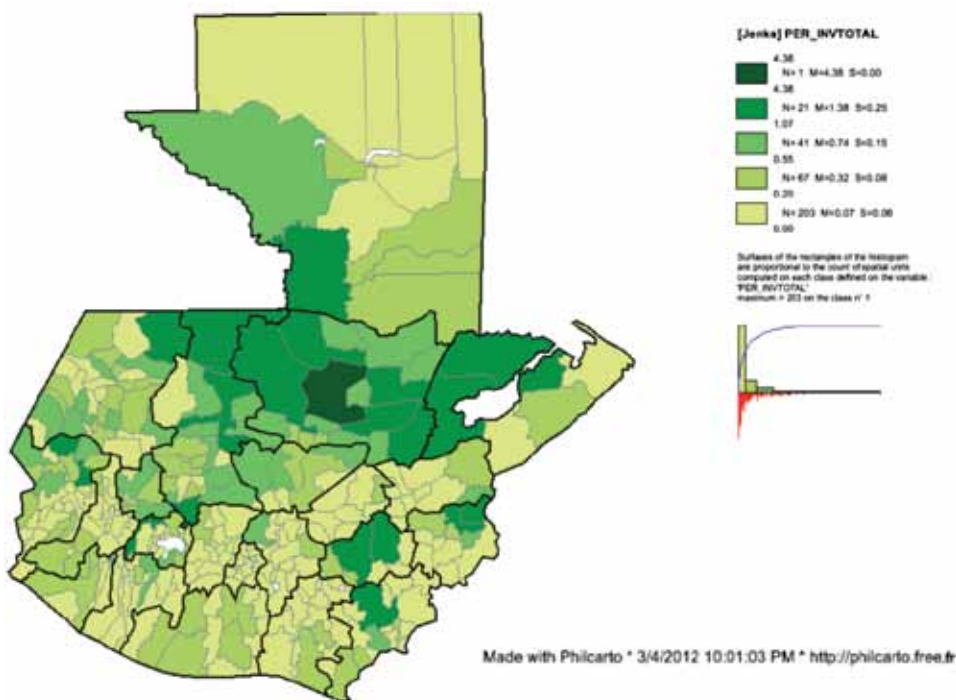
por lo tanto, lo percibieron durante el cuatrienio. Entre ambos, los municipios azules entraron en Mi Familia Progres a en el 2011, por lo que participaron un año; los verdes, dos años; y los amarillos, tres años.

Por otro lado, el Mapa 2 describe la distribución de las transferencias condicionadas por municipio, la cual se calcula como porcentaje de la inversión total de Mi Familia Progres a entre el 2008 y el 2011. Para elaborar la clasificación se empleó el algoritmo Jenks, que permite minimizar la varianza intra-clases y maximizar la varianza inter-clases. Como se observa en el mapa, cerca de dos tercios (203) del total de municipios recibieron una porción bastante pequeña (0-0.20%) de la inversión total del

programa; una cifra que contrasta con la clase más alta, configurada únicamente por el municipio de San Pedro Carchá, en Alta Verapaz, donde se concentró 4.38% de la inversión de Mi Familia Progres a.

Como ya se mencionó, la implementación de Mi Familia Progres a suponía mejorar el capital humano del futuro mediante el apoyo monetario a familias de escasos recursos de los municipios más pobres, criterio que se aplicó durante el 2008. Para verificar lo anterior, se consignan dos variables en el mapa a continuación. El color del municipio refleja la proporción de pobreza general, donde aquéllos de tono más oscuro son los más pobres. Al igual que en el mapa anterior, para

Mapa 2. Clasificación de los municipios de Guatemala según el porcentaje de la inversión durante los cuatro años de Mi Familia Progresá.



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá.

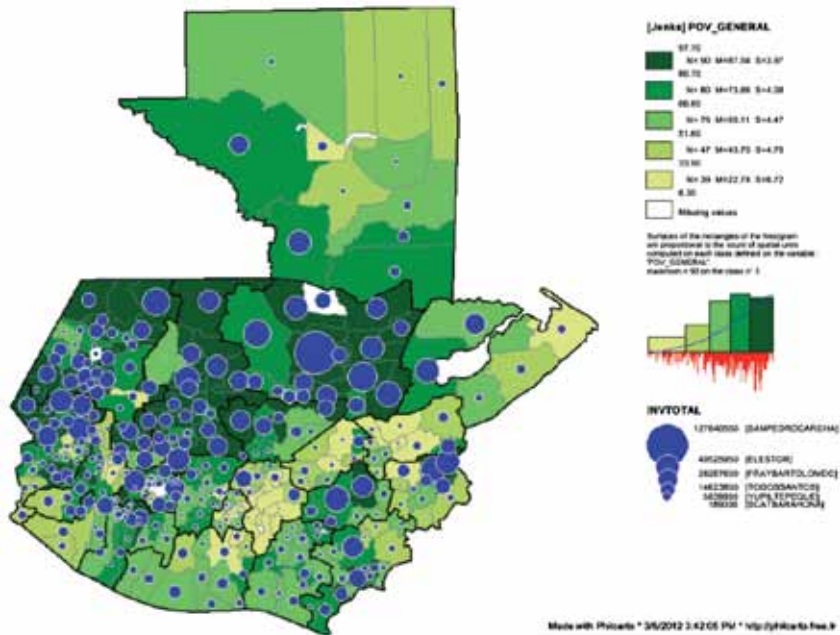
clasificar los municipios se utilizó el algoritmo de Jenks. En este caso, la clase más baja está compuesta por 39 municipios con un promedio intra-clase de 22.74% de pobreza. En el otro extremo se agrupa a 90 municipios con un límite inferior de 80.70, uno superior de 97.70 y un promedio de 87.54% de pobreza municipal.

Sobrepuestos a cada municipio se colocaron círculos de color azul para representar el monto total en quetzales que éste recibió durante los cuatro años de Mi Familia Progresá; el tamaño de estos círculos es proporcional al monto de ayuda recibida. Así, el círculo de mayor circunferencia corresponde al municipio de San Pedro

Carchá en Alta Verapaz y el de menor, al de Santa Catarina Barahona en Sacatepéquez.

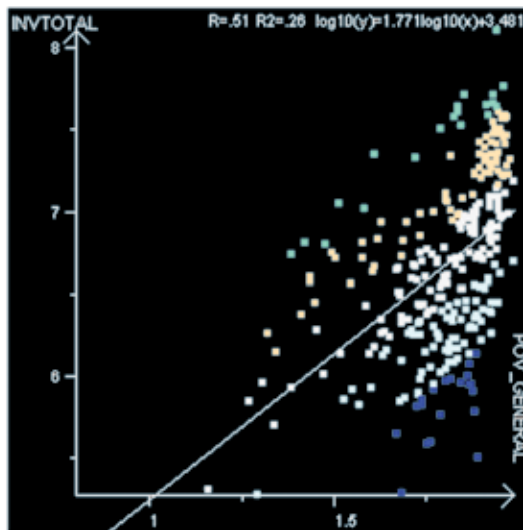
A simple vista, el mapa aparenta representar una relación positiva entre el nivel de pobreza en el departamento y la magnitud de la inversión total de Mi Familia Progresá. La regresión simple que se muestra a continuación da una idea mucho más precisa de la relación entre el monto de inversión como variable dependiente y la pobreza general como variable independiente. Con un coeficiente R^2 de 0.26, los resultados apuntan a que existe una relación que puede ser considerada significativa, aunque dentro de los mínimos aceptados para las ciencias sociales.

Mapa 3. Clasificación de los municipios de Guatemala según pobreza general e inversión total de Mi Familia Progresá



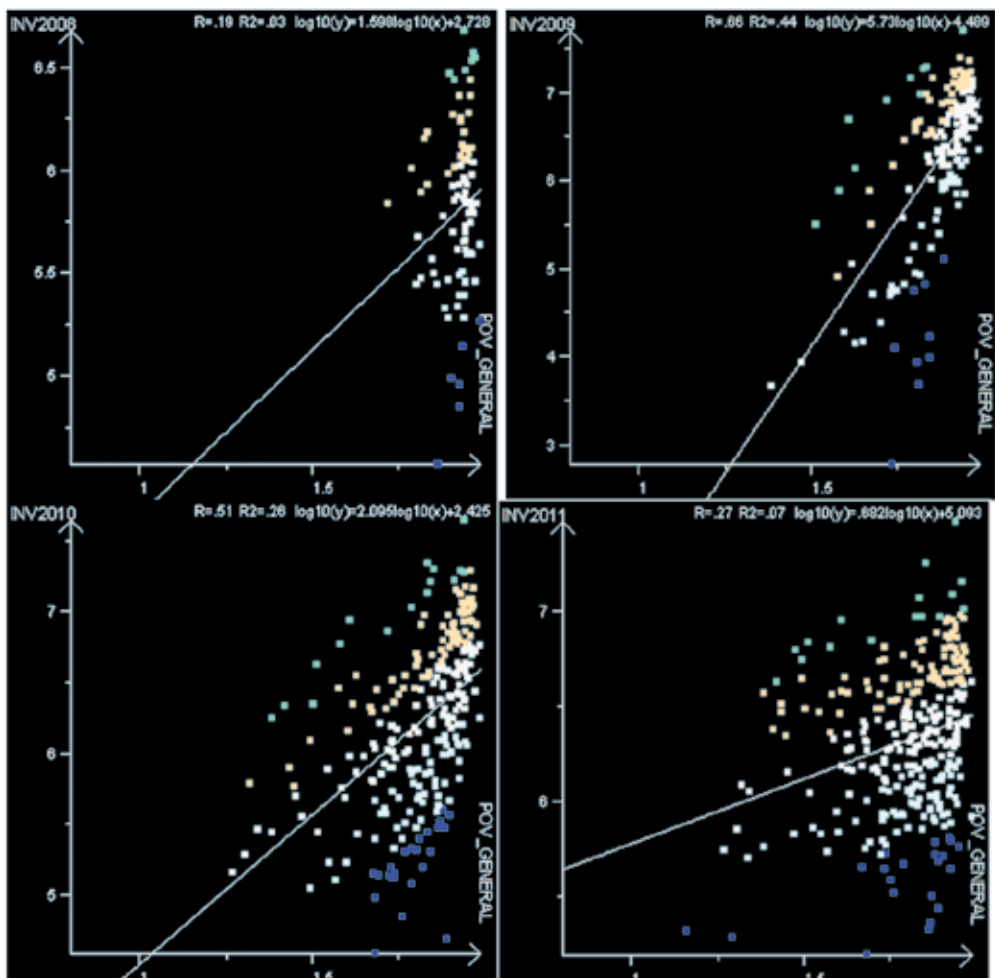
Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá y de la Segeplan.

Gráfica 1. Regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresá y pobreza general



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá y de la Segeplan.

Gráfica 2. Regresiones simples entre inversión de Mi Familia Progresas del 2008 al 2011 y pobreza general

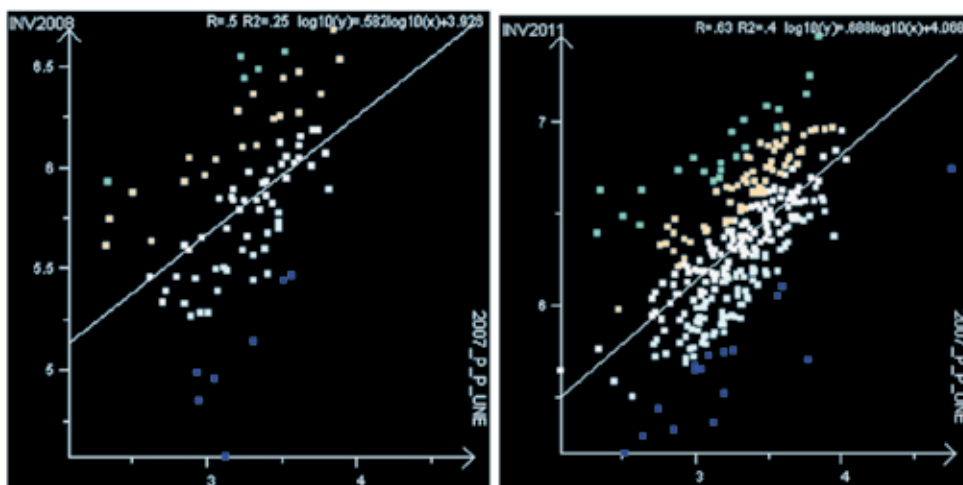


Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresas y de la Sgeplan.

Uno de los elementos de los programas de transferencias condicionadas evaluados en la literatura, por sus efectos tanto en los objetivos programáticos como en la política electoral, es la duración de los beneficios. Por ejemplo, Ana L. De La

O (2009) valora el impacto de Progresas en México en dos periodos para grupos distintos de municipios que recibieron el programa ya sea 21 meses o únicamente 6 meses antes de las elecciones, y encuentra que cada grupo tiene comportamientos

Gráfica 3. Regresiones simples entre inversión de Mi Familia Progresada en el 2008 y 2011 y voto recibido por la UNE durante la primera vuelta presidencial 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresada y del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

distintos a causa de su diferente exposición al programa⁸. En el caso de Guatemala, este análisis es de especial importancia debido al paso de la focalización geográfica a la focalización en familias.

En ese sentido, a continuación se presentan las regresiones simples entre la inversión en los cuatro años de implementación del programa y la pobreza general. Como se puede apreciar, las líneas de regresión se ajustan más en los años 2009 y 2010 con R^2 de 0.44 y de

0.26 respectivamente. Es posible que el análisis del 2008 esté sesgado por el hecho de que, durante buena parte del año, toda la inversión del programa fue a parar únicamente a los cuatro municipios piloto. Este desfase puede distorsionar la relación entre inversión y pobreza.

Por otro lado, como lo evidencia la Gráfica 3, regresiones simples entre la inversión de Mi Familia Progresada por año y los resultados de la UNE en el 2007 en la primera vuelta presidencial, en el 2009 y en el 2010 arrojan coeficientes muy bajos. Sin embargo, las regresiones de los resultados del 2007 con la inversión del 2008 y 2011 presentan coeficientes R^2 de 0.25 y de 0.40 respectivamente.

En resumen, la combinación de las Gráficas 2 y 3 está diciendo que en el primer año y en el último del gobierno de la UNE, la inversión por municipio de

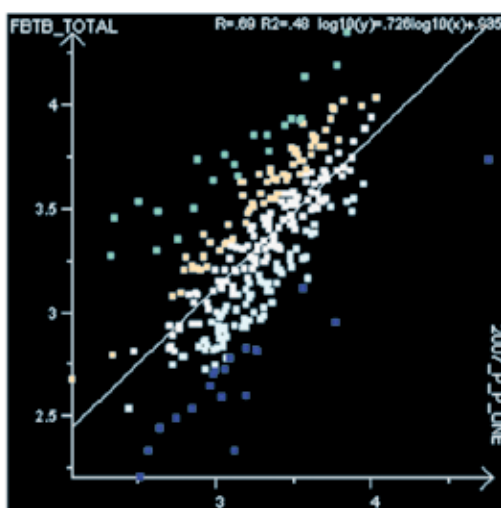
⁸ Uno de los hallazgos de la autora es que la duración más prolongada del programa condujo a una mayor participación electoral y a un porcentaje más alto de voto a favor del partido de gobierno. El grupo de municipios que recibió el programa durante 21 meses sostenidos antes de las elecciones contribuyó a un incremento en la participación del 7% y a 16% de más votos a favor del partido de gobierno que los municipios que únicamente recibieron el programa durante los 6 meses antes de la elección. Este resultado es interesante para el caso de Guatemala si se analiza a la luz de los resultados de la elección 2011 en la que se contó con una participación por arriba de lo esperado y un voto favorable a la UNE que tomó a muchos analistas por sorpresa, especialmente si se considera que no presentó candidato a la presidencia, por lo que no hubo efecto de arrastre.

Mi Familia Progresa no está directamente relacionada con el índice municipal de pobreza, a diferencia de lo que sucedió en los años intermedios del programa (2009 y 2010). Añade que en esos años en que no había relación entre la inversión de Mi Familia Progresa y el índice de pobreza, sí la había entre las transferencias condicionadas y el voto que la UNE obtuvo en las presidenciales 2007, su base de electorevs. Y lo completa con el hecho de que en los años intermedios, en los que sí había relación entre inversión y pobreza, desapareció el vínculo entre inversión y voto favorable a la UNE en el 2007.

Tomados en conjunto, estos datos pueden sugerir una estrategia electoral que buscó reforzar las bases partidarias por medio de los beneficios de Mi Familia Progresa, especialmente en las colas de los periodos electorales.

Cabe añadir que una regresión simple como la de la Gráfica 4 muestra que hay una relación notable ($R^2=0.48$) entre la distribución geográfica de las familias que en algún momento fueron parte del programa de transferencias condicionadas y el voto de la UNE en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

Gráfica 4. Regresión simple entre familias beneficiarias de Mi Familia Progresa y el voto recibido por la UNE durante la primera vuelta



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresa y del TSE.

Evaluar la intención del partido de gobierno en la implementación del programa está fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, la información disponible permite explorar la relación

de Mi Familia Progresa con los resultados electorales, entre ellos el aumento del padrón electoral femenino, el voto de la alianza UNE-GANA en la lista nacional y la proporción de votos blancos y nulos

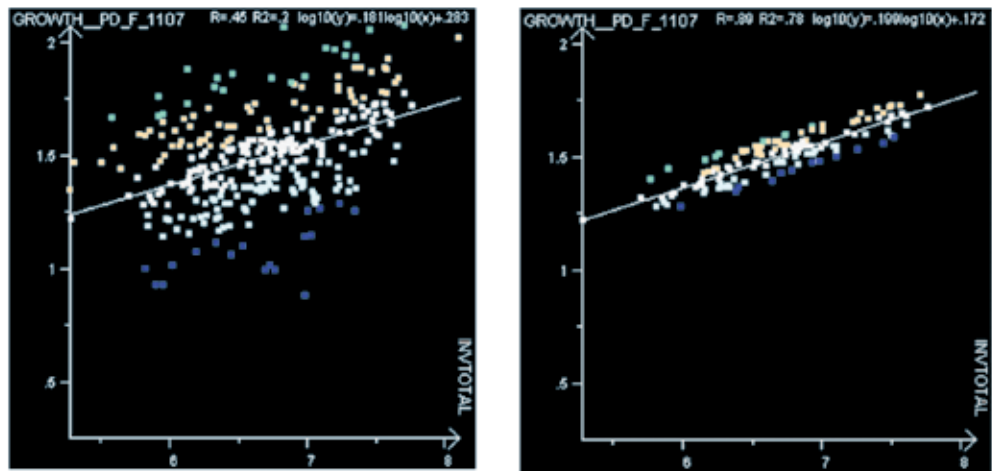
en la elección presidencial. Este cálculo no sirve tanto para entender la estrategia de expansión y focalización de Mi Familia Progresas cuanto para conocer qué efecto tuvo en las elecciones. Tampoco nos informa acerca de si el voto fue retrospectivo, prospectivo o clientelar.

En la Gráfica 5 se presenta el resultado de la regresión simple entre la inversión total de Mi Familia Progresas y el crecimiento porcentual del padrón electoral femenino con respecto a las elecciones 2007. Aunque el programa de transferencias condicionadas suele tomar como unidad de análisis la familia, en realidad las receptoras y administradoras de las remesas eran las mujeres, y ellas tenían que inscribirse. La inscripción significaba el trámite de documentos personales de identificación y en muchos casos, en última instancia, facilitaba el empadronamiento.

En este caso, el valor de Mi Familia Progresas para explicar el incremento en el padrón electoral femenino a nivel municipal es muy bajo: el coeficiente de determinación R^2 asciende a 0.2.

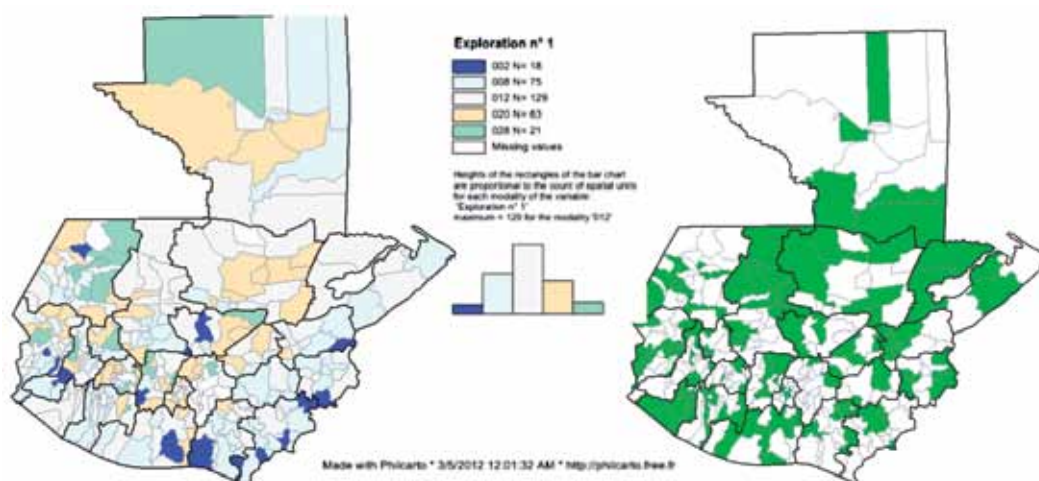
Para visualizar los municipios en los que sí hubo relación (Mapa 4), se procedió a separar del análisis los cuatro intervalos de municipios con mayores residuos para así dejar únicamente aquellas observaciones que se ajustan más a la línea de regresión. Al eliminarlos (todos con excepción de los de color verde en el mapa, que representan 129 municipios en total), se obtiene un R^2 de 0.78, un coeficiente relativamente alto. De modo que si examinamos los 333 municipios, no se puede decir que haya relación entre una variable y la otra, pero en más de una tercera parte de ellos hay un vínculo muy estrecho entre Mi Familia Progresas y el incremento del padrón femenino.

Gráfica 5. Regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresas y crecimiento del padrón femenino, con y sin clases residuales



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresas y del TSE.

Mapa 4. Clasificación de los municipios según regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresas y crecimiento del padrón femenino



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresas y del TSE.

Siguiendo la técnica empleada en la regresión anterior, se analizó cómo se relacionaron la inversión total de Mi Familia Progresas por municipio y los votos que el listado nacional de la alianza UNE-GANA obtuvo en el 2011.

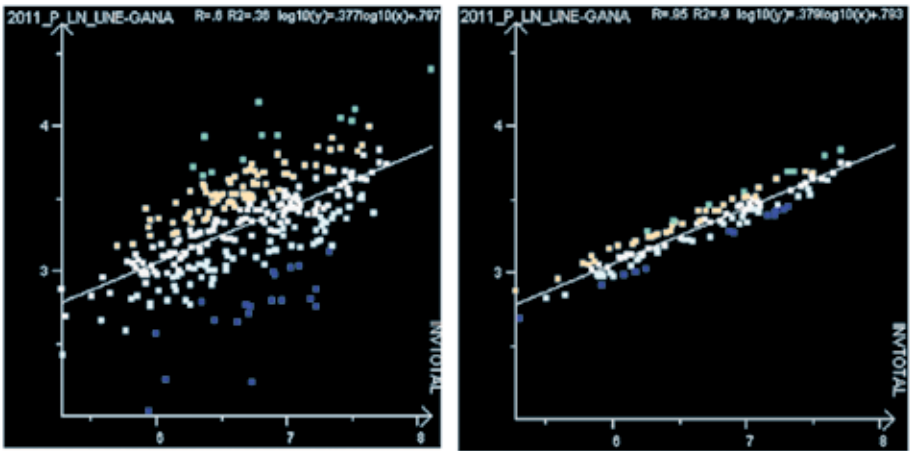
Los resultados indican que la inversión de Mi Familia Progresas explica mejor los votos a favor de la alianza que el patrón de crecimiento del padrón electoral femenino. Mientras que en este segundo caso el coeficiente de determinación R^2 es de 0.2, en el primero es de 0.36.

Si el análisis se ajusta de nuevo eliminando los intervalos de municipios con mayores residuos o valores extremos, se hace evidente que en algo más de una tercera parte de los municipios del país (122) la relación entre la inversión de Mi

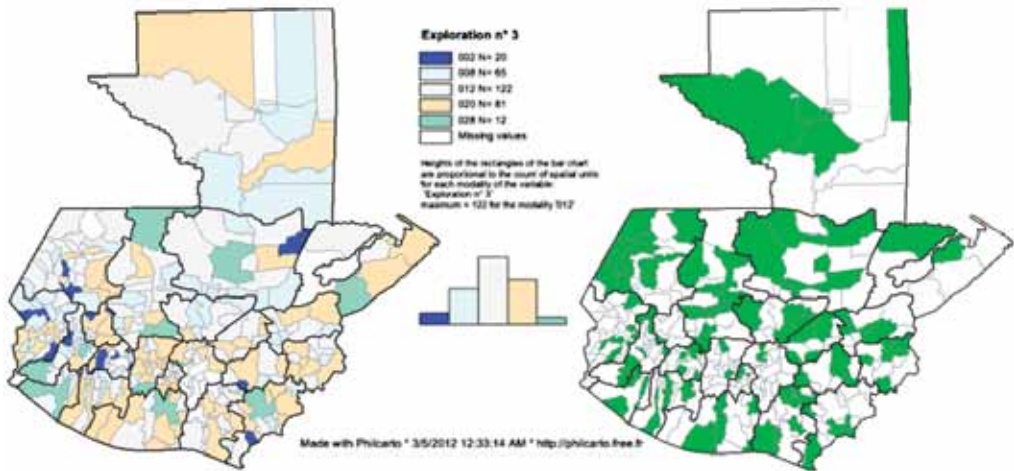
Familia Progresas y el voto a favor de la alianza era casi perfecta, con un coeficiente de determinación del 0.9.

Por otro lado, si analizamos la relación entre la inversión de Mi Familia Progresas y la cantidad de votos blancos y nulos en la primera vuelta de la elección presidencial 2011, en la que Sandra Torres públicamente invitó a sus seguidores a votar nulo, la regresión simple muestra un coeficiente R^2 de 0.62. Eso significa que la inversión municipal hecha por el programa explica en buena medida esos votos. El coeficiente aumenta a 0.96 cuando se separa del análisis los cuatro intervalos con mayores residuos y se analiza por separado los 128 municipios más cercanos a la línea de regresión. Esa relación es casi perfecta

Gráfica 6. Regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresá y voto a favor del listado nacional de la alianza UNE-GANA en las elecciones 2011, con y sin clases residuales

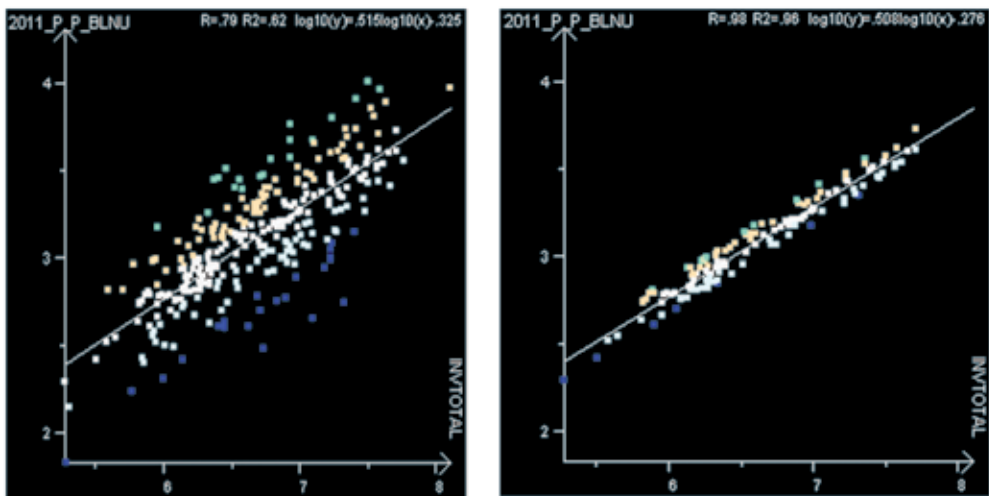


Mapa 5. Clasificación de los municipios según regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresá y voto a favor del listado nacional de la alianza UNE-GANA en las elecciones 2011

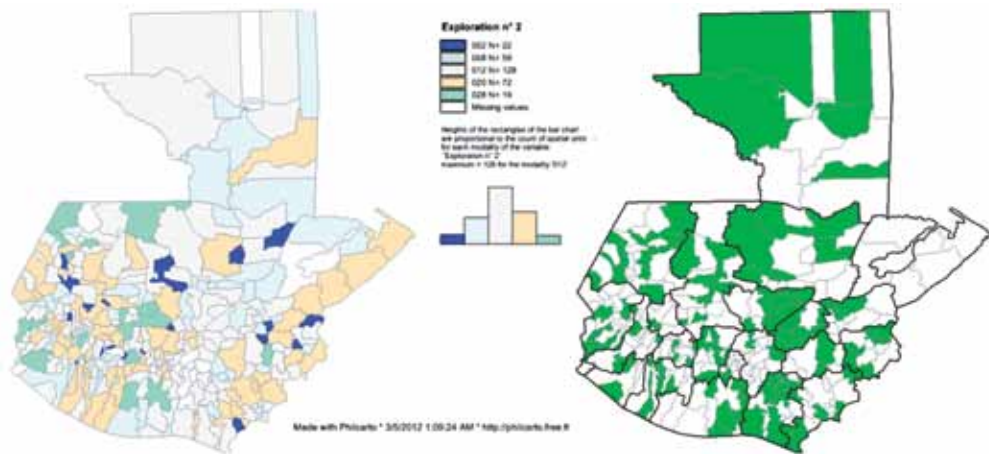


Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá y del TSE.

Gráfica 7. Regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresá y votos nulos y blancos durante la primera vuelta en la elección presidencial 2011, con y sin clases residuales



Mapa 6. Clasificación de los municipios según regresión simple entre inversión total de Mi Familia Progresá y votos nulos y blancos durante la primera vuelta en la elección presidencial 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá y del TSE.

Para finalizar, se utilizó el análisis de clasificación ascendente jerárquica. Este análisis permite realizar mapas que contienen las tendencias más representativas del comportamiento de las variables a nivel municipal. El método clasifica las observaciones en grupos homogéneos que son distinguibles o disimilares del resto de clases. La clasificación ascendente jerárquica parte de considerar cada observación o caso como una clase por sí misma. En etapas subsiguientes, grupos similares se van uniendo hasta tener al final del proceso una sola clase que engloba todos los casos.

Una vez terminado el proceso, el investigador debe determinar cuántos grupos o clases reportar. Esto depende de las características de los grupos definidas en pasos subsiguientes, del valor interpretativo de los casos y de la necesidad de encontrar un número de casos razonable con observaciones homogéneas.

Para el análisis del efecto que Mi Familia Progresá tuvo sobre los resultados electorales del 2011 se incluyeron las siguientes variables: el porcentaje de inversión de Mi Familia Progresá, el porcentaje de votos obtenidos por el listado nacional de la UNE-GANA, el porcentaje de crecimiento del padrón femenino para las elecciones 2011 y el porcentaje de votos blancos y nulos en la primera vuelta para la papeleta presidencial. Con ello se pretende agrupar los municipios en clases que permitan evaluar de mejor manera la

influencia de Mi Familia Progresá en los resultados electorales.

De acuerdo con las hipótesis planteadas, se esperaba que aquellos municipios que tuvieron mayor inversión de Mi Familia Progresá coincidan con los municipios de mayor crecimiento del padrón femenino, con los de mayor porcentaje de votos para el listado nacional de la UNE-GANA y con los de mayor proporción de votos blancos y nulos en la papeleta presidencial de la primera vuelta.

El siguiente mapa clasifica la influencia de Mi Familia Progresá en tres grandes grupos. El primero, de color rojo, está compuesto por 261 municipios caracterizados por una proporción levemente inferior a la media de todas las variables. En este caso, esos municipios recibieron una inversión menor al promedio del país, pero también son municipios en los que el padrón femenino creció menos, la UNE-GANA recibió menos porcentaje de votos en el listado nacional respecto a la media y no tuvieron porcentajes altos en el voto nulo y blanco.

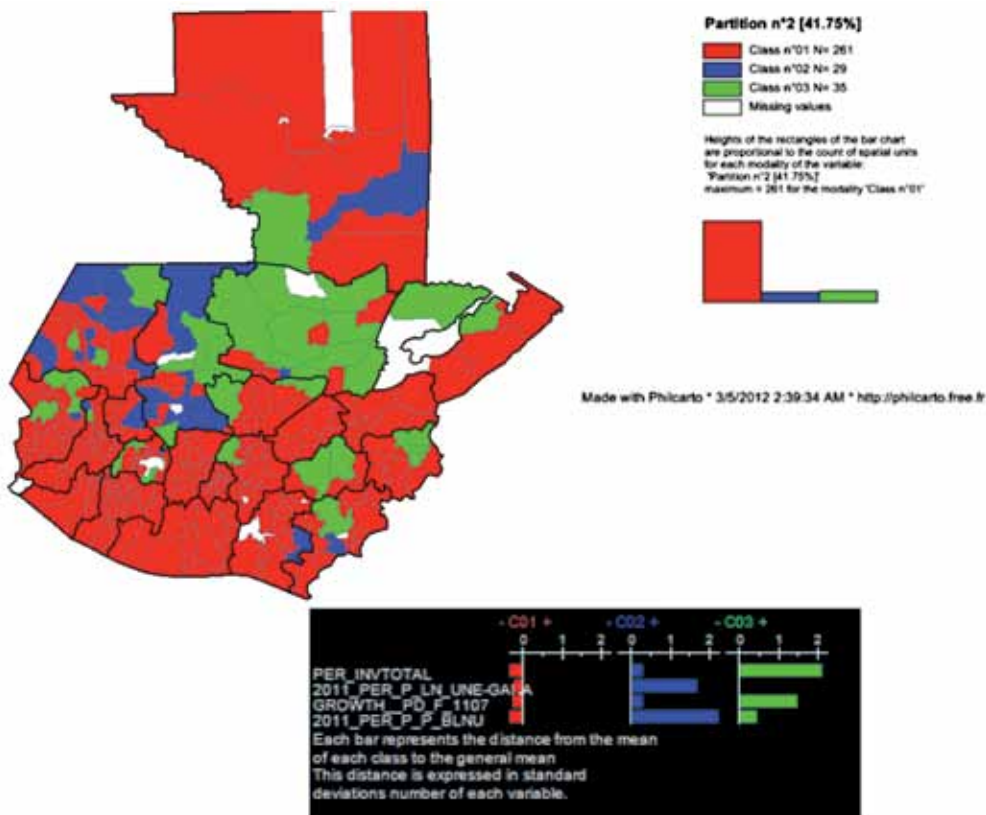
El siguiente grupo, el azul, cuenta con 29 municipios y recibió un porcentaje levemente superior al promedio de inversión total de Mi Familia Progresá. Este grupo también se caracteriza por un crecimiento levemente superior al promedio del padrón femenino, pero con una cantidad de votos a favor del listado nacional y de votos blancos y nulos bastante superior al promedio nacional.

El último, conformado por los municipios verdes (35 casos), es el grupo en el que el programa invirtió una mayor porción de sus fondos y en el que más creció el padrón femenino. Sin embargo, estos municipios votaron de forma similar al promedio nacional en el listado nacional y levemente por encima del promedio por la opción blanco y nulo en la presidencial.

En resumen, los municipios de color rojo son aquéllos que recibieron

una inversión de Mi Familia Progresá por debajo de la media nacional y en los que la alianza UNE-GANA obtuvo peores resultados que los que promedió en el país. Los municipios de color verde son aquéllos donde se invirtió más del programa, pero rindieron modestos resultados electorales. Por su parte, los municipios azules son donde se invirtió levemente arriba del promedio, pero la inversión generó mayor utilidad electoral.

Mapa 7. Clasificación ascendente jerárquica de los municipios de Guatemala según porcentaje de inversión total, porcentaje del voto UNE-GANA para el listado nacional en el 2011, crecimiento del padrón electoral femenino y porcentaje de votos blancos y nulos en la primera vuelta presidencial 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Mi Familia Progresá y del TSE.

Conclusiones

Este artículo se propuso comprobar tres hipótesis: 1) el índice municipal de pobreza está relacionado con la inversión anual de Mi Familia Progresá; 2) existe una relación entre Mi Familia Progresá y el cambio en el padrón femenino; y 3) las transferencias condicionadas incidieron en la conducta electoral de los beneficiarios.

Desde que comenzó hasta el cambio de gobierno, Mi Familia Progresá se expandió por 307 municipios del país. Sólo 25 no fueron incluidos en el programa, la mayoría en el departamento de Guatemala. De los 307, 34 recibieron las transferencias condicionadas sólo el último año. El 2010 fue el año de mayor expansión, con 97 municipios sumados al programa en esos doce meses. En el 2009 se incluyeron 87 localidades. Y 89 estuvieron presentes desde el primer año, aunque no desde el primer momento. San Pedro Carchá, en Alta Verapaz, fue el municipio que se benefició con una mayor porción de las transferencias condicionadas: recibió 4.38% de la inversión total. Mientras tanto, 203 municipios participantes recibieron porcentajes muy bajos que oscilan entre 0% (para aquéllos donde no se implementó Mi Familia Progresá) y 0.20% del total de la inversión; la media para este grupo es de 0.07% del total de la inversión del programa.

Los datos muestran que hay una cierta relación entre el índice de pobreza municipal –el criterio de focalización que Mi Familia Progresá empleó en el

arranque del programa– y la distribución geográfica de los fondos transferidos a los beneficiarios. Sin embargo, esa relación es baja (la pobreza explica únicamente 26% de la variación de la inversión) y el análisis por separado de cada uno de los años de funcionamiento muestra nuevos matices: hay un vínculo más estrecho entre la distribución geográfica de las cantidades entregadas en el 2009 y 2010 y el mapa de pobreza que en el año electoral 2011 y en el post electoral 2008.

En el 2011 y en el 2008, en concreto, la inversión de Mi Familia Progresá se relaciona de una forma más evidente con la distribución geográfica de quienes votaron en el 2007 a favor de Álvaro Colom, entonces candidato a presidente de la UNE. Esa relación desaparece en el 2009 y 2010.

Aunque por falta de información no es posible elaborar conclusiones concluyentes acerca de si Mi Familia Progresá se expandió siguiendo criterios programáticos o clientelares, indicios como éste sugieren que en la estrategia de focalización se integraron cálculos de índole electoral, especialmente en el año de elecciones.

En cuanto a la relación entre el crecimiento del padrón femenino y la inversión de Mi Familia Progresá, queda claro que, si se examinan todos los municipios, el vínculo es casi inexistente. Sin embargo, si restringimos el análisis a los casos más cercanos a la línea de



regresión, el resultado es que en más de una tercera parte de los municipios del país las transferencias condicionadas son una variable que explica el mayor empadronamiento de las mujeres.

Por último, los hallazgos sugieren que las transferencias condicionadas incidieron en la conducta electoral de los beneficiarios aunque de una manera distinta a la registrada hasta ahora por la literatura (De La O, 2009; Layton, 2010; Layton y Smith, 2011).

A nivel de variable, las regresiones bivariadas muestran una tendencia notable a que el voto a favor del listado nacional de la UNE en la primera vuelta electoral creciera en relación con los montos totales de las transferencias de Mi Familia Progresas, relación que se reforzaba hasta rozar la exactitud para los 122 municipios más cercanos a la línea de regresión. También muestran que entre la inversión de Mi Familia Progresas y los votos en blanco y nulos el vínculo es aún más fuerte y que en los 128 municipios en los que éste es más estrecho, la relación es casi total; es decir, los montos de inversión por municipio explican casi a la perfección el voto favorable a la UNE en el municipio en cuestión.

Sin embargo, el análisis jerárquico en su aplicación territorial⁹ relata una historia diferente. De este análisis se desprenden tres tipos distintos de municipios (ver

⁹ Es importante subrayar que el análisis jerárquico no es un análisis de la relación entre las variables, sino que evalúa las semejanzas entre grupos de municipios en función del contenido de las variables dentro del municipio y entre municipios. Se mide en desviaciones estándar.

Mapa 7). El primero y más poblado, representado en color rojo, se compone de 261 municipios que recibieron beneficios por debajo de la media nacional y que también se caracterizan por porcentajes menores en cuanto al voto UNE-GANA en el listado nacional y los votos nulos y blancos en la presidencial. El segundo, ubicado del otro lado de la media y representado en verde, está formado por 35 municipios que obtuvieron beneficios de Mi Familia Progreso por encima del promedio, los cuales, a pesar de recibir mucha inversión, sólo obtuvieron modestos resultados electorales para la UNE-GANA. Por último, y representado en azul, está el grupo de 29 municipios que rindieron grandes ganancias electorales para el partido de gobierno con una inversión levemente superior al promedio nacional de Mi Familia Progresas. De tal cuenta, se puede sugerir que, aun en el supuesto de que la expansión del programa hubiese sido parte de una estrategia electoral, los resultados con seguridad no se habrían ceñido a lo calculado.

Referencias

Acción Ciudadana. 2008. “Proyecto Monitoreo Ciudadano del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas”. En <<http://www.accionciudadana.org.gt/Documents/Ned/Metodologia%20de%20Auditoria%20Social.pdf>> (consultado el 6 de marzo de 2012).

- Calvo, Ernesto; María Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science* 48 (4), págs. 742-757.
- DMC Consultores. 2011. "Evaluación externa y preliminar del programa Mi Familia Progresá". En <<http://www.dmcconsultores.com/Documentos/EvaluacionMifapo-AC2011.pdf>> (consultado el 6 de marzo de 2012).
- De La O, Ana L. 2009. "Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico". Artículo sin publicar. En <http://www.yale.edu/leitner/resources/PMF-papers/delao_progresá_finalb.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2012).
- DeMers, Michael. 2002. *GIS Modeling in Raster*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Díaz Llanos, Javier y Enriqueta Sainz Calleja. 1998. "Una clasificación espacio-temporal, sin restricción de contigüidad geográfica", en *Estadística Española* 40 (143), págs. 33-72.
- Fuenzalida Díaz, Manuel y Luz Gatica Bacerra. 2011. "El mapa social del área metropolitana de Santiago de Chile a partir de clasificación ascendente jerárquica", en *Revista digital del Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica* 3 (3), págs. 231-243. En <<http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/revista-geosig/2011/I-Articulos-I-D/11-FUENZALIDA-GATICA.pdf>> (consultado el 6 de marzo de 2012).
- Hopkin, Jonathan. 2006. "Conceptualizing Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory". Trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia y el Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, Pensilvania, del 31 de agosto al 3 de septiembre de 2006.
- Layton, Matthew. 2010. *Who Benefits from Bolsa Familia?* Americas Barometer Insights Series No. 48.
- Layton, Mathew L. y Amy Smith. 2011. *Social Assistance Policies and the Presidential Vote in Latin America*. Americas Barometer Insights Series No. 66.
- Lewis-Beck, Michael S. 1980. "Applied Regression: An Introduction". SAGE University Paper.
- Lodola, Germán. 2011. "Los condicionantes políticos de la distribución de transferencias de ingreso en Argentina". Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Opinión Pública de WAPOR Belo Horizonte, Brasil.
- Nichter, Simeon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot", en *American Political Science Review* 102 (1), págs. 19-31.

- PNUD. 2011. “Ejercicio de apreciación sustantiva: Mi Familia Progresá”. Documento basado en los trabajos sobre Mi Familia Progresá preparados por María Helena Lavinas y Miguel Székely a solicitud del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala. En <<http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/Ejercicio%20de%20apreciacion%20sustantiva,%20MIFAPRO.pdf>> (consultado el 6 de marzo de 2012).
- Sonnleitner, Willibald (coordinador). 2006. *Explorando los territorios del voto: hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA).
- Stokes, Susan. 2005. “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”, en *American Political Science Review* 99 (3), págs. 315-325.
- Stokes, Susan, Valeria Brusco y Marcelo Nazareno. 2006. “Réditos y peligros electorales del gasto público en Argentina”, en *Desarrollo Económico* 46(181), págs. 63-86.
- Vicente, Pedro C. y Leonard Wantchekon. 2009. “Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections”, en *Oxford Review, Economic Policy* 25(2), págs. 292-305.
- Waniez, Phillippe. Programa de análisis cartográfico de acceso libre Philcarto versión 5. En <<http://philcarto.free.fr/>> (consultado el 6 de marzo de 2012).
- Waniez, Philippe. 2007. Philcarto versão 4 para Windows. Traducción del francés al portugués de Eduardo Paulon Girardi. En <<http://williambarreto.pbworks.com/f/Manual+Philcarto+PT.pdf>> (consultado el 6 de marzo de 2012).



COLOQUIO: ALGUNOS APUNTES HISTÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA A INICIOS DE LA REPÚBLICA

Rubén Nájera¹
José Cal Montoya²
Roberto Wagner³

Roberto Wagner: *¿Desde el momento de la independencia puede hablarse de Centroamérica, de intereses centroamericanos y de una política exterior centroamericana?*

Rubén Nájera:

Partiendo de las interpretaciones de 1810 y de las reinterpretaciones posteriores del actual “bicentenario”, debemos de agradecer a Napoleón nuestras “independencias” más que a nadie. Ha habido una nueva reinterpretación del proceso de

1 Ingeniero civil y Licenciado en arte dramático por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), posgrado en Administración para el Desarrollo, Universidad de Ottawa y Carleton University, funcionario de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) de 1997 a 2006. Investigador de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) de 1991 a 1996, autor de diversos trabajos de investigación publicados por PNUD, UNESCO, URL, FLACSO-Costa Rica, entre otras organizaciones.

2 Licenciado en ciencias religiosas, por la Universidad Rafael Landívar (URL), Magister en filosofía (URL), Doctor en historia europea y del mundo mediterráneo (Universidad Pablo de Olavide, España). Ha sido profesor de la maestría en historia (USAC), del Programa centroamericano en Ciencias Sociales de FLACSO-Guatemala y del Doctorado en historia (Universidad de Costa Rica).

3 Licenciado en relaciones y organizaciones internacionales (UFM), Diploma avanzado en procesos económicos, Maestría en relaciones internacionales (Universidad de Warwick, (Reino Unido).

independencia y de lo que realmente significó. Es precisamente parte de lo que conviene exorcizar: la imagen de los “padres de la patria”, que tras la firma del Acta nos otorgaron automáticamente la independencia y una nueva existencia, a partir del 15 de septiembre.

La realidad fue siempre mucho más compleja. Esta Acta fue suscrita por un grupo de notables, quienes necesitaron ratificaciones. Fue seguida por una serie de bandos en toda la región, para que los distintos ayuntamientos la ratificaran. Uno de los ayuntamientos más lejanos que tenía que ratificar el acta (y que por cierto lo hizo) fue el Ayuntamiento de Nicoya⁴, pero tres meses después.

Dicha Acta más o menos decía lo siguiente:

(...) Aquí reunidos en este salón junto con el pueblo hemos decidido aceptar lo que dice el Presidente de la Real Audiencia el Señor Gabino Gainza. Previsto que efectivamente el Señor Emperador Don Agustín de Iturbide⁵ esté de acuerdo y siempre y cuando su Majestad Fernando Séptimo o sus sucesores herederos no tengan ninguna objeción. (...). Esta fue la forma como el Ayuntamiento de Nicoya, ratificó la Independencia del Reino de Guatemala.

Sin duda alguna esta ratificación refleja la absoluta falta de identidad

4 Localizada en Guanacaste, Costa Rica.

5 Emperador de México 1821-1823.

regional. No fue Centroamérica quien se independizó. Fueron los ayuntamientos los que se independizaron o no, los que se anexaron o no, como el Ayuntamiento de Guatemala, el de Quetzaltenango, el de San Salvador, Santa Ana, Comayagüela, Tegucigalpa, León, Granada, Nicoya, Cartago. Se evidencia con ello que la idea de Centroamérica no existía.

¿Qué política puede tener una colonia? Franz Fanon mencionó que *...el que lucha por la independencia a todo lo que aspira es a ocupar el mismo lugar que ocupaban sus colonizadores (...)*. Y bueno, esa es siempre la primera etapa de estos procesos. La mayor parte de la economía centroamericana en 1821 estaba concentrada en lo que se llamaban “los comerciantes de Guatemala”. Y se llamaron así por una cuestión muy obvia y es que antes de 1821, la propiedad privada no existía como la conocemos ahora, puesto que toda la propiedad pertenecía a la corona española. Lo que existía entonces eran usufructos y esto era lo que hacía los comerciantes.

Prácticamente los comerciantes al ser productores al mismo tiempo fueron los artífices en la política conservadora de la ciudad de Guatemala, que era la más importante. La Provincia de Guatemala tenía alrededor de 600,000 habitantes (que era más de la mitad de todo el reino) El resto estaba distribuido en los diferentes ayuntamientos de la región y cada quien quería su propia porción de poder. En

algunos casos eran criollos que descendían directamente de españoles, en otros casos eran criollo que empezaban a tener sus propias visiones liberales.

Cuando Rafael Carrera se levanta por primera vez en los años treinta, lo hace en contra de los guatemaltecos, pero estos son los habitantes de la ciudad y no otros. Él fue simplemente un campesino de Asunción Mita⁶.

Si se preguntara entonces a Alexander Von Humboldt, a finales del Siglo XVIII, (quién para ese entonces exploraba geográficamente este continente) ¿qué era América Central? podría haber respondido con absoluta claridad científica, que comenzaba en el Perú y terminaba en el Orinoco, porque geográficamente así comenzaba y concluía Centroamérica. Luego de una expedición exhaustiva en la que estudia la zoología, etnográfica, biología y traza sus mapas sobre la región, Humboldt describe geográficamente en dónde nace la región Centroamericana. Tal explicación la expone en México e

6 Desgraciadamente hay textos que son poco accesibles. Uno de estos (que es realmente resumido y que da una pauta sobre aquel momento del inicio del Estado guatemalteco) es el de Rafael Carrera de Ralph Lee Woodward Jr. Una magnífica biografía sobre Carrera que tiene como subtítulo *La creación de la República de Guatemala (1821-1871)*. Creo que son buenas referencias. Y dentro de los textos contemporáneos el estudio sobre “El Imperio mexicano y el Reino de Guatemala” de Mario Vásquez, una obra maestra (a pesar de algún garrafal error ortográfico) pero una obra maestra al fin, principalmente por las interpretaciones sobre la política local guatemalteca, la forma como nos vinculamos y desvinculamos del *Plan de Iguala*, cómo se dan las pequeñas conspiraciones dentro de las élites centroamericanas en aquellos primeros tres años de cuasi-independencia. Hay que recordar que nuestra independencia es más orfandad que una independencia.

indica que México pertenece al Norte de América y no a América Central

De igual manera, el concepto de unificación centroamericana surge en el aire, al igual que el proceso independentista de la región. Esto queda demostrado si recordamos que de 1821 a 1823 no hay ningún concepto de Centroamérica, es un recurso político. Vicente Filísola fue quien finalmente decide convocar a una Asamblea Constituyente que abre las puertas a la Federación. Queda en evidencia durante los años siguientes a la unificación, que lo que existe son las identidades locales y no una identidad centroamericana. Ello hasta que en 1838 el gobierno de la Federación deja de funcionar y transcurren diez años sin Gobierno Federal. Así, las naciones Estado que conocemos actualmente se percatan que ya no forman parte de un sistema suprarregional.

Es obvio que no ha existido esa noción de identidad a lo largo de la historia. Se puede considerar que el concepto de integración centroamericana aparece hasta 1952 y no antes. Y que el nuevo concepto de integración surge con el Dr. Alberto Herrarte, quien le da un nuevo enfoque a la integración; es decir una reinvención de un proyecto asociativo que es la ODECA⁷.

José Cal:

Existen varios puntos que podemos mencionar. El primero y principal respecto de este ideal de unidad centroamericana, es que ha sido obviamente un discurso que se ha proclamado en diversos ámbitos para justificar distintos propósitos. El primero es un discurso que nos satisfaga a modo de consenso (en sentido amplio). El segundo es referirse a la unidad centroamericana como una eterna aspiración que nunca se realiza (o se ha intentado). Ello se afina en raíces históricas, aunque a los historiadores a partir de los hechos y de las evidencias, no hemos sido grandes entusiastas de lo que se denomina unidad centroamericana.

¿Por qué? porque si bien los centroamericanos tenemos una historia común, no significa que tengamos una unidad política común. Son en definitiva, cuestiones distintas. Queremos identificar la historia compartida con una unidad política común. Y es que a lo largo de la historia centroamericana (desde 1821 hasta la actualidad) la historia política ha sido precaria y ha pasado por rupturas muy fuertes. Tal vez la primera y principal, fue la lucha entre grupos sociales que querían una renovación en las instituciones políticas, que debían perder esa característica de “antiguo régimen”, a partir de la Federación Centroamericana y que pugnaban porque Centroamérica adoptara instituciones de carácter anglosajón.

⁷ Organización de Estados Centroamericanos.

Es aquí en donde encontramos el primer problema. Centroamérica venía de una experiencia (como lo apunta el colega Adolfo Bonilla en su libro “*Ideas sobre ideas económicas en la Centroamérica ilustrada*”⁸) propia del antiguo régimen. Ello imposibilitó el traspaso de las instituciones antiguas a las instituciones anglosajonas que culturalmente estaban lejanas, en un plazo corto de 10 a 20 años. Este fue uno de los primeros problemas en el proyecto de la Federación.

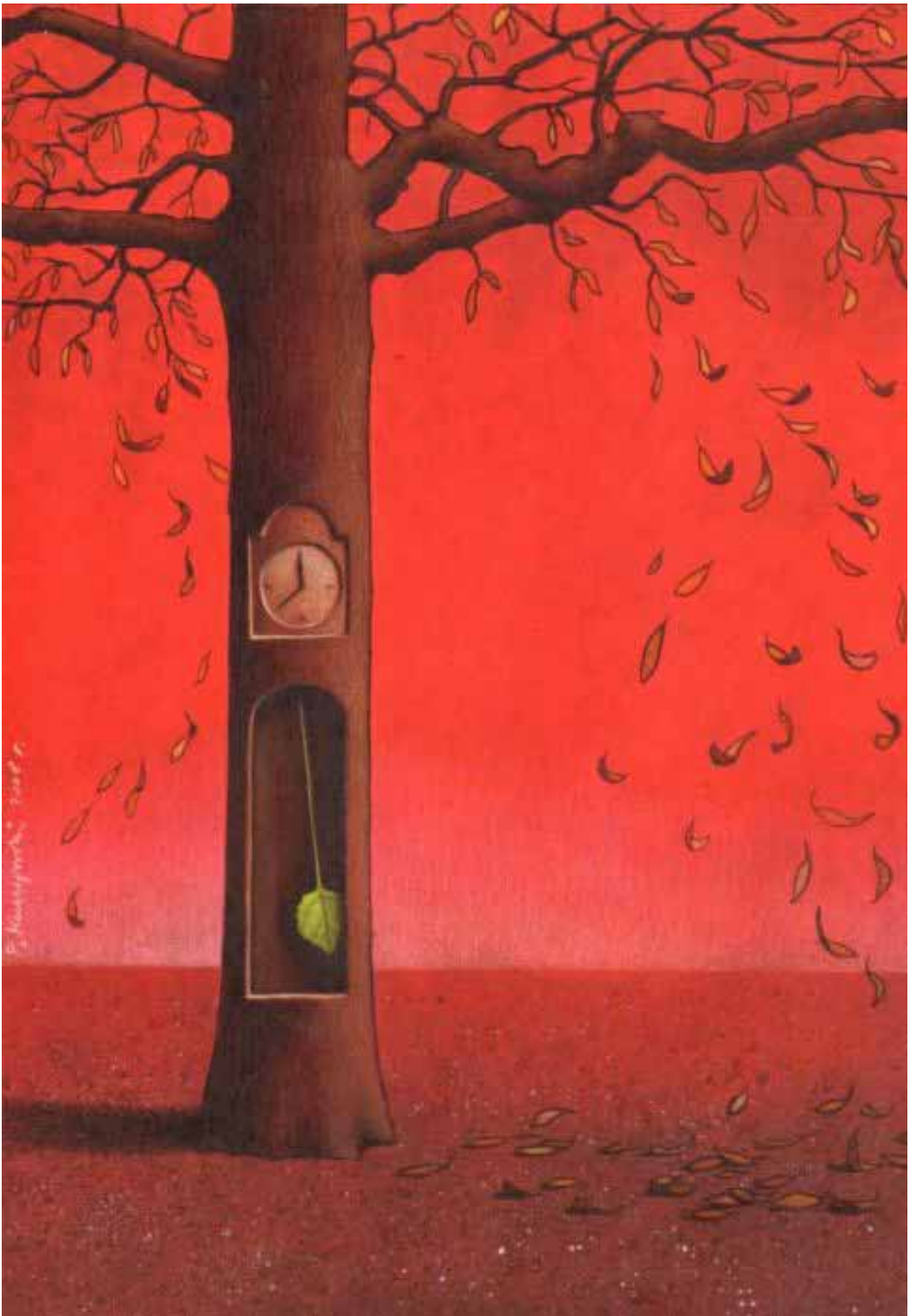
El segundo punto a resaltar es si la Federación Centroamericana buscó una política de unificación de la representación regional. Esto no fue posible por dos razones. Primero porque estaban en constante lucha los intereses de las elites de cada una de las regiones de América Central, enfrentados con la idea de la Federación de unificar a todos, incluso por la vía de las armas. Este fue un serio problema. Segundo porque no se puede pensar en una unidad política con un gobierno en Guatemala y ello por una razón muy sencilla. Las elites del resto de la región Centroamérica recelaban el dominio de Guatemala. En efecto, las elites guatemaltecas habían controlado por más de dos centurias el comercio y los beneficios del sistema político, lo que obviamente no iba a ser aceptado por otros países del área, instalando un gobierno federal en Guatemala.

La idea de la Federación fracasa desde un principio y se inicia la guerra. Y si analizamos también los intentos de unificación política, prácticamente Centroamérica estuvo en guerra de 1829 hasta entrado el siglo XX. Fue un período de guerra ininterrumpido. Hubo distintos conflictos que se dieron en diferentes etapas y eso muestra como la unidad política fue absolutamente precaria.

Hay un episodio al que espero hacer referencia más adelante y del que se habla poco, que se producen durante la fundación de la República. Dentro de la historiografía de Guatemala tiene poca presencia y fue la participación guatemalteca contra la guerra de Walker⁹ y los filibusteros en Nicaragua. Este fue un punto fundamental, debido a que los países centroamericanos enfrentaron una intervención externa (fundamentada en remanentes del esclavismo del sur de Estados Unidos para establecer un gobierno norteamericano en América Central) y que significó la unidad de los intereses centroamericanos para expulsar al invasor. Pero ¿fue este un invasor que afectó los intereses de la mayoría de la población? No necesariamente. Afectó sobre todo los intereses de las elites, pues no podían continuar sus negocios si había un invasor. Era indispensable entonces echarlo y organizar un ejército de unificación.

9 William Walker, nacido en Estados Unidos, invadió Nicaragua en 1855. Fue fusilado en Honduras el 12 de septiembre de 1860.

8 FLACSO - Programa El Salvador, 1999



Sobre esto hay conclusiones de bronce en el caso costarricense, con la *gran campaña nacional* contra los filibusteros. Pero lo que se muestra nuevamente, es que era una unidad política absolutamente precaria. Posteriormente, al finalizar la Federación cualquier otro intento de unificación está plagado de *autoritarismo*, tanto en el caso de Rafael Carrera (quien busca expandir su influencia hacia el resto de países centroamericanos) como en el caso de Justo Rufino Barrios (que muere presuntamente luchando por la unificación de Centroamérica). Hay que recordar que existen otras versiones que indican que su mismo ejército estaba en connivencia con otros grupos de oposición a él y que lo asesinan en la batalla de Chalchuapa¹⁰. Es una tesis interesante establecida por el Dr. Luis Beltranena Sinibaldi, a la que los historiadores no le hemos puesto mucha atención, pero que muestra de forma clara, que el proyecto de unidad centroamericana es un foco de intenciones.

Vamos a encontrar más adelante, un intento mucho más serio y sistematizado con el Mercado Común Centroamericano. Rubén lo ha mencionado anteriormente, pero es también un intento que quedó comprometido con la mal denominada *Guerra del Fútbol*¹¹, entre El Salvador y

10 Conflicto por nacido del ideal expansionista hacia el Istmo de Barrios. La batalla de Chalchuapa ocurrió en El Salvador en 1885. La muerte del caudillo significó el fin del ideal unificador de Barrios.

11 Denominada también la Guerra de las 100 horas, fue un conflicto desarrollado por El Salvador y Honduras, derivado de la deportación de granjeros y trabajadores salvadoreños

Honduras, la que obedeció a intereses de la elite militar hondureña de desarrollar una reforma agraria sin el control e incidencia de los grupos de izquierda, llevando a un conflicto con El Salvador, con incursiones militares de ambos países en los territorios enemigos. Dicho conflicto produjo algunas bajas, mínimas pero bajas al fin. Esto es parte de la unidad política contradictoria y siempre precaria, transformando la visión que de la historia tienen los centroamericanos. Corresponde a tener unidad política, lo que en definitiva no es así.

Roberto Wagner:

Siguiendo con la presencia de William Walker en Nicaragua y pensando en la estructura del sistema internacional a inicios del siglo XIX, ¿Qué tanta influencia hubo de las ideas de Simón Bolívar sobre la integración y al mismo tiempo, respecto de la Doctrina Monroe formulada en aquellos conocidos términos de “América para los americanos”? ¿Cómo influyó lo anterior en los procesos políticos de aquel entonces?

Rubén Nájera:

Voy a responder en dos partes. La primera. No creo que la influencia de Bolívar haya sido notable en un principio. Estoy más apegado a la interpretación de Maradiaga en el sentido que Bolívar fue un tanto, la caricatura de Napoleón y por ello prefiero ir a las fuentes de la influencia

en Honduras, obligados a El Salvador a reinsertarlos. Esto agravó su estatus social provocando dicho conflicto entre el 14 y 18 de julio de 1969.

y no al bolivarismo. Este sería más tardío y con una repercusión posterior.

En 1826, unos pocos centroamericanos participaron en el *Congreso Anfictiónico*¹² y tal vez la mejor influencia que obtuvimos de la participación del Dr. Pedro Molina y compañeros en aquel Congreso, fue la recomendación de Bolívar y de algunos ex-oficiales napoleónicos, de formar el ejército de la Federación, instaurando el militarismo en América Central.

Más importante que lo anterior fueron las demás influencias. Cuando el Dr. Mariano Gálvez plantea una serie de reformas e innovaciones en la región centroamericana, con influencia mezclada de los códigos napoleónicos y de las llamadas Leyes de Livingston de Luisiana, con lo que trata de imponer la tradición anglosajona de un modelo que está aún en formación en el federalismo estadounidense (hay que recordar que ello llevaba apenas 20 o 25 años de funcionamiento en el momento en que nos independizamos). Eso, al igual que la unión aduanera creada en 1865 y que se lo debemos a Bismarck. Por ello, hay que recordar que estas ideas anteceden y están aún en proceso, cuando Centroamérica se independiza y empieza a asimilarlas.

12 Congreso llevado a cabo en el antiguo Convento de San Francisco, hoy llamado Palacio Bolívar en Panamá en 1826. Asistieron los países de Nueva Granada, Venezuela, Ecuador, México, Perú, las Provincias Unidas de Centro América. Para discutir las posibilidades de una confederación hispanoamericana

La segunda respuesta es que no somos ajenos a los desarrollos del contexto en los cuales ocurre el proceso de independencia y ese conato de Federación imitativa centroamericana. William Walker es la culminación, pero desde el inicio, estamos enfrentados a ejes de influencia externa. Recordemos que durante el inicio del siglo XIX en el Caribe, hay una gran influencia inglesa; el tránsito a través de Panamá y del Virreinato del Perú, ha hecho que mucha de la actividad económica del Reino se haya desplazado hacia el Pacífico. Sin embargo, hay algo que nos articula fuertemente a Estados Unidos desde antes de la expansión externa de esta nación. Y lo ha mencionado el Dr. Cal, que culmina en Walker. Comienza en la ruta por Nicaragua y es nuestro talón de Aquiles, no porque sea Nicaragua *per se*, sino precisamente porque Estados Unidos es demasiado grande. Estamos en la época de la fiebre del oro: para viajar de Nueva York a San Francisco es más fácil pasar por Centroamérica que por el Cabo de Hornos y por lo tanto, se activa esa parte de la gran depresión centroamericana que incluye el Río San Juan, el lago de Nicaragua, San Juan del Sur y después El Realejo¹³, como puntos de paso.

El hecho es que Centroamérica adquiere actualidad, siendo aún un territorio inexplorado. En el norte no saben aún exactamente quiénes somos y se presentan dos grandes misiones

13 Departamento de Nicaragua.

importantes en Estados Unidos, de vital influencia en este período. Son las de Stephens, más conocido por sus “*Memorias de viaje en Yucatán y Centroamérica*”, quien venía a explorar en la época de Rafael Carrera, cómo estaba funcionando esta nación, si realmente este territorio era seguro para los primeros ciudadanos norteamericanos. El otro es Squire, que exploró el lago de Nicaragua. Ambos son enviados norteamericanos para investigar y evaluar la solidez de la región y el paso por Nicaragua. Sin embargo, estas no son acciones de Estado buscando información sobre el paso por Nicaragua y Panamá; son acciones privadas al igual que la invasión de Walker. La expresión en inglés utilizada en ese momento fue *privateer* (corsario) sustituyendo a la palabra *pirate* (pirata) en el siglo XIX.

Mientras J.P. Morgan exploraba Panamá y logra construir el *ferrocarril de Panamá* hacia 1855, Vanderbilt está muy activo explotando la ruta de Nicaragua. Estados Unidos comienza a preocuparse por la seguridad de sus ciudadanos. La última guerra entre Estados Unidos e Inglaterra data de 1848, en la que el Caribe queda liberado totalmente para Estados Unidos. Esto también significa un cambio en las relaciones exteriores para Centroamérica. Es casi concomitante con el decrecimiento de la producción de la cochinilla y la misma disminución del comercio hacia Inglaterra, lo que de igual forma activa la política conservadora de Carrera.

Hay muchas más situaciones de contexto que empiezan a generar una política sobre todo reactiva. Los grupos de interés locales siempre han buscado preservar sus prerrogativas y son los conservadores, los mejores aliados de Carrera. Los grupos liberales buscan un nivel de apertura mayor. Recordemos que el concepto de *libre comercio* ha sido recién inventado en el siglo XVIII, precisamente para lograr competir con el monopolio español.

El pensamiento positivista comienza a prevalecer en las políticas de Estado centroamericanas. De modo que la guerra de Walker sí puede ser catalogada como guerra “nacional”. Fue la única vez en que los conservadores se unieron en torno a un proyecto *unionista*, porque es una unidad conservadora contra Walker. Los casos de reestructuración de la Federación (a lo largo del siglo XIX hasta 1898) se hacen por la fuerza. Lo que prevalece es el interés de los liberales, de tal forma que Federación y liberalismo van asociados.

José Cal:

Hay varios aspectos que es conveniente plantear:

Primero, cometemos la imprecisión de considerar que porque determinadas ideas se desarrollaron en Europa o en Estados Unidos, estas pasaron directamente a Centroamérica y se aplicaron sin más. Es lo que los historiadores llamamos



las tesis deliberativas, se cree que dado algo en un lugar, aquí pasará lo mismo. En Centroamérica hay un *mix*, una adaptación en favor de los intereses de la elite en el poder. Esto es muy importante porque los discursos políticos se enfocan en el sostenimiento del poder. Muchas de estas ideas pudieron surgir de Simón Bolívar, las que habían sido acogidas por personajes ilustrados como José Cecilio del Valle.

Lo interesante es preguntarnos cuál es la política y cuáles las acciones. Y al momento de referirnos a la *Doctrina Monroe*, llama poderosamente la atención el ideario del militar norteamericano Charles Meighan, un *marine* al que le confieren una misión para producir un informe sobre cómo Estados Unidos podía consolidar mejor su acción exterior en América Central. La propuesta de Meighan es crear un imperio marítimo al igual que España e instalarse en Panamá. Es decir, las ideas de Meighan ayudan a consolidar las acciones de política exterior de Estados Unidos y a tomar a Panamá como un punto de referencia, sobre el desarrollo de tal política exterior.

El otro autor importante a considerar es el historiador estadounidense Dana Gardner Munro conocido por su libro "*Las cinco repúblicas de Centroamérica*". Fue la primera tesis doctoral a comienzos del siglo XX sobre Centroamérica. En este libro se hace una descripción extraordinaria

sobre cada uno de los países y la tesis fundamental de este trabajo, es que Estados Unidos está obligado a preservar la vida y propiedad de sus ciudadanos, dentro y fuera de su territorio. Que tiene igualmente la obligación de hacer respetar sus derechos y también de enseñar al resto de países dentro de su esfera de influencia directa, que estos derechos sean respetados. Colocando esto en otras palabras, sería lo que se ha llamado también *la tesis del imperialismo democrático*.

Lo anterior permite comprender la forma como una democracia se puede expandir por medio del uso de la fuerza y de los procesos de bélicos. Esto que vivimos en la actualidad, no queda exento de esta problemática. Resulta igualmente importante para analizar las ideas de la ilustración, las liberales, entre otras. Tales ideas sufrían ya para el caso de Centroamérica, una serie de adaptaciones por parte de las elites para justificar o dar una genealogía política a su proyecto de dominación. Ello, al igual que lo que mencionó Rubén sobre el canal interoceánico, es básico para el estudio histórico. ¿Por qué? Porque Nicaragua se llega a considerar como una pieza de conflicto entre Estados Unidos e Inglaterra, al extremo de suscribir el tratado *Clayton-Bulwer* de 1850, que permite un acuerdo concreto para suspender un canal interoceánico en Nicaragua. Es decir, el interés sobre la posesión de territorios en

la región, llegó a tal punto que el tratado se volvió necesario para apaciguar el tema, relacionado con el paso entre los mares, a través de Nicaragua.

En lo anterior también influyó la incursión de Walker en la región, que tuvo un gran impacto en las elites de la región. Más allá de ello es importante centrarse en las acciones concretas de desarrollo de esa política exterior. Como ya lo mencionó Rubén Nájera, lo que es una tensión entre grupos sociales que quieren que las instituciones hispánicas se mantengan (que fueron restauradas en Guatemala con la fundación de la República y durante el régimen de los *treinta años*) y otros grupos que deseaban que fueran abolidas.

La manera en la que finalmente se transformarán estas instituciones se presenta en Guatemala, en forma sumamente tardía, hasta finales del siglo XIX, con la segunda reforma: la *Revolución Liberal de 1871*. Los liberales, tras haber escarmentado el fracaso anterior de la Federación Centroamericana, le colocan al nuevo proyecto una base económica, pues antes solo habían cambiado las instituciones, sin transformar el régimen económico. Los liberales del setenta y uno entendieron bien esto: transformar el régimen económico primero y luego aplicar los cambios institucionales necesarios después. Por ello es que el capítulo posterior a la unidad centroamericana, es también un capítulo de autoritarismo.

Roberto Wagner:

Cuando se produce la fundación de la República (con Rafael Carrera) y más adelante, cuando ocurre la Reforma Liberal de 1871, ¿qué tipo de nación queríamos? Y por lo tanto ¿podríamos hablar de una política exterior conservadora y posteriormente de una política exterior liberal? O ¿es una exageración este tipo de pretensiones?

Rubén Nájera:

Para ser honestos, este no es un problema que me haya preocupado mucho ya que los textos son claros. Carrera no es un conservador *per se*, al final fue cooptado por los conservadores; el proceso liberal por su parte, empieza a partir de una serie de procesos concomitantes que trascienden el hecho de haber sido promovidos por una persona. Es muy tentador hablar de la historia de Guatemala durante este período, en cuatro episodios, cada uno de ellos con el nombre de una persona.

Hay una consolidación inicial del Estado-nación bajo Carrera, debido a las situaciones del contexto que lo llevan a ello y también porque se dio una manipulación interna de intereses en conflicto de las elites guatemaltecas. A partir de esto hay que entender que el contexto internacional cambia y la ideología liberal es la que va triunfando, por lo que se presenta también un largo periodo liberal.

Eventualmente evolucionamos a un nuevo conservadurismo en cada ciclo.

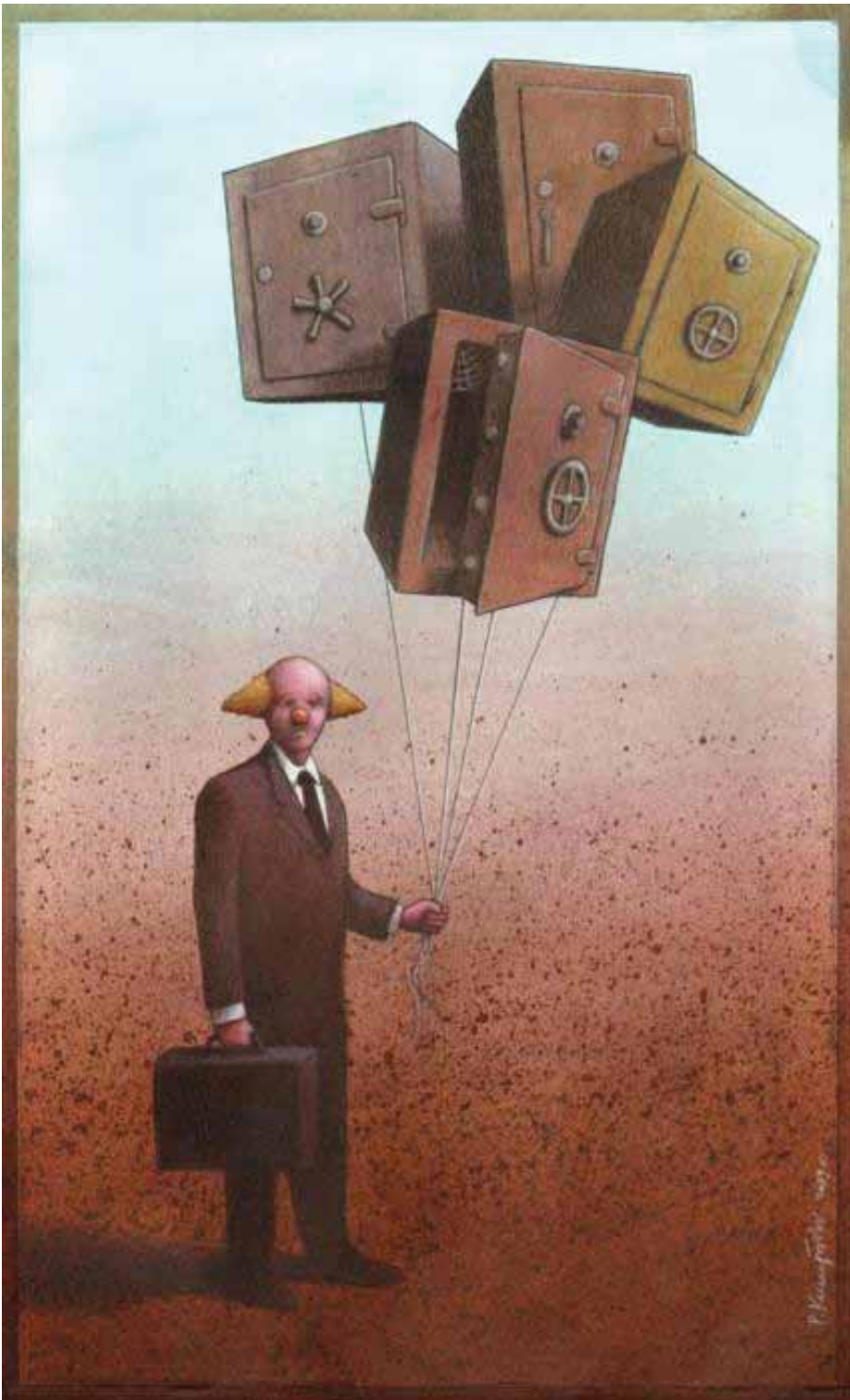
El hecho fue que una vez agotada la cochinilla, Inglaterra fuera de la región, Estados Unidos en guerra y Benito Juárez en el poder, era difícil no pensar en que las posibilidades del ideal liberal fueran mayores a partir de los años sesenta. Por ello es muy difícil –colocándonos en el contexto internacional- pensar que países que ya se habían individualizado no iban a buscar ese tipo de relaciones. Existen por supuesto conceptos liberales y caudillistas, románticos y reaccionarios (que por supuesto se refieren a una serie focalizada de personas y situaciones que fue imposible evitar). En el caso de la influencia estadounidense sobre Centroamérica, hay un giro tras la guerra de secesión, momento en el que la Doctrina Monroe se profundiza.

Lo anterior corresponde a una geopolítica del *mainland* ya consolidada; toda la masa continental de Estados Unidos está estructurada y por lo tanto, hay condiciones para la expansión. El área marítima de influencia de EE.UU., está definida muy ampliamente a través de un arco que va desde Filipinas, pasando por Panamá, Puerto Rico, Santo Domingo y Cuba. Es también el momento de la expansión del capital, de las economías de enclave. Es obvio que la modernidad va asociada con ello (hago el comentario que el primer teléfono guatemalteco se instaló en 1884, para recordar la fecha de las innovaciones tecnológicas). Por supuesto que fue una modernidad

restringida, una modernidad sólo para las elites, bajo una estructura muy represiva, muy “compteana” como dice Woodward. Es una racionalidad política en donde lo social no tiene cabida y que nos vincula necesariamente con la escena internacional.

Dentro de los tres períodos liberales que siguen, el de Barrios fue breve y termina con esa expansión. No creo que el intento federalista de 1885 haya sido coherente con una política de integración, fue más bien producto de la tendencia caudillista en el plano internacional (dentro del modelo estadounidense de que un país es viable si se expande). Lo que realmente hay detrás del movimiento de Justo Rufino Barrios, no es unificación, ni federación sino un ideal de expansión. Y este período acaba en 1898 y además coincide con la independencia de Filipinas, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana. Es un momento de inflexión en donde comienza el intento de construir el Canal de Panamá.

Considero que el gran arquitecto de las relaciones internacionales de Guatemala, quien realmente genera una agenda política, es Estrada Cabrera. Claro que cuenta con todo el tiempo del mundo y también con condiciones de contexto. El punto fundamental de esta expresión fue el reconocimiento, casi inmediato, del Estado de Guatemala en la Corte Internacional, de Justicia de La Haya y su primer embajador



fue Enrique Gómez Carrillo (quien también había sido cónsul en Europa desde 1898). Es de reconocer que este período de integración (a lo europeo y también a lo estadounidense) se relaciona con Porfirio Díaz, que también fue otro modelo posnapoleónico de dictador. Existió entonces una agenda muy clara de relaciones internacionales, de imagen internacional del gobierno guatemalteco, que va a prevalecer en el futuro.

José Cal:

Sobre este tema hay varias consideraciones a tomar en cuenta. Estimo que en el caso de la fundación de la República con Carrera, en 1847, hubo una tensión importante. En efecto, en ese momento se buscó una restauración de las instituciones hispánicas, a lo que el grupo liberal se oponía por completo. Pero es en este período en el que se firma el tratado de *Reconocimiento y amistad* entre España y Guatemala. Implicó la restauración de las instituciones hispánicas. Interesa preguntarnos: ¿quiénes fueron los funcionarios encargados de hacer este trabajo? La mayoría de funcionarios en este momento, no lo son en sentido estricto, son comisionados por el Gobierno de Guatemala para llevar a cabo estas negociaciones. De hecho, la mayoría de cónsules tienen este rango de comisionados.

Fue hasta finales del siglo XIX cuando se habló de un Secretario de Asuntos Exteriores, que se encargaría de

llevar adelante la política de este tipo. Este fue el caso, de don Lorenzo Montufar, por ejemplo, quien ejerció este cargo tanto en Costa Rica como en Guatemala.

Por cierto, un dato a considerar y que me parece muy importante. En un momento hay una restauración de las instituciones hispánicas. Y en otro (segundo proyecto liberal) se busca una mejor relación con Inglaterra y con Estados Unidos, relaciones que posteriormente se van ampliando, sobre todo a partir de una política muy “generosa” de concesiones hacia el gobierno de los Estados Unidos, en la primera mitad del siglo XX y con un paréntesis, el de la década de 1944-1954¹⁴. Enrique Muñoz Meany, desarrolló una política exterior distinta, no en favor de concesiones a Estados Unidos. Una política que tiene dentro de sus notas constitutivas, un sesgo de política antiimperialista, de no alineación, aunque parezca contradictorio y sobre todo para el caso de las exportaciones de café. Una política que también busca el reconocimiento del Estado de Israel. Entonces se vuelve una política con una nota constitutiva muy peculiar.

Respecto de la línea de continuidad que podemos establecer en el desarrollo de esta política, resaltan dos puntos importantes. El caso del gobierno de Carrera, antes mencionado, y el caso de Justo Rufino Barrios, como ya lo apuntó el ingeniero Nájera. Este último fue un

¹⁴ Período revolucionario de 1944 a 1954.

proyecto de unión centroamericana pero que en el fondo fue de expansión de su dominio, que termina como ya se sabe, con su muerte en Chalchuapa. En el caso de Reina Barrios y Estrada Cabrera, encontramos esa línea de continuidad. Aquí surge otro ideario político que también alimentó en alguna medida, lo que vamos a denominar “acción exterior de Guatemala”, conocido también como “unionismo”. Este movimiento incluyó diversas expresiones de oposición política frente a las dictaduras, también frente a Ubico y resaltó un ideario regeneracionista de nación.

Lo que importa puntualizar es que a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se comienza a consolidar lo que aparece como una política exterior. Ya se piensa en un Secretario de Relaciones Exteriores y en un funcionamiento institucional directamente relacionado con ello. Y esto se percibe también en los documentos, en los que se constata una cantidad de personas que el gobierno de Guatemala comisiona, para desarrollar tareas, cuando son nombradas en las embajadas o consulados. Existen documentos interesantes de estos funcionarios a finales del siglo XIX y XX, que envían informes de lo que sucede en Europa, (incluso hay algunos que contienen información sobre las correrías de Karl Marx por Europa). Es interesante por ejemplo, lo que encuentra el Marqués Fernando de Lorenzana, político

ecuatoriano nombrado por Guatemala para negociar tratados.

Hay una acción exterior y debemos ser flexibles en el sentido de no pretender encuadrar, dentro de nuestro concepto actual de política exterior, aquellas acciones anteriores. Este proceso se va transformando, ya que la propia historia de las relaciones internacionales es cambiante. Básicamente estos son los dos momentos en los que vamos a observar posturas más claras.

El fijar una opinión pública sobre la situación de Guatemala ante las naciones con las que interesa entablar relaciones (como lo son Estados Unidos e Inglaterra) constituye parte de la política exterior del país en un momento dado. Un paréntesis en el que se busca una política de no alineación con estas potencias, constituye otro momento y posteriormente, a partir de 1954, otro cambio, otra política. Vuelvo a mencionar que dentro de la política sobre las relaciones exteriores, hay distintas corrientes durante este período: personajes o funcionarios que querían seguir con una postura de no alineación y otras que deseaban mantener una postura mucho más prudente.

Por ejemplo, al analizar la prensa de la época cuando se da la intervención de Estados Unidos, muchos periódicos de partidos minoritarios de izquierda en Guatemala, decían que la política exterior desarrollada por Toriello fue totalmente

imprudente y que había que buscar una nueva manera de entender las relaciones internacionales con Estados Unidos. Aquí hay un ejemplo de esas transformaciones que se van registrando.

Roberto Wagner:

Enfocándonos ya en los comentarios finales, hemos visto como hay ciertos factores particularmente sistémicos. El sistema internacional que influye en las decisiones políticas que se toman y también la influencia de quienes toman las decisiones, su trayectoria, su ideología. Generalizando y tomando en cuenta lo que los expositores han mencionado ¿qué tanto ha cambiado esa Guatemala del siglo XIX a esta del siglo XXI?

Rubén Nájera:

La política exterior de Guatemala despierta en 1847 con la cuenta de que además de Estados Unidos, México, Inglaterra y el resto de Europa, existen otros vecinos. Este despertar es un tanto difícil de asimilar, por la sola individualización que produce este “divorcio” entre las naciones centroamericanas, que son vecinos cercanos. Toma tiempo lograr ese pleno conocimiento. El último momento en que estos conflictos nacionales se presentan fue en 1906, cuando Guatemala se encontraba en plena guerra con El Salvador y Honduras. Es la primera vez que existen árbitros externos para la resolución de conflictos. En este conflicto intervino México y Estados Unidos. El conflicto finalizó en 1906 con la firma

de los tratados a bordo de un navío estadounidense; fueron un punto de inflexión en el que la política guatemalteca y la de los otros países centroamericanos hacia sí mismos, cambia. A partir de este momento ya no hay otros intentos de integración política y si los hubo, fueron muy pálidos para resucitar la Federación.

A partir de este momento, bajo la égida del *padre blanco* en Washington, aceptamos una nueva forma de asociación, que nos lleva a la creación de la Oficina Internacional Centroamericana (OICA) con una representación común para las exportaciones hacia Europa. Se crea también un Instituto Pedagógico Centroamericano, un Instituto Politécnico Centroamericano, este último que va a preocuparse por la salud en centroamericana. El otro dato interesante y que se presentó mucho antes de la creación de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, fue la “Corte de Justicia Centroamericana”¹⁵. Fue una Corte que realmente tuvo un claro funcionamiento. Se enviaban boletines centroamericanos por parte de la OICA (precediendo a lo que hoy sería el *Diario de Centro-América*, por ejemplo). Fueron instituciones que no duraron mucho pero que tuvieron un papel importante durante su funcionamiento.

15 También llamada “Corte de Cartago”, fundada en 1907 bajo lo que se denominó el *Sistema Washington*, firmada por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Auspiciada por los Estados Unidos. Fue la primera corte internacional de la historia y tribunal internacional de Derechos Humanos al mismo tiempo.

Es de notar que el esquema indicado fue mucho más avanzado incluso que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) de la actualidad. Tenía más o menos las mismas premisas y patrones. El proyecto que podríamos llamar de integración institucional, duró algunos años y colapsó antes de 1923. Se retoma tras este intento fallido pero ya no presenta las mismas características. El sistema se debilita y no aparece una política asociativa o unificadora en Centroamérica hasta la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, junto con otra enmienda que se suscribe en 1962. Cuando los países centroamericanos están al borde del suicidio en 1986, se emite un protocolo y una nueva ODECA, que no es más que una reproducción de la OICA de 1906.

José Cal:

Cuando los colegas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales enviaron las cuestiones que giran alrededor de este debate, me pregunté a su vez si esto se trataba de un examen privado. En efecto, son preguntas complejas casi monográficas y ésta es una de ellas. Tenemos que percatarnos entonces qué ha cambiado y qué no.

Obviamente Centroamérica sigue pregonando ser una región marginal dentro del contexto de las naciones. Si vemos la historia hemos ocupado ese lugar desde siempre. Desde tiempos coloniales fuimos

una colonia de segundo orden dentro de la historia española y posteriormente, un área de confrontación entre los intereses de potencias como Inglaterra y Estados Unidos.

El caso de México es más interesante porque, contrariamente a lo que estamos discutiendo sobre la ausencia de estudios de política exterior en Guatemala, las relaciones México-América Central están ampliamente documentadas y estudiadas por colegas y amigos, como Mario Vásquez Olivera y Monica Toussaint del Instituto Mora. Han realizado todo un rastreo de la documentación del siglo XIX y parte del XX, sobre las relaciones entre México y Centroamérica, para mencionar un ejemplo.

En Guatemala deberían desarrollarse trabajos que complementen y hagan el efecto de contraparte al esfuerzo indicado. Tuvimos dos estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizando una pasantía en nuestra Escuela, estudiando la incidencia de la política exterior mexicana durante el conflicto armado en América Central. Trabajaron directamente en el Archivo de Exteriores. Es un ejemplo del interés que está adquiriendo Centroamérica.

Lo que estamos observando en el caso mexicano, es el surgimiento de un nuevo interés que me parece muy importante, pero que al mismo tiempo y en contraste, evidencia la ausencia que tenemos de estudios sobre la política exterior de nuestro país.

Lo que menciona Rubén sobre la Corte de Justicia Centroamericana, es un dato significativo. Realizaba una publicación periódica llamada *Revista Centroamericana*. Y hay que considerar que estamos hablando del régimen de Estrada Cabrera.

Lo indicado ayuda a que los historiadores nos quitemos los prejuicios sobre el régimen oscurantista y una dictadura, pues efectivamente lo fue, pero preocupada por las acciones de política exterior inicial que Guatemala estaba desarrollando, hasta que después, en un intento más sistemático, se crearon la ODECA, la SIECA¹⁶ y ocurrió después la respectiva interrupción del esfuerzo de integración que siguió a la llamada “*Guerra del Fútbol*”¹⁷.

El otro aspecto que considero que no ha cambiado mucho es la obvia injerencia de la agenda de los Estados Unidos hacia los países centroamericanos, que sigue siendo muy fuerte en la organización política, el desarrollo económico, en otros aspectos, y se presenta avasallante.

A veces se es tan “cabeza dura” que encerrados en la propia historia, no entendemos plenamente, pero cuando se sale de América Central la perspectiva cambia y quienes hemos

tenido la oportunidad de estar en el medio académico europeo, nos damos cuenta con mayor razón de esto, de la forma como la política de Estados Unidos termina siendo tan absorbente, impositiva y avasallante en las relaciones cotidianas incluso. Esto me parece algo muy importante.

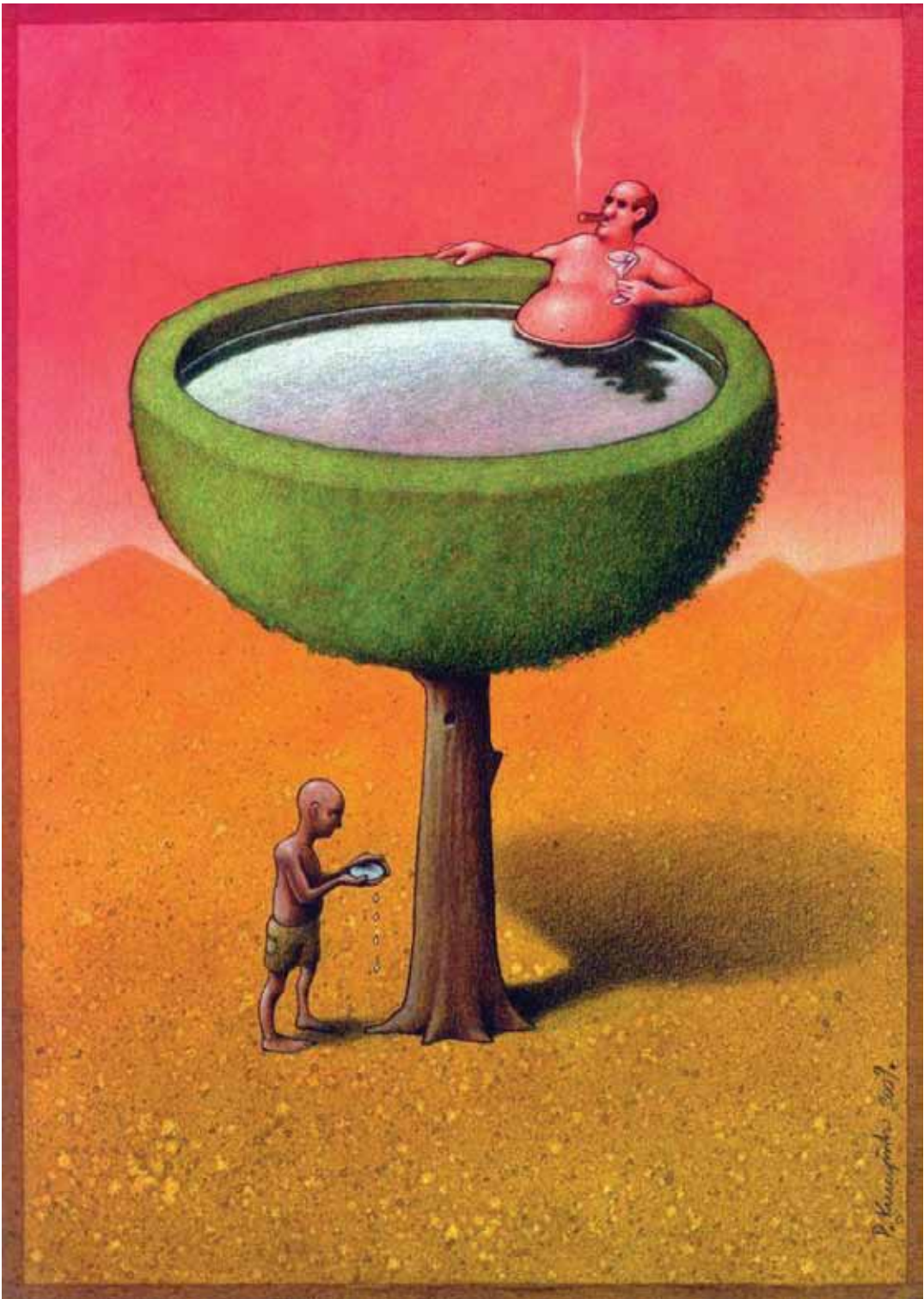
Ahora obviamente contamos con un Ministerio de Relaciones Exteriores, una política exterior, una agenda constituida, etc. Pero no cambia en el sentido en que estamos siempre en torno a los mismos ejes de influencia. También cambia esa realidad con el surgimiento de las potencias emergentes y otros mercados.

Rubén Nájera:

Esto solo es una nota de pie, porque hay un momento en el que Estrada Cabrera toma una decisión que corresponde también, a una de las anécdotas más enriquecedoras sobre su política exterior. Es el único caso en el que hemos intentado hacer alguna acción en contra de México y fue la creación de la República Sudoriental. Se trató de una idea fraguada por Estrada Cabrera, tan admirador de Porfirio Díaz que hasta se peinaba el bigote muy similar. Y al momento de estallar la Revolución Mexicana da cobijo a uno de los generales del antiguo régimen ofreciéndole dinero y apoyo militar, para que constituya una república que abarcó más o menos desde Yucatán, Soconusco y Chiapas; tanto con el ánimo de apoyar los ideales de su ídolo,

16 Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

17 Conflicto que estalló en 1969 entre El Salvador y Honduras, llamado así porque las tensiones entre ambos países, con ocasión de incidentes con campesinos salvadoreños que había migrado a Honduras, explotaron luego de un partido de fútbol entre ambos países.



como de protegerse y poner una buena frontera de por medio con la Revolución Mexicana.

En otro tema, a partir de 1855 con la construcción del Ferrocarril de Panamá, se habilita realmente el acceso a toda la costa del Pacífico centroamericana. Eso cambia totalmente el peso económico de la región. Es también en este momento que para que los guatemaltecos olvidamos por completo la historia de la Costa Atlántica y del Caribe. Inclusive el asunto de Belice era mucho más amplio de lo que es ahora, el Reino de Belice abarcaba desde el norte de Nicaragua hasta Yucatán. Es una historia particular que ignoramos y respecto de la cual tenemos cerrados los ojos, este es un poco el problema de esta historia estudiada como “embudo”. En un momento somos parte de España y la estudiamos, dejamos de ser parte de España y ya no la estudiamos. En otro momento somos Centroamérica y posteriormente ya no. Sin esta historia del Caribe, nuestra historia se queda sin buena parte de sustento necesario.

Sobre el tema de la integración, hay dos situaciones. Por una parte lo que crea Centroamérica y por otra, lo que se presenta como parte de la integración a la economía global o mercado globalizado. Hay un poco de lenguaje *orwelliano* siempre en esto. Por ejemplo, cuando se empieza a hablar de *integración* en Centroamérica estamos inventando una palabra para que no se confunda con un nuevo federalismo. Este es mucho del trasfondo ideológico

de porqué empezamos a hablar de integración y dejamos de hablar de unión.

Hablamos de integración porque está fundamentado el concepto de integración en la teoría económica y luego por brevedad dejamos solamente integración. Centroamérica solo comienza a hablar de integración como tal en un sentido más amplio que el económico hasta 1990. Esto como indiqué anteriormente se derivó de instrumentos como el Tratado General del SICA, que actualiza la visión federativa de la ODECA.

Hay que reconocer que estos conceptos no son programáticos, pues no dicen cómo alcanzar la integración. Generan una serie de instituciones que supuestamente nos integran y eso es todo. La diferencia la hace el Tratado de Integración Económica y el Protocolo de Guatemala que lo modifica. Presenta un enfoque de integración basado en la teoría de la integración económica clásica de Béla Balassa. Y nos damos cuenta de que tampoco es programática en el sentido de poner metas o tiempos.

Hay discursos muy atractivos como los que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea promueve. Pero caemos otra vez en el lenguaje *orwelliano*. Este acuerdo de asociación no promueve la integración como tal. Centroamérica se acerca a Europa en busca de un acuerdo de asociación ofreciendo la integración como su cuota de ingreso. En base a esto ofreció ciertos compromisos, que pueden haber sido tomados como una

palanca para la integración, frente a un debate local que realmente no existía y pudo haber sido igualmente retórico, como casi siempre ocurre.

Al final, el Acuerdo (que hasta hace poco fue oficializado y del cual desconocemos los textos finales) no provoca ese impacto sobre el proceso de integración que se había prometido. Eso porque el proceso de negociación en lo que se apoya es en la facilitación del comercio intra-centroamericano, sea del origen que sea. Es decir, cubriendo los bienes europeos que van a ingresar libremente después de cumplir los plazos de desgravación de ese acuerdo.

Por sí mismo, ninguno de estos instrumentos es realmente promotor de la integración. Hay que diferenciar en este lenguaje *orwelliano* qué es integración regional y qué es integración a la economía internacional, que proviene de un artilugio conceptual de la CEPAL¹⁸ que se llamó “regionalismos abierto”. El mismo funciona cuando se encuentra en los extremos pero tiene muchos problemas cuando nos encontramos en el traslape de las dos posiciones.

José Cal:

Lo más importante a analizar en este tema considero es que se mantienen los recelos en la región. Si soy un productor de añil en El Salvador en el siglo XVIII y todo el añil que produzco tiene que venir a Guatemala para que sea tasado y

luego exportado en barcos, voy a querer liberarme de esa influencia y dominio, pero sobre todo por encima de las personas que establecen ese arancel.

Ahora bien, lo que ha cambiado en las relaciones de Centroamérica con el resto del mundo son las agendas y los actores, porque de estos últimos hay nuevos presentes en las agendas hacia el exterior. El problema es que siempre seguimos teniendo una visión de “pequeños Estados” y al hacerlo y con una perspectiva un tanto individualista, no podemos pensar como región. Como bien indica Rubén Nájera, hay una serie de instrumentos pero estos no nos dan rutas concretas para conseguir la integración. No tenemos marcos de acción como el *Tratado de Lisboa*, que establece una ruta para conseguir primero una unidad económica y posteriormente, una unidad política. Estamos lejos de buscar esta unidad, aunque hablemos de aduanas unificadas, de mercado regional o de aranceles compartidos.

Se impone el interés nacional. Seguimos pensando en reuniones de pequeños Estados. Ahora, más allá de hablar de cuestiones macro hablemos de cuestiones micro. Voy a referirme a cuestiones sencillas que ponen en evidencia la forma como afecta esta lógica de pequeños Estados a las acciones regionales. Primer ejemplo. En los congresos Centroamericanos de Historia, los historiadores centroamericanos nos vemos como una comunidad regional, pero nunca hemos logrado constituir un

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

comité académico regional para dar a estos congresos una visión de conjunto. Se siguen organizando en cada país y toman el congreso cada dos años. ¿Por qué no se ha podido reunir? Pues porque es allí, que porque no se pueden reunir todos o porque estos tienen que hacer no se que, entonces esa lógica de pequeños Estados nacionales se impone.

El tercer ejemplo y para mí es el mejor respecto a la Maestría en integración que queremos desarrollar. Tenemos gran interés para desarrollarla como una maestría entre las tres Universidades centroamericanas confiadas a la compañía de Jesús. El problema se da por el tema de los Estados nacionales. Por ejemplo, una de las coordinaciones del programa no puede estar en El Salvador porque el Ministerio de Educación de este país tiene requerimientos específicos. La Universidad

Rafael Landívar tiene regulaciones y propias y entonces se impone esa lógica. Este es un ejemplo de los problemas a nivel de las relaciones cotidianas.

Rubén Nájera:

Sólo quiero agregar algo sobre el rol de las cancillerías. Creo que el gran problema de la política exterior centroamericana es que ninguna de las cancillerías controla la política exterior de su país. Esta va más por las políticas ministeriales y horizontales, por lo que hay una gran contradicción. En el caso de la integración esto ocurre, sobre todo, debido a que hay una ley no escrita sobre que lo político y económico no se mezclan en Centroamérica. Lo que por supuesto es una gran aberración que en definitiva afecta la política exterior intra-centroamericana.



LA POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALTECA: 1944-1954

Roberto García Ferreira¹

Agradezco a todos ustedes su presencia, interés y por supuesto la invitación para participar de esta actividad. Es un orgullo para mí formar parte de estas conferencias relativas a la política exterior guatemalteca y compartir con ustedes algunas de las experiencias y materiales que he investigado sobre el tema en varios archivos de la región, fundamentalmente en torno al período de la Revolución Guatemalteca.

En lo relativo a esto último, cabe mencionar que lamentablemente, existe una escasa literatura. Entre lo que puede mencionarse, deseo destacar:

- En primer lugar, el trabajo Miriam Rocío Samayoa, *Análisis comparativo de la política exterior de Guatemala durante los periodos del 44 al 54 y 1954-1957*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales defendida en la Universidad de San Carlos de Guatemala y que de 1991².

¹ Licenciado en Ciencias Históricas y maestría en Ciencias Humanas por la Universidad de la República (Uruguay) y Doctorado en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigador en el Departamento de Historia Americana de la Universidad de la República, Uruguay y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado numerosos ensayos y varios libros. Especialista en Jacobo Arbenz Guzmán y la intervención de la Agencia Central de Inteligencia de los EEUU.

² Miriam Rocío Samayoa, *Análisis comparativo de la política exterior de Guatemala durante los periodos del 44 al 54 y 1954-1957*, inédito, Guatemala, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, USAC, 1991.

- En segundo lugar, y con un similar origen, encontramos la tesis de Julio Izquierdo Echeverría, *La política exterior de Guatemala en el periodo revolucionario. Decenio 1944-1954*, en este caso defendida cuatro años más tarde, en 1995³.
- En tercer término he de mencionar el trabajo de Hernán del Valle Pérez, *Ministerio de Relaciones Exteriores, 1945-1999*, aunque se trata de un documento de trabajo interno de la cancillería y por ende, inédito. Con importantes omisiones y vacíos, podría concluirse en que se trata de un ordenado reporte cronológico de 1945 a 1999⁴.
- Cuarto, y este sí con diferencias cuantitativas y cualitativas notorias respecto a los anteriores, sustentado en importantes fuentes primarias, encontramos el capítulo de Sharon I. Meers, “Triángulo de las Relaciones entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Guatemala, 1945-1954”, en la obra colectiva sobre la *Historia General de Guatemala* que dirigió Jorge Luján Muñoz.
- Por supuesto que también hay que hacer mención al trabajo colectivo de Arturo Taracena, Arely Mendoza y Julio Pinto Soria, en ese

³ Julio Izquierdo Echeverría, *La política exterior de Guatemala en el periodo revolucionario. Decenio 1944-1954*, inédito, Guatemala, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, USAC, 1995.

⁴ Hernán del Valle Pérez, *Ministerio de Relaciones Exteriores, 1945-1999*, inédito, Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2000.

precioso libro titulado *El placer de corresponder*. Aunque su tema no es la política exterior de Guatemala, la valiosa correspondencia que mantuvieron tres figuras del mundo diplomático guatemalteco –y latinoamericano– nos ofrece importantes pincelazos acerca de los vaivenes internos de la política exterior revolucionaria. Después de todo, se trataba de tres diplomáticos de renombre y el carácter privado de dichos intercambios nos posibilita interpretar los matices que existían dentro del gobierno revolucionario en torno a algunas de las decisiones más importantes de la política exterior guatemalteca durante ese primer período de la denominada “Primavera Democrática”⁵.

- No deben pasarse por alto, por supuesto, los aportes hechos en su memorable investigación por parte de Piero Gleijeses, *La esperanza rota*⁶.
- También quiero sumarles un reciente artículo publicado en una prestigiosa revista académica dedicada a las relaciones internacionales, por el colega Max Paul Friedman, quien ha trabajado con indudable éxito documentación relativa al “caso Guatemala”

5 Arturo Taracena, Arely Mendoza y Julio Pinto Soria, *El placer de corresponder. Correspondencia entre Cardoza y Aragón, Muñoz Meany y Arriola (1945-1951)*, Guatemala, USAC, 2006.

6 Piero Gleijeses, *La esperanza rota. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*, Guatemala, USAC, 2005.

en distintos archivos europeos y latinoamericanos. El escrito al que hago referencia versa acerca de un tema puntual e internacionalmente muy significativo desde el punto de vista regional, como lo fue la Décima Conferencia Interamericana de Cancilleres, celebrada en la ciudad de Caracas en marzo de 1954.⁷

- Relacionado a este último punto también deseo citar el reciente aporte del historiador argentino Leandro Morgenfeld, que ha trabajado la documentación argentina relativa a la instancia anteriormente referida⁸.
- En esa línea, aunque proveniente en este caso de Brasil, el trabajo por el momento inédito de Roberto Baptista Jr., nos ilustra acerca de la compleja trama de decisiones que llevaron al gobierno brasileño de Getulio Vargas a secundar decisivamente la intervención de Estados Unidos en 1954. Además de sus novedosas fuentes, lo interesante de este trabajo es que revela el significativo papel que cumplió la diplomacia brasileña en ocasión del derrocamiento de Arbenz, aportando nuevas y

7 Max Paul Friedman, “Fracas in Caracas: Latin American Diplomatic Resistance to United States Intervention in Guatemala in 1954”, *Diplomacy & Statecraft*, 21:4 (2010).

8 Leandro Morgenfeld, “El inicio de la Guerra Fría y el sistema interamericano: Argentina frente a Estados Unidos en la conferencia de Caracas de 1954”, *Contemporánea*, No. 1, 2010.

originales evidencias documentales entorno a la complicidad de Itamaraty, servicio exterior brasileño⁹.

- Por último también, en el libro que tuve el honor de coordinar acerca de la Guerra Fría en América Latina, existen varios ensayos y referencias relativas a Guatemala, destacando –para el tema de las relaciones internacionales-, el aporte del ya citado Max P. Friedman¹⁰.

Muy bien empecemos por el principio, los años de Arévalo. La política exterior de la revolución guatemalteca durante la primera administración revolucionaria y para iniciar esta discusión tenemos que retroceder un poco la mirada hacia los años anteriores, durante la dictadura de Jorge Ubico, cuya característica principal había sido la de una ausencia muy notoria en la formación de diplomáticos y especialistas en relaciones internacionales, lo cual había derivado en la conformación de una diplomacia excesivamente atada a los vecinos, especialmente al poderoso Estados Unidos. En la Guatemala de entonces existía una

falta muy importante de opiniones propias y todos recordamos que durante los años de Ubico la política exterior guatemalteca, generó una serie de sinsabores en buena parte de la comunidad diplomática latinoamericana¹¹, cuando el gobierno de Ubico fue el primero de América Latina en reconocer al régimen de Francisco Franco en España. En ese marco, no sorprenden entonces los estrechos vínculos con la Alemania nazi y con la Italia fascista, que también caracterizaron la política exterior guatemalteca durante los años “ubiquistas”.

Como todos sabemos, la revolución del 44, en sus dos momentos: junio y octubre, comenzó a marcar una ruptura muy significativa con el período anterior y para ser un poco esquemático, dicha ruptura se evidenció –para regresar a algo mencionado anteriormente- entre varios hechos, con la ruptura de relaciones con la España franquista y por una indudable búsqueda de un camino alternativo al tradicionalmente dependiente, logrando equilibrar una mayor autonomía hemisférica respecto a los Estados Unidos.

De todas formas, no es enteramente posible responder con evidencias contundentes hasta qué punto la política exterior guatemalteca significó una ruptura muy importante con el período anterior, entre otras cosas porque el archivo histórico de la cancillería

9 Roberto Baptista Jr., “O governo Getúlio Vargas e a cooperação com o governo dos EUA na derrubada do regime Jacobo Arbenz na Guatemala”, Brasil, Inédito, presentado en Seminario Internacional *Brazil and the Cold War in Latin America: New Research and New Sources*, Rio de Janeiro, 26-28 September 2010.

10 Max P. Friedman, “Significados transnacionales del golpe de estado de 1954 en Guatemala: un suceso de la Guerra Fría internacional” en Roberto García Ferreira [Coordinador], *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina, 1947-1977*, Guatemala, CEUR-USAC, 2010.

11 De acuerdo a la documentación que consulté en Uruguay, Argentina, Chile y Brasil, tal reconocimiento no fue visto con buenos ojos.

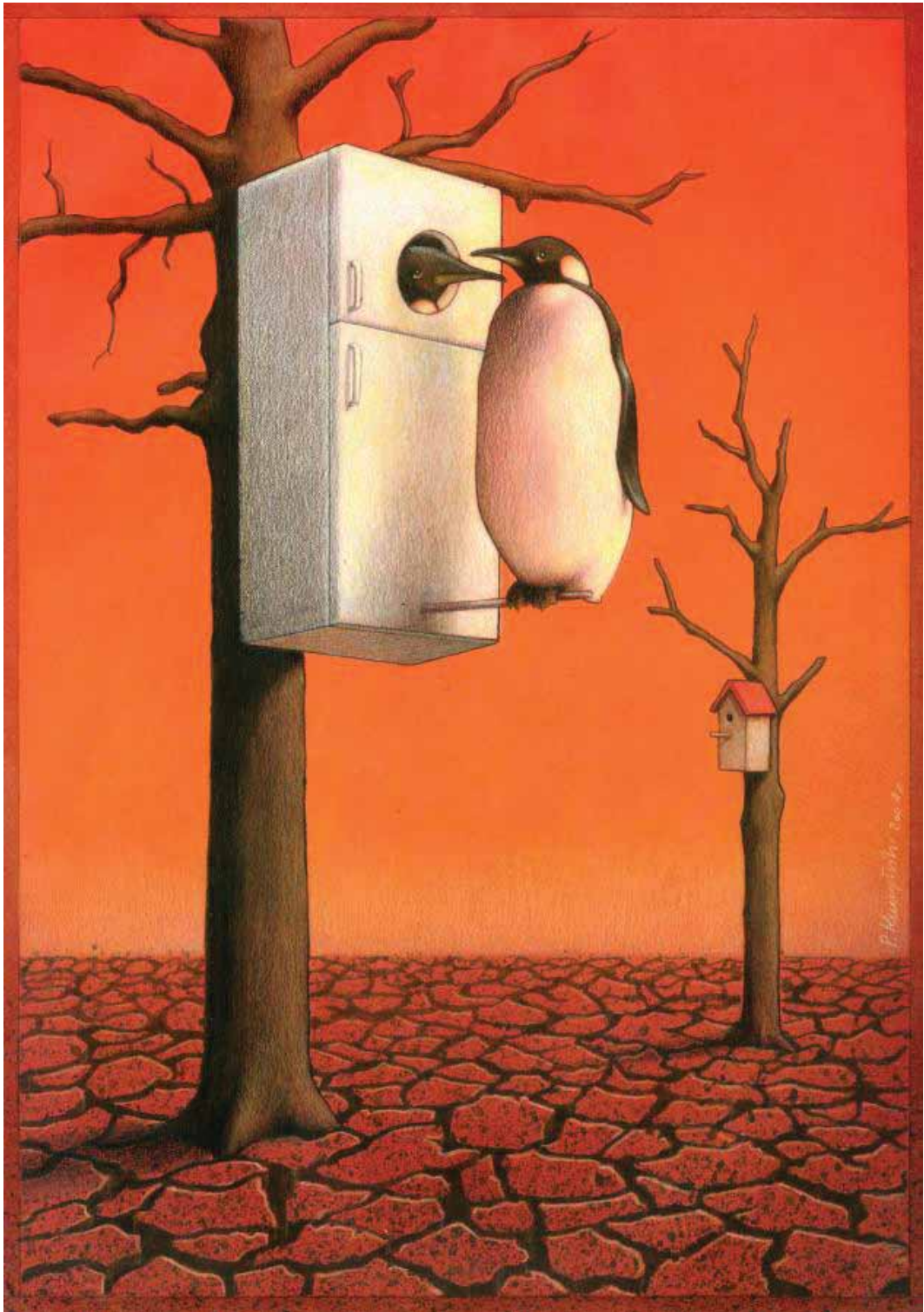
guatemalteca ha sido literalmente “vaciado”, y la documentación que hemos podido consultar es francamente parcial, discontinua y, en general, carece de riqueza cuando lo que se busca es comprender el complejo entramado que sustenta la toma de decisiones en materia de asuntos exteriores. Un ejemplo notorio a mencionar ha sido la sistemática estrategia anticomunista, en cuanto a la destrucción de documentos históricos y memorias anuales de la cancillería correspondientes a la “primavera democrática”.

Por esa razón y aunque el escollo es importante, la documentación conservada en otros archivos históricos de diversas cancillerías latinoamericanas nos ayuda a evidenciar la buena imagen que la Guatemala de Juan José Arévalo iba cimentando en el exterior. Recuerden ustedes que Arévalo no era precisamente alguien desconocido en Uruguay, Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo. Sus primeras nupcias las realizó en Montevideo; poco después se doctoró y ejerció la docencia en la Universidad de la Plata y residió en Buenos Aires. Ya después de ser presidente del país y más tarde aún, durante los largos años del exilio en el sur del continente, profundizó sus viejas e importantes amistades. Entre las que cabe brevemente destacar está la del Dr. Amílcar Vasconcellos, prestigioso abogado uruguayo, parlamentario, ministro y asesor de importantes líderes políticos uruguayos, especialmente cercano a Luis

Batlle Berres, presidente del país entre 1947 y 1951 (uno de los dirigentes más influyentes del país hasta su muerte en 1964). Otras dos, no menos importantes fueron las estrechas amistades con el periodista Carlos Quijano –fundador, en 1939, del célebre semanario *Marcha*–, y con los maestros Julio Castro y Jesualdo Sosa. Todos ellos, desde que Arévalo comenzó a ejercer el gobierno, se ocuparon de su obra publicando notas periodísticas que acercaban la realidad guatemalteca al público sudamericano. Después, dichos vínculos abrieron las puertas –ya durante el exilio– a la publicación de combativos escritos, por ejemplo, *Guatemala, la democracia y el imperio*; o *La Revolución guatemalteca* de Luis Cardoza y Aragón. Por ello, el propio Arévalo se refería a Montevideo como “la más guatemaltecófila” de las capitales latinoamericanas, “sin discusión”.¹²

Quiero compartir con ustedes un interesante documento remitido por el embajador brasileño en Guatemala a la cancillería de su país, comentando la participación de la delegación diplomática guatemalteca, en 1948, en ocasión de la conferencia de Cancilleres de Bogotá, momento en el que precisamente se produjo el célebre “Bogotazo”. En este caso, como pueden ustedes observar, se trata de un oficio de carácter “reservado”, rotulado con el número 91.

12 Juan José Arévalo a Luis Cardoza y Aragón, Montevideo, 23 de octubre de 1956, citada en Julio Pinto Soria, Arturo Taracena y Arcely Mendoza, *Correspondencia del exilio. Luis Cardoza y Aragón, Juan José Arévalo (1950-1967)*, Guatemala, USAC, 2011, pág. 130.



Debo decir que ha sido muy enriquecedor para mí estudiar la marcha de la revolución guatemalteca desde la documentación conservada por el Itamaray, servicio exterior brasileño. Entre otras cosas, porque se trata de documentación generada por embajadores de un país americano, ofreciendo una perspectiva muy diferente y no tan prejuiciosa como la que muestran muchas veces, por ejemplo, los documentos estadounidenses. Tal circunstancia nos permite romper esa tradicional dependencia de documentos emanados de las grandes potencias.

El oficio al que me referí resume los homenajes que recibió la delegación de Guatemala una vez retornada a su país desde Bogotá. Su autor, el embajador brasileño Carlos Da Silveira Martins Ramos, era un diplomático inteligente y perspicaz. Su informe evidencia a un diplomático en ese momento herido por lo que él consideraba una nefasta actuación de la delegación de su país. Y en función de ello, deseoso de mostrar a la cancillería brasileña cuán equivocada había estado en la ocasión, contrastaba con su conocimiento desde la Ciudad de Guatemala. Mientras los delegados brasileños habían retornado en silencio a Río de Janeiro, los representantes guatemaltecos fueron agasajados con dos actos en su honor. El primero, más protocolar, había quedado reservado para autoridades y miembros del cuerpo diplomático; el segundo, tuvo un carácter eminentemente popular y había sido

abierto al público. Martins Ramos acudió a ambos, tomando nota acerca de lo que habían sido los discursos emitidos en los mismos:

...merecen ser léídos y editados [pues] constituyen magníficas piezas impregnadas de sentimientos panamericanistas, de ese sentimiento del que Simón Bolívar fue el heraldo máximo y del cual nosotros en Brasil...vivimos apartados, [algo] de lo que dimos prueba irremediable absteniéndonos de votar en compañía apenas de la República Dominicana, esclava del Generalísimo Rafael Trujillo, la moción...en defensa de la dignidad continental.

Además, la embajada brasileña en Guatemala observaba el comportamiento de la delegación guatemalteca en estos términos:

La moción presentada por el gobierno de Guatemala y defendida con inteligencia y entusiasmo por su delegación en Bogotá, con miras al final del sistema colonial europeo, que pesa como una mancha negra en las páginas de historia contemporánea de América, debía haber sido aclamada por unanimidad. Bien o mal, ella exprime el sentimiento unánime de los pueblos del continente. Nosotros optamos por ir en contra de ese sentimiento, acompañados apenas por el sombrío tirano del infeliz pueblo dominicano, ese tragicómico Generalísimo Trujillo que infecta la vida del continente. Como Ministro de Brasil, y sopesando mis responsabilidades, que

*no por ser pequeñas no deben dejar de merecer el respeto y la deferencia, ruego a Vuestra Excelencia, Señor Ministro, (...) y manifestar a Vuestra Excelencia, con sinceridad y tristeza, mi disconformidad con la actitud asumida por el Brasil, en aquella materia, en la IX Conferencia Interamericana de Bogotá, actitud que ayudará para socavar nuestro prestigio y autoridad, ya amenazados seriamente, entre nuestras hermanas de América Latina*¹³.

Debe considerarse que el documento recién citado, posee un trascendente significado ya que fue concebido como insumo privado del servicio exterior brasileño y no para laudarlo gratuitamente —como es muy común en el mundo diplomático— a ningún régimen, gobierno o autoridad política. De esta forma, el registro exhibe en toda su elocuencia esa tan bien ganada “dignidad” que en materia de política exterior se ganaron los revolucionarios “octubristas”. Dignidad por otra parte tan felicitada fuera de fronteras y públicamente, por un buen número de intelectuales latinoamericanos para quienes Guatemala constituía un “espejo”. Pienso, por ejemplo, en Leopoldo Zea, Arturo Ardao, Alfredo Palacios, Pablo Neruda, Salvador Allende, o los ya citados casos de Julio Castro y Carlos Quijano, profundamente identificados con la política exterior emprendida

durante la primera administración revolucionaria de Juan José Arévalo del 45 al 51. Por supuesto debo hacer mención, que también fueron seguidos de cerca los enfrentamientos durante el gobierno de Arévalo con el embajador estadounidense Richard Patterson, episodio que culminó en su declaración de persona *non grata*.

He tenido el honor de trabajar con las papelerías personales de ambos ex presidentes de Guatemala, tanto el legado de Juan José Arévalo como los documentos personales de Jacobo Arbenz y María Vilanova. En varias oportunidades, entre inicios de marzo del 2007 y diciembre del 2008, sucesivas estancias de investigación en Guatemala y Costa Rica, permitieron acercarme a dichos documentos, pudiendo consultar e investigar. Con sistematización, mayor tiempo y dedicación, pude hacerlo con los legados de Arbenz y Vilanova Castro, razón por la cual he podido desde dentro del ámbito privado, apreciar algunas de esas diferencias, complementando este comentario con documentos de Itamaraty; algunos documentos mexicanos y algo de la menguada documentación conservada en la cancillería guatemalteca.

Debo decir como punto primero, que esas diferencias estuvieron fuertemente condicionadas por lo que fue el devenir de la radicalización que impulsó el propio Arbenz durante su mandato, interrumpido en junio de 1954. Como sabemos, ello tuvo lugar cuando se promulgó la reforma agraria —el Decreto

13 Legación de los Estados Unidos del Brasil, Oficio Reservado No. 91, “Homenaje a la delegación de Guatemala a la IX Conferencia Interamericana de Bogotá”, Guatemala, 28 de mayo de 1948 en Archivo Histórico de Itamaraty, Embajada de los Estados Unidos del Brasil en Guatemala, Oficios (Recibidos), Enero-Junio de 1948.

900- y su efectiva aplicación. Porque hasta en un momento, según hemos podido ver en documentos estadounidense, brasileños, mexicanos, uruguayos y chilenos, Arbenz era un “un oportunista” que utilizaba a sus asesores con vistas a tratar de pasar a la historia como un presidente brillante. Sin embargo, sabemos que no era un oportunista, que creía firmemente en los valores y en la esencia de la democracia, que impulsó la reforma agraria y que además procedió a su aplicación. Hay una frase muy conocida, un diálogo de Jacobo con María en ese momento iniciático -Piero Gleijeses sostiene que allí comenzó la verdadera revolución-, donde el presidente le comenta a su esposa que “si no vamos adelante con la reforma agraria es que no estamos ante una revolución o no somos revolucionarios”.

Numerosas evidencias documentales registran la seriedad, sistematización y humildad con la que Arbenz se preparó para ejercer la presidencia, abocándose apasionadamente a la tarea de complementar su formación intelectual.

Profundizó sus lecturas sobre historia, economía y, fundamentalmente, agricultura. Además de aprovechar sus “largas conversaciones” con su cuñado, versado en la materia por su experiencia familiar en El Salvador; Arbenz implementó métodos modernos en su propia finca, El Cajón.

El tiempo apremiaba y la planificación era intensa pues Jacobo no

era adepto a improvisaciones. “Quisiera extenderme más...pero estoy trabajando con un programa muy lleno y que sigo estrictamente porque el tiempo apremia y quisiera solucionar en su tiempo los problemas que tengo que resolver” le escribió a Enrique Muñoz Meany.¹⁴

Con esos antecedentes y buscando no depender exclusivamente de Estados Unidos, el futuro presidente le confió, de manera reservada, su interés de que contactara con autoridades y empresarios suizos

...que orienten o influyan en la producción industrial de maquinaria de Suiza, a efecto de estudiar la posibilidad de concertar un convenio recíproco de comercio por el cual Guatemala pudiera exportar materias primas o artículos semi-elaborados, a cambio de maquinaria agrícola, de producción o de conducción de energía eléctrica y quizá hasta de maquinaria para refinar derivados del petróleo.

Se trataba de una propuesta que estaba estudiando y que pretendía ser más amplia pues había otros convenios similares que “quisiéramos concertar, sobre la base de un amplio trueque, con otros países europeos”.¹⁵

Más allá de ello, como sabemos, el programa arbencista estuvo guiado por:

14 Jacobo Arbenz a Enrique Muñoz Meany, Guatemala, 29 de diciembre de 1950 en Archivo de la Familia Arbenz-Vilanova (AFAV), Archivo Privado y Confidencial (APC).

15 Jacobo Arbenz a Enrique Muñoz Meany, Guatemala, 14 de diciembre de 1950 en AFAV, APC.

- Ese impulso que le dio al programa revolucionario con la aplicación de la reforma agraria, que no vamos a discutir en este momento;
- Y como consecuencia, por su enfrentamiento con la United Fruit Company y por ende, con el gobierno de los Estados Unidos.

Si ustedes leen el libro que mencioné anteriormente, *El placer de corresponder*, verán una frase muy ilustrativa, escrita por Luis Cardoza y Aragón -no precisamente simpatizaba mucho con Arbenz por su condición de militar- en esos intercambios epistolares y confidenciales entre diplomáticos guatemaltecos en el exterior; en que celebra que la administración de Arbenz se diferencia de la anterior de Arévalo, caracterizada por “mucho ruido y pocas nueces”. Arbenz, enigmático y silencioso, parecía inclinarse por lo contrario: “muchas nueces y poco ruido”.

Ahora bien, quiero mostrar otro documento consultado en Itamaraty para fundamentar mi comentario. Debiendo ustedes tomar en cuenta que se trata entonces de un insumo reservado destinado a la cancillería de su país por un embajador y no de la opinión de un orgulloso guatemalteco defensor de la administración revolucionaria. Es un oficio, el numero 230, del embajador brasileño en Guatemala y cuyo título es “*El Gobierno de Guatemala y la United Fruit Company*”, lo seleccioné especialmente porque a

diferencia de otros documentos anteriores, este es un documento que proviene de un diplomático acreditado ante el gobierno de Guatemala, y sus opiniones no tienen tacha como si la tendría este documento hubiera sido escrito por un guatemalteco. Fácilmente podría haber sido juzgado o interpretado como un guatemalteco que se siente orgulloso de su gobierno y orgulloso de su presidente, y por eso sale tan airadamente en defensa de su gobierno. Sin embargo, este documento permite un acercamiento bastante más objetivo, y por eso quiero compartirlo con ustedes dentro de la amplia gama de documentación que pudimos revelar. Fijense lo que dice este documento en su página dos:

Ahora la United Fruit no habla más con la arrogancia de antaño ni se cree más la Señora ante la cual se inclinaban solícitos los dirigentes del país. La Revolución de Octubre impone normas y reglas que obligan a respetar la soberanía nacional y al acatamiento de las leyes vigentes. [Más tratándose de Arbenz, un presidente] extraordinariamente celoso de la soberanía nacional escribía el representante de Itamaraty. No se puede negar [que al gobierno le] asiste toda o casi toda la razón [cuando respondió a] los pedidos y garantías extremadamente onerosas y contemplativas que la UFCO le hizo llegar a Arbenz como condición para no decir adiós y marcharse de Guatemala¹⁶.

16 “El Gobierno de Guatemala y la United Fruit Company”, Oficio No. 230, Guatemala, 4 de dezembro de 1951 en AHI, Embajada de los Estados Unidos del Brasil en Guatemala, Oficios (Recibidos), Julio-Diciembre de 1951.

Este documento como nosotros podemos ver en la diapositiva anterior, es de diciembre de 1951, es decir antes de desatarse el conflicto mayor con la United Fruit Company a raíz de la promulgación de la reforma agraria y su aplicación contra las tierras sin utilización que mantenía la United Fruit Company.

Para aportar también elementos a la diferenciación, podríamos decir que, en un primer momento, el gobierno de Arbenz no se anima a tocar los más importantes puntos (todos a la vez), por ejemplo, el tema de Belice, cuya controversia por el territorio y la soberanía de ese territorio, es antigua. Esas disputas con Gran Bretaña por la soberanía del territorio, venían del siglo XIX y son dejadas a un lado por parte de Arbenz, que prioriza la reforma agraria, ante el evidente enfrentamiento que se le va venir encima con Estados Unidos. Por esa razón opta por no enfrentarse con la otra gran potencia que era Gran Bretaña, lo deja a un lado y procura mantener vínculos amistosos con el embajador británico en Guatemala, sabiendo que en ese “triángulo” de relaciones, hasta el representante británico ayuda positivamente a la aplicación de la reforma agraria en Guatemala.

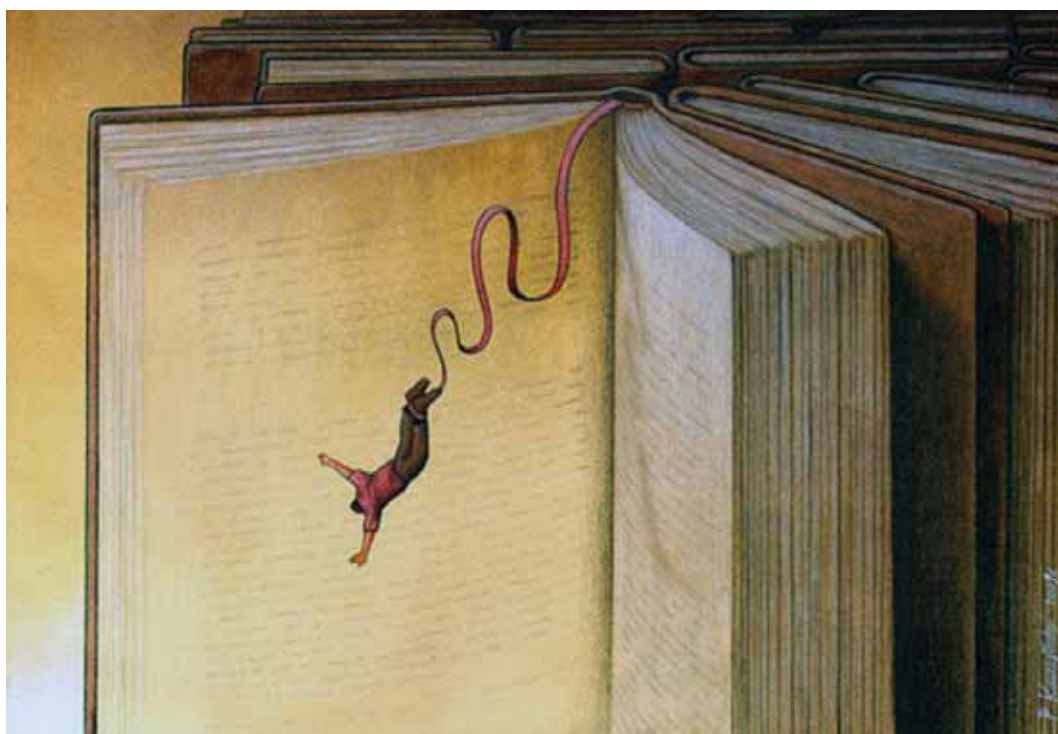
Es interesante mencionar también que en un primer momento ratificó la Carta de las Naciones Unidas. Eso se produjo en 1951 y fue Arbenz que

consiguió que el parlamento lo votara y lo ratificara, aun cuando el Congreso y los partidos revolucionarios que lo apoyaban veían con rechazo esa postura.

Ahora aportando a los años de Arbenz, aportando a la visión desde fuera de la política exterior guatemalteca y a esa defensa irrestricta de la soberanía, cabe agregar que los años de Arbenz se caracterizaron por la no intervención en asuntos de otros Estados, diferenciándose de esta forma de su predecesor, impulsor de la denominada Legión del Caribe.

Sostuvimos, con anterioridad, que documentos extranjeros permiten llenar parcialmente el vacío existente respecto de la política exterior de la revolución guatemalteca. También son útiles en cuanto a marcar con elocuencia la excelente imagen que cosechaban en el exterior algunas representantes diplomáticos guatemaltecos que prestigiaban al país. Tal es el caso de Enrique Muñoz Meany, ministro y cercano revolucionario a Arbenz, que va a mantener una correspondencia muy fluida con Jacobo durante toda la campaña electoral y durante toda su preparación como candidato a la Presidencia.

Y este documento que yo comparto con ustedes trata acerca de la visión que se tenía desde la diplomacia brasileña del trabajo y la figura de Muñoz Meany, estando fechado poco después de su lamentado deceso:



Era un intelectual en la más amplia acepción del término. Sus numerosos escritos y discursos revelan, a la vez que un estilista escrupuloso, un hombre de pensamiento. Nunca habló por hablar. Siempre tenía alguna cosa interesante u original para comunicar. Sincero, honesto y apasionado por sus ideales, enfrentó con gallardía la crítica y la censura de sus adversarios. En política americana, fue siempre un gran americano, destacándose por la más rigurosa consecuencia con los postulados democráticos que había ayudado a instaurar en su pequeña patria. En ese sentido, se convirtió en abogado de los oprimidos, condenando, sin reticencias, las sucias dictaduras contrarias a la libertad y la dignidad humanas. Levantó en Bogotá, en la histórica Conferencia Interamericana, la bandera del anti-colonialismo y la des-africanización del continente, en torno a la cual se congregaron todas las delegaciones hermanas, menos Brasil y naturalmente la República Dominicana. Y fue, hasta el último instante de su vida, dedicado amigo de los republicanos españoles, a los cuales proporcionó, en Guatemala, medios de subsistencia. En fin, en un mundo mercantilizado y sin ideales, el Señor Muñoz Meany pasó por la existencia como un nuevo Quijote. Su pérdida es sensible para Guatemala, como lo es también para el mundo intelectual americano, del que fue legítimo exponente¹⁷.

17 "Fallecimiento del Señor E. Muñoz Meany, Ministro de Guatemala en París", Oficio No. 4, Guatemala, 18 de enero de 1952 en AHI, Embajada de los Estados Unidos del Brasil en Guatemala, Oficios (Recibidos), Enero-Junio de 1952.

Son interesantes los hallazgos del colega Roberto Baptista Jr., que cité anteriormente, meditando con tristeza acerca de cómo finalmente se decidió acompañar por parte de Inglaterra las posturas más duras de Estados Unidos para con Guatemala, como lo muestra Sharon Meers en su capítulo también citado. De esta forma sabemos que Inglaterra se decidió secundar la intervención de Estados Unidos, contrariando lo que opinaban sus diplomáticos acreditados en Guatemala, que no compartían la visión del Departamento de Estado con respecto al comunismo internacional. Todo lo contrario, sostenían que había un interés económico muy importante tras dicho intervencionismo, manifestando extrañeza ante el "apuro" de Estados Unidos por derrocar a Arbenz. Y comentaba a ustedes ese sentimiento de tristeza que a uno lo invade cuando lee aquella infeliz afirmación de Winston Churchill: *nunca antes en mis 79 años había oído siquiera hablar de un lugar llamado Guatemala*¹⁸. Algo tan "insignificante" (y no lo digo yo, lo dice Churchill): Guatemala no podía interferir o dañar las relaciones amistosas con los Estados Unidos. Como ustedes saben, ambas potencias buscaban no interferirse mutuamente en los asuntos respectivos, de la misma manera que Estados Unidos no deseaba que Inglaterra tuviera algo

18 Sharon I. Meers, "Triángulo de relaciones entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Guatemala, 1945-1954", en Jorge Luján Muñoz [Director], *Historia general de Guatemala*, Guatemala, Sociedad de Amigos del País, 1999, pág. 50.

que ver con su política hacia América Latina, algo similar ocurría por parte de Inglaterra cuando el tema abordado era, por ejemplo, Egipto.

Similar fue la postura del Brasil, decepcionado poco más tarde, cuando observó que su ayuda para con Estados Unidos en la deposición de Arbenz no habría de ser retribuida por parte del poderoso vecino del norte. Brasil, debe recordarse, junto a Inglaterra, desempeñaron un importante papel al apoyar la no resolución favorable de las Naciones Unidas respecto a la petición de alto el fuego por parte de Guatemala. El asunto derivó al organismo regional, la OEA, donde Estados Unidos ejercía indudable hegemonía. Cuando así finalmente sucedió, Arbenz comprendió que estaba más sólo de lo que originalmente pensaba, interpretando acertadamente que la misión encargada de velar por un alto el fuego jamás llegaría en tiempo y forma. Conviene agregar, además, que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en ese momento estaba presidido por un representante estadounidense, cuyo esfuerzo importante consistió en presentar a los hechos de Guatemala como un problema entre guatemaltecos y no como una agresión externa¹⁹.

Hemos comentado documentación no estadounidense. Si Estados Unidos se hubiera guiado por las informaciones que la diplomacia brasileña -fervientemente

anti comunista, aclaremos-, remitía al Itamaraty, respecto al comunismo en Guatemala o a la intervención del comunismo internacional en Guatemala, debería haber intervenido en ese momento en mi país, en Uruguay y no en Guatemala. Brasil monitoreaba desde Uruguay las actividades comunistas en América Latina pues Montevideo, desde los años 30, era conocida como la “pequeña Moscú”. La democracia uruguaya era bastante sólida –en comparación con el común de América Latina- y el país había reconocido tempranamente a la URSS, manteniendo desde 1926 relaciones amistosas, lo que posibilitaba a la soviéticos el establecimiento de una embajada, algo que sin duda les permitía hacer su trabajo de propaganda en una región adversa, lejana y donde su contendiente norteamericano ejercía un poderío decisivo. Entonces, y fruto de la comparación entre la producción escrita por las respectivas embajadas en Montevideo y Ciudad de Guatemala, todo indica que la diplomacia brasileña estaba mucho más preocupada por el avance del comunismo en Uruguay que en Guatemala.

Como subraya el ya citado profesor Friedman, Estados Unidos tampoco empleó a fondo la evidencia documental generada por sus mismos representantes, analizando la revolución guatemalteca bajo el prisma de una lucha global con su contendiente en la guerra fría. De esa forma, lo sucedido en el país

19 Roberto Baptista Jr., “O governo Getúlio Vargas”.

centroamericano no era el resultado de manifestaciones o intereses locales sino el resultado “lógico”, a su entender, de la intervención del comunismo internacional, deseoso de quebrar la “hermandad” y el “panamericanismo” en el continente. Es importante el aporte de Friedman, pues su trabajo con documentación hasta el momento no conocida –alemana, británica, francesa, etc.- muestra como la intervención de Estados Unidos en Guatemala se transformó en un evento global de la guerra fría, con vastas proyecciones internacionales, rebasando ampliamente las fronteras del continente latinoamericano.

En relación con las motivaciones y su comparación con otro caso contemporáneo al de Guatemala, como lo fue la Revolución boliviana, recomendando el importante trabajo del profesor James Siekmeyer, que muestra como en el caso de Bolivia, la “palanca” económica fue la que permitió “domesticar” la revolución en ese país. Algo que no había sido posible conseguir con ambos presidentes revolucionarios guatemaltecos, pese a los perseverantes intentos en ese sentido.

De todas formas, existió durante mucho tiempo una extensa literatura relativa a las motivaciones de Estados Unidos en el episodio Arbenz. Transcurridas varias décadas y mediando la apertura de los archivos, especialmente

la documentación del Departamento de Estado y de la Agencia Central de Inteligencia, hoy sabemos que los imperativos ideológicos propios de la guerra fría en tiempos del macartismo, impulsaron a ese país a actuar, más que la acción de la United Fruit, afectada por el Decreto 900. El exitoso nacionalismo económico, y el “ejemplo” de Guatemala amenazaban la estabilidad anticomunista que Estados Unidos defendía en la región. Como escribió un funcionario de la embajada estadounidense a fines de 1953:

Guatemala se ha convertido en una amenaza creciente para la estabilidad de Honduras y El Salvador. Su reforma agraria es una poderosa arma propagandística; su amplio programa social de ayuda a los trabajadores y a los campesinos en una lucha victoriosa contra las clases altas y las grandes empresas extranjeras tiene un fuerte atractivo para las poblaciones de los vecinos centroamericanos, donde imperan condiciones similares²⁰.

No debemos pasar por alto, siguiendo esa línea argumentativa, que un año antes del caso Arbenz, Estados Unidos había promovido el derrocamiento del Primer Ministro iraní, Mossadegh, nacionalizador del petróleo de su país en 1951, defendiendo su caso en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

²⁰ Documento citado en Piero Gleijeses, *La esperanza...*, pág. 499.

A ustedes les parecerá que el Uruguay es un país bastante lejano, pareciendo más distante todavía en aquellos años 50, cuando no había internet y el flujo de las comunicaciones no conocía el ritmo vertiginoso de la actualidad. Sin embargo, el Uruguay siguió muy de cerca lo de la marcha de la revolución guatemalteca, especialmente todo lo inherente al caso Arbenz. Algo similar sucedió en Argentina, Chile, igual Brasil, aún también el caso de Bolivia. El Uruguay, desde los tiempos de la presidencia de Arévalo, se solidarizó tempranamente con la revolución guatemalteca y especialmente con los diferendos entre Guatemala, la United Fruit Company y el gobierno de Estados Unidos.

Por esa razón, cuando se programa la Conferencia de Cancilleres en la ciudad de Caracas, modificándose a último momento el temario de dicha reunión a petición del Departamento de Estado, sonaron en el continente varias voces de alarma pues se interpretaba y temía, con razón, que Estados Unidos regresaría a los tiempos de la diplomacia del “gran garrote”. Lamentablemente hay solo una carpeta referida al tema en el archivo histórico de la cancillería guatemalteca, conteniendo solamente documentos de prensa y no los informes internos producidos por los diplomáticos guatemaltecos de entonces²¹.

21 Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, “X Conferencia Interamericana. Caracas, 1954”, Año de Junio de 1953 - Mayo de 1954, Clasificación Rec. 18 (2) en Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (AMREG).

En uno de los artículos recientes que mencioné, titulado “Escándalo en Caracas”, se documenta fehacientemente como la conferencia de Caracas constituyó un excelente ejemplo acerca de las diferencias norte-sur en asuntos internacionales.

Aunque la moción anticomunista de John Foster Dulles fue finalmente aprobada, y ello se presentó como un éxito porque en definitiva era lo que Estados Unidos pretendía, los documentos permiten reconstruir lo que el autor citado concibe como una “desesperada” estrategia estadounidense de “compra de votos” y “corrupción”, para obtener el voto de los distintos países latinoamericanos que finalmente acompañaron aquella recordada moción que censuraba la intervención del “comunismo internacional” en el hemisferio americano.

En efecto, además de prometerles mayores porcentajes de compra de azúcar, café, préstamos, etc.; existía entre las delegaciones latinoamericanas el convencimiento de que Estados Unidos, consiguiera o no la aprobación de dicha moción, actuaría de cualquier forma. En caso de que así sucediera, se generaría un peligroso precedente de intervención que hacía temblar a varios países.

Hay un documento que se refiere a las manifestaciones de apoyo a Guatemala, también en la cancillería guatemalteca; otro que documenta como era seguida de

cerca la situación en Honduras²²; y, entre los documentos personales de Arbenz, documentos relativos a la Nicaragua somocista, que era especialmente explosiva para él desde sus tiempos de Ministro de la Defensa²³.

También hay un documento que quiero compartir con ustedes, en la papelería personal de Luis Batlle Berres, a quien ya definí como la figura política más importante en el Uruguay de ese entonces. Aunque él no gobernaba directamente, ya que integraba un poder ejecutivo colegiado. Se trata de un memorándum secreto que le hacen llegar sus asesores y donde le explican la conveniencia de que se ocupe públicamente del tema de Guatemala, marcando posición condenatoria, no sólo del comunismo, sino también de la United Fruit. Actitud que debía redoblar no sólo por cuestiones ideológicas sino en razón del sostenido conflicto de Uruguay con Argentina, de cuya actitud se dudaba ampliamente:

...en lugar de embanderarnos contra Guatemala con posible sospecha sobre nuestra actitud debemos sostener acción

22 Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, "Informes sobre situación en Honduras", Año de Junio de 1954, Clasificación 513 en AMREG y "Memorándum para el señor Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, que contiene los principales puntos expuestos verbalmente por el Cónsul General de Guatemala en San Pedro Sula, República de Honduras", San Pedro Sula, s/f, [Dic. 1953], folios 124-128 en AMREG, Clasificación 513.

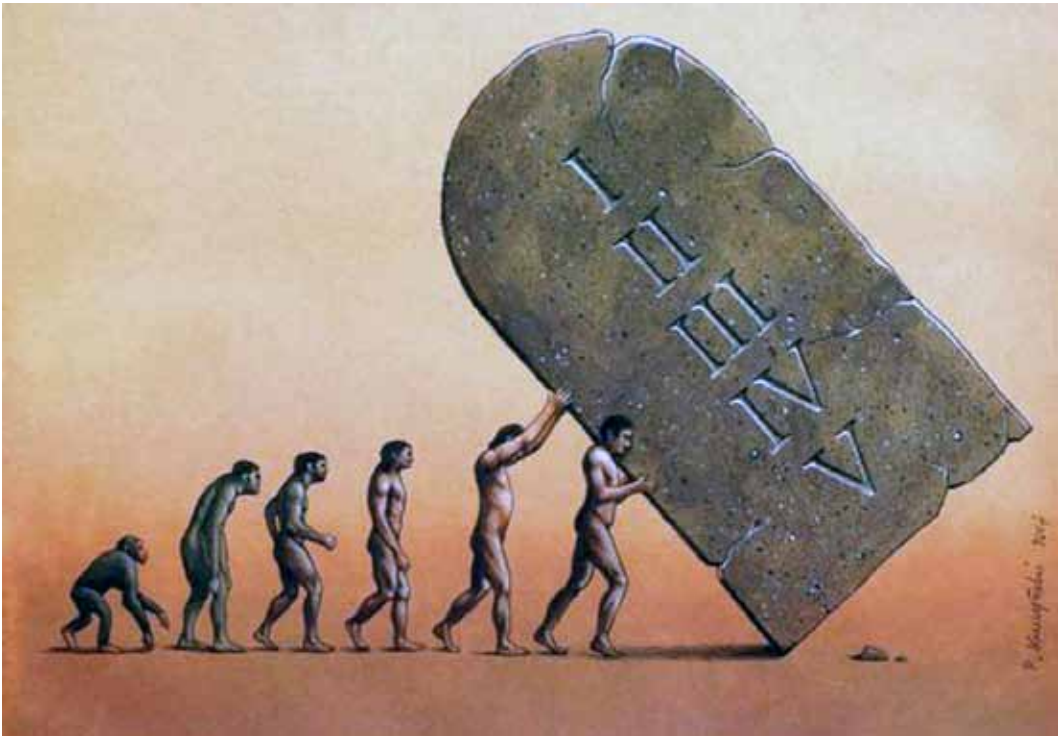
23 "Confidencial. Informe referente a la situación política-militar de la República de Nicaragua", Guatemala, 21 de diciembre de 1948 en AFAV, "Archivo particular y confidencial del Coronel Arbenz. Del año de 1948 hasta el año de 1951".

*mediadora contraria a toda acción exterior. Para nosotros debe ser tan mala una agresión preparada en Honduras como otra agresión que fuese preparada en Entre Ríos". Debe evitarse, proseguía el asesor, que "Montevideo descienda al nivel de Caracas en materia internacional"*²⁴.

La intervención de los Estados Unidos en Guatemala dejó un profundo antiamericanismo en toda la región. Notorios son los casos de Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. En el Ecuador, que fue el único gobierno que no reconoció a Castillo Armas. En Uruguay concretamente, el gobierno uruguayo luego de que Arbenz renunciara, llega a plantear públicamente la posibilidad de renunciar a formar parte de un sistema internacional que, en lugar de asegurar la soberanía de un país, actúa en desmedro de dichos derechos:

...la negativa del Consejo de Seguridad a considerar una solicitud [de ayuda como la de Guatemala,] constituye una violación de las disposiciones de la Carta. De esta forma, el caso de Guatemala...obliga a revisar las bases mismas de nuestra política internacional y a reconsiderar... la conveniencia de nuestra continuada afiliación a un sistema regional que

24 "Memorándum para el señor don Luis Batlle Berres", Montevideo, sin fecha [Junio de 1954], Archivo General de la Nación (Uruguay) (AGN-U), Archivo de Luis Batlle Berres (ALBB), Caja 152, "Memorias (3)". Véase también Memorándum, "X Conferencia Interamericana. Confidencial", Montevideo, 13 de mayo de 1954 en AGN-U, ALBB, Caja 151, "Memorias (2)".



*disminuye, en vez de aumentar, las garantías contra la agresión*²⁵.

Recuérdese, una vez más, que Uruguay en ese momento recelaba del “vecino en discordia”, Argentina. Una verdadera obsesión para nuestros gobernantes de entonces, que observaron con alegría la finalización de ese gobierno un año más tarde, en septiembre de 1955.

La diplomacia “liberacionista”, tal y como podemos ver en el archivo de la cancillería guatemalteca, conservó buena parte de su accionar, abiertamente anticomunista y excesivamente atado a la posición de Estados Unidos, oponiéndose con ello a lo que había sido la independencia de criterio y cerrada defensa de la autonomía del país llevadas adelante por los diplomáticos de la “primavera democrática”. En ese sentido, es interesante consignar como el servicio diplomático asumió labores de espionaje y control político de los exiliados guatemaltecos dispersos en varios países de América Latina. También tales registros muestran los importantes esfuerzos realizados para “lavar la cara” del régimen nacido tras el golpe militar encubierto contra Arbenz, presentando a Castillo Armas como un ejemplo de democracia antitotalitaria.

Finalmente, sobre algunas dudas, comento. Los factores que hicieron evolucionar a Arbenz y que he podido ver en mi trabajo con su papelería personal. El entonces ministro devenido en candidato presidencial y luego Presidente, estudió detenidamente los problemas del país y amplió su mirada sobre las cuestiones más candentes de entonces, especialmente la diversificación de la economía, el problema de la tenencia de la tierra, etc. Se trata de una evolución personal de un joven dirigente, con manifiesta sensibilidad social, pero producto de una democracia que, como la guatemalteca de entonces, estaba comenzando a dar sus primeros pasos. No era precisamente un país con firme tradición democrática. Y esa inmadurez político-social que el propio Jacobo describe en cada uno de sus discursos, ayuda a comprender algunas de las contradicciones e indefiniciones de ambos gobiernos revolucionarios, que hacían en ese momento sus primeras experiencias en la mayor parte de los temas que constituían la agenda internacional. Pensemos, por ejemplo, en la notoria debilidad para contrarrestar lo que era una evidente campaña internacional tendiente a desacreditar a los regímenes de Arévalo y Arbenz en el exterior.

Fue un personaje esquivo para los historiadores, silencioso por naturaleza y carácter —y más durante su exilio—; y que por ende poco escribió.

25 Poder Ejecutivo, Consejo Nacional de Gobierno, *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1er. Período de la XXXVII Legislatura* (Montevideo: Imprenta Oficial, 15 de febrero de 1955), pág. 11/7

La evolución de Arbenz constituyó la “hazaña” de un “autodidacta”. Los documentos donde se detallan sus compras de libros en el exterior, mapas²⁶, documentos de las Naciones Unidas, la apertura hacia vínculos con intelectuales internacionalmente reconocidos, pienso en el caso del economista mexicano Germán Parra, pero también en la cordialidad con el presidente argentino Perón. Arbenz nació en un tiempo y lugar de poca educación y además, eligió la carrera militar. Nada hacía suponer que iba a ser un revolucionario decidido. Todo lo empujaba en otra dirección y de allí se devienen las frecuentes equivocaciones en sus juicios por parte de los diplomáticos acreditados en Guatemala, espías, etc.

Problemática es la cuestión de sus vínculos con los comunistas nucleados en torno a Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT, y especialmente su relación con José Manuel Fortuny. Por lo complejo del tema, no encontré huellas documentales de ningún tipo en relación a ello. Comprensible si se quiere, tanto como sucede con Arévalo, cuyo archivo no contiene la correspondencia política por él enviada sino solamente la que recibía. De todas formas sabemos que fue indudable la influencia del PGT en Arbenz, y no sólo por la cercanía de Fortuny. Arbenz, escribía en un testimonio

privado su esposa, confiaba ciegamente en la amistad, era radical en sus juicios y le costaba convencerse de que quienes eran su gabinete privado, podían no secundarlo en sus ideas y empuje. Jacobo era *radical en sus juicios y cuando se apegaba a una gente, difícilmente la soltaba aun con pruebas en contra*²⁷. De todas formas, debe suponerse la vinculación orgánica al PGT, que según parece fue comunicada por el propio Fortuny en Montevideo a mediados de 1958, es posterior a su derrocamiento como presidente y es durante sus años de exilio en el exterior y su ostracismo político.

Otra duda en relación a la delegación guatemalteca en Caracas, entre la cual estaba también el mismo Miguel Ángel Asturias. Hoy ya es bastante conocido que Toriello pasó a la historia leyendo un discurso en el que no creía, deseando leer un texto mucho más moderado y no el que finalmente lo llevó a la fama. A propósito de ello, es sabido que su autor fue el entonces joven dirigente del PGT, Alfredo Guerra Borges, de indudable talento literario. Esto he tenido oportunidad de corroborarlo con el propio Guerra Borges, en diferentes entrevistas que he mantenido con él. Arbenz tenía miedo de que Toriello fuera a leer el discurso que efectivamente quería leer y que se contraponía con la visión que el propio presidente quería propagar, presentando en toda su crudeza

26 Manuel Parra a Jacobo Arbenz, “Relación de gastos”, 9 de enero de 1951 en AFAV, APC.

27 María Vilanova, “Mi vida a grandes rasgos”, [1980] en AFAV, “María Vilanova. Correspondencia”.

el caso de Guatemala ante los demás gobiernos latinoamericanos.

En tercer lugar, corresponde referirme a la traición del Ejército. Como ha escrito Piero Gleijeses en su libro, en determinado momento parece más comprensivo de la situación de Arbenz el propio embajador de Estados Unidos, promotor del golpe, que los propios guatemaltecos. Es decir, Arbenz no se fue a exiliar a la embajada de México como un cobarde. Permaneció apegado a la posibilidad de que alguien acudiera en auxilio de Guatemala, ignorando que el clima internacional le era completamente adverso en ese sentido. Los gobiernos de la región, especialmente sus vecinos más cercanos, eran francamente hostiles, más allá del impulso que tenían los estudiantes por defender la revolución guatemalteca y que exhibían venturosos en La Habana, Panamá, Tegucigalpa, Montevideo, Santiago de Chile, Quito y Buenos Aires. El Ejército, en su oportunidad, no sólo faltó

a la cita sino que además le hizo llegar al presidente aquel recordado cuestionario. No sin ingenuidad, Arbenz interpretó entonces que dando aquel paso al costado, podían salvarse algunos de los logros de la revolución. Tenía 40 años, joven, tiene su familia y siente que todavía no todo estaba perdido.

Debemos nuevamente considerar que no estamos ante una generación de grandes estadistas o diplomáticos y políticos avezados, sino ante una democracia embrionaria, muy joven y de lo cual cobran mayor sentido algunas de las importantes fallas que anteriormente comentamos respecto del manejo de la crisis del 54 y su dilucidación. Por último, importante también es recordar que, en lo sucesivo, otros contarían con el precedente trágico de Arbenz cuando debieron enfrentar operaciones encubiertas de Estados Unidos: tales son los casos de Fidel Castro en Cuba; Joao Goulart en Brasil; Salvador Allende en Chile, etc.



LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA DURANTE LA CRISIS CENTROAMERICANA DE LA DÉCADA DE 1980

Fernando Díaz-Durán¹

Para ser puntual en las respuestas a las preguntas que me formula el moderador², quiero recordarles que cuando nos tocó asumir la responsabilidad de dirigir la política exterior de Guatemala en 1983, el país pasaba por una serie de problemas graves. Estábamos en pleno conflicto armado interno, se habían sucedido gobiernos producto de elecciones, pero eran gobiernos autoritarios que habían respondido más que todo, a la política de una cúpula militar, que en las décadas de 1970 y 1980, habían prácticamente definido las políticas internas y externas en Guatemala.

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario por la USAC. Fue ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (1983-1986), en parte de la época convulsa a la que se refiere esta presentación. Fue igualmente Presidente del Consejo Permanente de la OEA (1986), miembros del Consejo de Belice (1994), Embajador de Guatemala ante el Reino Unido y profesor de la Universidad Francisco Marroquín y Rafael Landívar, entre otros cargos y funciones.

2 Roberto Wagner, moderador, preguntó: ¿Es la política de neutralidad activa un producto de la apertura democrática, más puntal en 1986 o su concepción tiene antecedentes en la administración del General Mejía Vítores? ¿Qué permitió que se definiera una nueva política exterior en Guatemala, es decir que lectura hubo de los intereses nacionales en función de ella y en que medida dependió de un contexto internacional crítico y de una situación irrepetible? ¿Se ubicaría esta política en alguna corriente de las teorías de las relaciones internacionales o en otras experiencias mundiales? tomando en cuenta el delicado contexto de la época, la guerra fría ¿Cómo se desarrolló la relación con Estados Unidos y como interpretó esta potencia la posición de Guatemala respecto a la neutralidad activa? ¿Cuál es el legado de la política de neutralidad activa, que es lo más importante que podemos aprender de ella?

El país estaba señalado como violador de los Derechos Humanos. Estábamos marginados en el plano internacional. Asumir la responsabilidad de dirigir la política exterior en esas circunstancias, no era nada fácil. Sin embargo, había que hacer frente al desafío y hay que señalar que la apertura que se dio con el gobierno que presidía el General Mejía Vítores, permitió impulsar una política exterior creativa, dinámica, sólida o consistente, que buscaba consolidar la apertura interna en lo político, con el retorno a la institucionalidad democrática en Guatemala. Nos obligaba igualmente a contar con una política exterior proactiva dada la crisis centroamericana. Recordemos que estábamos inmersos en un conflicto Este-Oeste de grandes magnitudes.

En El Salvador por ejemplo, había una guerra civil; en Guatemala un conflicto armado interno de muchas décadas. Nicaragua presentaba una confrontación entre las fuerzas de los *contras*, financiadas desde el exterior y respaldadas por el gobierno de los Estados Unidos y algunos centroamericanos. En fin, una crisis que amenazaba con desbordarse.

Para contestar a la primero pregunta, la política que se llamó después de “neutralidad activa” (aunque nunca la denominamos así, sino más bien como una “política con perfil propio”) fue una política exterior independiente, proactiva, para buscar solución pacífica a los conflictos centroamericanos. Ello, para evitar una confrontación militar generalizada, de impredecibles consecuencias. Mencione

que una “política con perfil propio”, es decir, una política equilibrada durante la Guerra Fría, iba a ser una prolongación externa de aquella apertura interna que comenzábamos los guatemaltecos a impulsar.

En alguna ocasión y con motivo de una visita que realizó el general Mejía Vítores a la frontera con El Salvador, al reunirse con el presidente Umaña, los periodistas le preguntaron: ¿Es esta una política de “neutralidad” en Guatemala? y él respondió que en efecto, era una política de “neutralidad”. Es por ello que surgió la palabra agregada al tipo de política exterior vigente.

Durante el gobierno del licenciado Vinicio Cerezo, se agregó el calificativo de “activa”. Aunque considero que fue menos activa que la política que desarrollamos durante el gobierno de Mejía Vítores. Quiero agregar que fue muy importante que este gobierno militar, provisional y transitorio, le proporcionara todo su respaldo a la Cancillería de Guatemala. No hubiéramos podido hacer lo que hicimos sin ese respaldo permanente de parte del gobierno militar. El Ejército de Guatemala había entendido en aquel momento, que había que rectificar los errores del pasado. Que no debía regresar al sistema de sucesión de ministros de la Defensa como candidatos a presidente de la República para ocupar el poder. Que había que devolver a los guatemaltecos la fe y la confianza en la democracia y que había que crear un Estado de Derecho y un régimen de legalidad, producto de la

expresión soberana del pueblo. En este sentido, me sentí muy respaldado por el Jefe de Estado y la verdad es que poco a poco, fuimos forjando esa política.

No obstante, para que una política exterior tenga credibilidad debe estar respaldada por la política interna. No es sólo llegar al exterior y decir que creemos en esto, que pensamos en aquello, que los apoyamos en lo otro. Los hechos y los resultados son los que prueban que verdaderamente, hay un compromiso y una voluntad política para hacer las cosas.

Con relación a lo ya indicado, en 1983 se produjo el “relevo” del general Ríos Montt (así lo llamaron los militares, pues no había Constitución, sino un estatuto de gobierno) Fue realmente un golpe de Estado, pero los militares lo llamaron así porque se trató de una decisión de los comandantes del Ejército, porque vislumbraron que con Ríos Montt y su proyecto, no regresarían prontamente a la democracia y que él deseaba perpetuarse en el poder. Ríos Montt había diseñado una política para extender su mandato más allá de lo razonable, posiblemente quería resarcirse de lo que consideraba como un fraude electoral en 1974. Quería moralizar a Guatemala antes de lograr una apertura democrática. Había dejado en suspenso las actividades de los partidos políticos, creó los *tribunales de fuero especial* (en los que se juzgaban a las personas sin saber quiénes eran los jueces y los testigos; una verdadera aberración jurídica a finales del Siglo XX). También habían restricciones

a la libertad de expresión del pensamiento, es decir, era un régimen fuerte que si bien, al inicio, fue recibido con alivio por la ciudadanía (porque el gobierno del general Lucas se había desgastado mucho por el conflicto armado interno) el hecho es que los mandos militares consideraron que había que hacer un cambio sustancial, radical y profundo.

Eso fue lo que realmente permitió el desarrollo de aquella política dinámica y agresiva por parte de Guatemala. Por supuesto, en el buen sentido, de la palabra, en términos proyectivos y de mantener los equilibrios externos, incluyendo las relaciones internacionales.

El gobierno estadounidense reconoció (como era lógico) al nuevo gobierno de Guatemala (producto del “relevo del mando” ya indicado), pero inmediatamente introdujo presión para que el país participara en maniobras militares en Honduras. Se trataba de las maniobras: “Ahuas Tara 1”, “Ahuas Tara 2”, “Pino Alto 1”, “Pino Alto 2” y “Pino Alto 3”. Con tales maniobras militares (en las que participarían los tres ejércitos del triángulo norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala) se consideraba que se estaba preparando una eventual invasión a Nicaragua. Alguno de los sectores más radicales y conservadores del gobierno republicano, tenían posiblemente preparado un incidente cerca de la frontera durante la realización de las maniobras militares y eso hubiera permitido, perseguir

al ejército sandinista que supuestamente incursionaría en territorio hondureño, para inmediatamente tomar una acción militar de “seguimiento en caliente” como se dice. Ello podía permitir que los tres ejércitos se involucraran, con apoyo aéreo de Estados Unidos. En lo personal, me opuse rotundamente a que Guatemala participara en maniobras militares de ese tipo.

Sé que a nivel militar, el Jefe del Comando Sur viajó varias veces a Guatemala, se reunió con el Jefe de Estado, con los comandantes. Hubo toda clase de presiones (incluso parece que se atrevieron a pedir mi remoción). Era un asunto de principios: “éramos o no éramos”, íbamos a creer en los valores y principios de la Carta de las Naciones Unidas y buscar una solución pacífica, una salida política diplomática o nos plegamos a una presión externa para meternos en una aventura militar de consecuencias terribles para Centroamérica. Que costaría además miles de vidas.

Guatemala resistió la presión y nos tocó durante varios meses, convencer a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América, que debían respetar nuestra política, porque nuestro principal objetivo era el retorno a la democracia en Guatemala. Planteábamos con toda franqueza, que no podíamos participar en una acción militar en contra de un gobierno totalitario, si nosotros todavía no éramos democráticos. ¿Con qué autoridad moral Guatemala podía, en nombre de la democracia, intervenir en

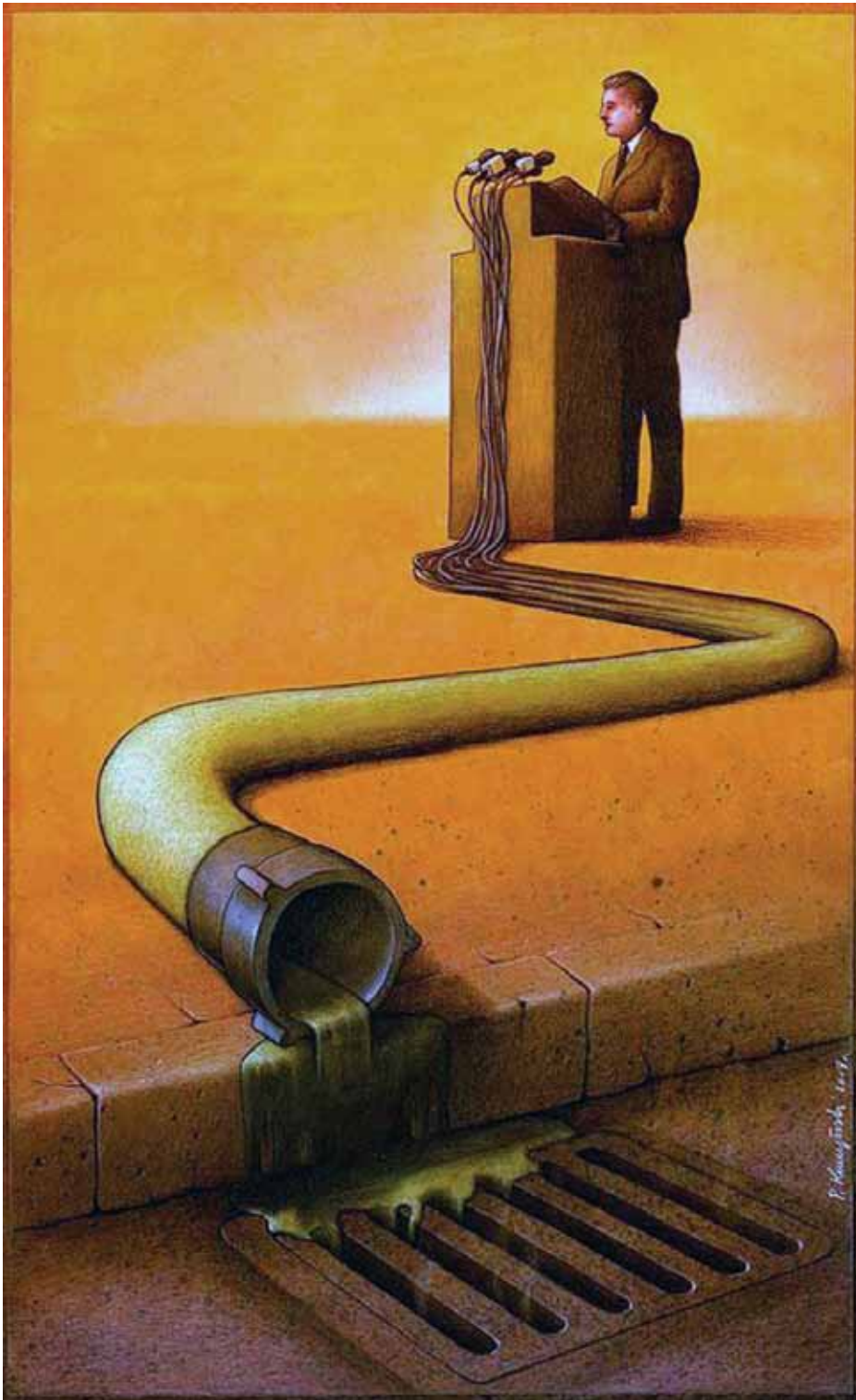
una aventura militar, cuando no habíamos abierto nuestro sistema, cuando nuestro gobierno no era aún legítimo (en el sentido que no era producto de elecciones libres y transparentes)? Afortunadamente, el Secretario de Estado George Shultz, entendió mis argumentos y defendió nuestra política exterior internamente en Estados Unidos. Allí estaban los denominados “*Halcones*” y otros más moderados. Él defendió el derecho de los guatemaltecos y de Guatemala a una política propia, equilibrada. De manera ideológica no teníamos una identidad con el sandinismo, pero necesitábamos abrirnos internamente. Costó pero se logró.

Hubo, por supuesto, muchas presiones, porque existía una rivalidad dentro del gobierno de los Estados Unidos entre la política del Departamento de Estado y los asesores de la Casa Blanca. Logramos superar los obstáculos a la política exterior de Guatemala en aquel momento. Pensamos que era muy importante identificarnos con el *Proceso de Contadora*. El *Grupo de Contadora* se había formado en enero de 1983, impulsado por los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Cuando asumimos la responsabilidad de la Cancillería en agosto de 1983, el proceso había avanzado un tanto a rajatablas. Había tenido avances pero estaba empantanado, porque obviamente los gobiernos de Honduras, de El Salvador y de Costa Rica (debo decirlo con sinceridad) consideraban que había que buscar una solución de otra

naturaleza. Tomé entonces la iniciativa de visitar México, Colombia y Venezuela y hablar directamente no sólo con los Cancilleres, sino con los Presidentes. Encontré mucho eco en México (con el presidente de la Madrid). Tuve una excelente comunicación y “química” espontánea con el presidente de Colombia (Belisario Betancourt) a quien le debemos mucho porque nos ayudó en el proceso de apertura y en el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con España. En igual forma con el Presidente de Venezuela (Luís Herrera Campins). Lo anterior sin duda, ayudó mucho.

Nos identificamos con ellos y trabajamos coordinadamente. Esto no era del total agrado del Departamento de Estado, quien incluso no creía en el *Proceso de Contadora*. Más bien mantenía la tesis de que dicho proceso, servía para darle “tiempo al tiempo” y para que los *sandinistas* se pudieran salir con la suya. Estábamos convencidos que la solución negociada, la solución política diplomática, era la mejor salida. Se logró evitar la confrontación militar en Centroamérica.

Nuestra política fue continuada (como indiqué antes), por el gobierno de la Democracia Cristiana. Se produjeron luego, las reuniones de Esquipulas I y Esquipulas II, con lo cual se lograron entendidos de apertura política interna en cada país. Los sandinistas lo aceptaron porque consideraban que no había peligro, para ellos, de perder las elecciones. Los resultados fueron realmente lo opuesto.



La ciudadanía nicaragüense votó contra el proyecto sandinista. El sandinismo fue el primer sorprendido. Me refiero a este tema para que se entienda mejor el porqué de la política exterior de Guatemala y por supuesto, cómo se aprovecharon las circunstancias. En este sentido, el diseño de la política exterior de Guatemala en aquella época, no obedeció a teorías o ideologías, fue una política exterior en la que constantemente recalcábamos la necesidad de aceptar los principios universalmente reconocidos del Derecho Internacional, de la Carta de la Organización Estados Americanos (OEA) y de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Esa relación tan personal o tan directa con los presidentes de los países mencionados y con los cancilleres (incluso centroamericanos) permitió que fuéramos los voceros de Centroamérica. Por unanimidad se eligió a Guatemala como vocera en los encuentros del Grupo de Contadora, con la Comunidad Europea (denominada así en ese entonces). Tuvimos el honor de ser los representantes de Centroamérica.

En Europa también hubo una reacción positiva a la política exterior de Guatemala. Eran escépticos al hecho que Guatemala pudiera cambiar el panorama. (Recordemos que éramos percibidos como un país en el que se cometían violaciones a los derechos humanos y con gobiernos militares). El general Mejía Víctores era un militar. Cuando constataron que estábamos avanzando paralelamente en la

apertura interna y externa para resolver la crisis en una forma político diplomática, comenzaron a poner atención. También volteamos la vista hacia Sudamérica, tomamos el riesgo de acudir a la toma de posesión de Raúl Alfonsín en Argentina. Así terminaba el periodo de los gobiernos militares y de las dictaduras y era un riesgo llegar a la asunción del primer gobierno civil presidido por el radical Alfonsín, cuando nuestro jefe de Estado era un general del Ejército de Guatemala. Como no podíamos asistir sin alguna credencial especial, en Casa Presidencial, aprovechando una reunión de intercambio con el TSE y en presencia de los partidos políticos (a los que ya se les había permitido que realizaran sus actividades normales), se firmó un documento en el que todos los partidos, el TSE y la Jefatura de Estado manifestaban su anuencia a que se convocara de inmediato a unas elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La elección para la ANC se programó para el primero de julio de 1984. El viaje a Argentina estaba programado para diciembre de 1983. Ya llevábamos una credencial, había una convocatoria del TSE junto con la anuencia y el respaldo de los partidos políticos. Eso obviamente permitió paliar la presión de los medios de comunicación en América del Sur. Salimos, entonces, bien librados.

En lo personal, insistí mucho para que el jefe de Estado se reuniera con los presidentes civiles de América del Sur presentes en la transmisión del mando

en Buenos Aires. Hubo reuniones con Bentancourt, con el Vicepresidente Bush (durante el gobierno de Reagan). Para todos, el mensaje fue que Guatemala iba por el camino del retorno a la democracia. Era así y no cambiaría la trayectoria que se había trazado. Todo este proceso de convencimiento ayudó mucho, pues lo que se decía se cumplía, se logró credibilidad y confianza de parte de la comunidad internacional. Fue un proceso de largos meses y de muchas negociaciones.

¿Cuál fue el legado político de esa época? la política de neutralidad activa (usando el término como se conoce, aunque no debería de denominarse así). El legado es que Guatemala, un país pequeño, pudo tener una política independiente y digna. Debimos ser proactivos, respetuosos de los principios del Derecho Internacional y actuar conforme a éste. Tener una política creativa, una política que vaya más allá de ciertos requisitos temporales y limitados. Creo que es básicamente ese el legado que ha quedado de la política exterior de Guatemala. Fueron momentos complejos, difíciles en América Central, pero abrieron una brecha.

¿Qué se buscaba con esa política exterior? Necesitábamos el aval de la comunidad internacional para legitimar el proceso de apertura política interna. Es importante que no se dijera que lo que habíamos hecho, era incorrecto. Para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, invitamos a

observadores de Europa, América Latina, prensa internacional, prensa nacional. El gobierno se mantuvo al margen. No hubo privilegio ni respaldo alguno para los partidos que participaron. Se realizaron elecciones en las que participó más del 70% de los ciudadanos inscritos. Ninguno de los partidos políticos que participaron presentó una impugnación o señaló que hubiera habido fraude (como en el pasado) o manipulación. La correlación de fuerzas en el Congreso nos lo permitió también, aunque nos manteníamos equidistantes.

¿Cuáles fueron las fuerzas políticas que triunfaron en las elecciones de la ANC? El Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que era la derecha conservadora tradicional de Guatemala, la Democracia Cristiana Guatemalteca, que emergía con toda fuerza y dinamismo y que fue la más votada y la Unión del Centro Nacional (UCN) un partido nuevo, que surgía de la clase media guatemalteca y que también había despertado interés entre la juventud de Guatemala. Estas tres grandes fuerzas fueron las más votadas, pero también otros partidos que tenían historia, pudieron obtener algunos diputados constituyentes. El Partido Revolucionario (PR) que ya venía en declive el Partido Nacional Renovador (PNR), que era el partido oficial del coronel Jorge Lucas Caballeros. Correlaciones o equilibrios como esos en el Congreso fueron determinantes para la estabilidad política del país. Afortunadamente hubo buenos entendidos entre los diputados, las cúpulas de los partidos políticos y el

gobierno. Este a su vez, tuvo la delicadeza de no inmiscuirse como había sucedido en las Asambleas Nacionales constituyentes – ANC- anteriores. Tal y como sucede en los países “tropicales” se dieron situaciones en las que llegaban los dirigentes de los partidos a preguntar al gobierno que era lo que éste quería. Algo sin duda absurdo.

La autonomía no se comprendió en aquel momento. Y algo similar se presentó cuando se dio el triunfo de la DCG, cuando algunos de los dirigentes se acercaban a preguntar si había que suscribir algún acuerdo o firmar un documento con el Ejército de Guatemala. Yo les mencioné que ojalá no se les ocurriera insistir. Menciono esto porque en la historia de Guatemala, en anterior proceso electoral, cuando se entregó el gobierno al Lic. Julio Cesar Méndez Montenegro, se firmó un pacto que después lo hizo público el Vicepresidente Lic. Clemente Marroquín Rojas. En algún momento la dirigencia de DCG preguntó a quien debían nombrar en el Ministerio de la Defensa, les respondí que no era mi campo pero que les podía definir un perfil: busquen a un general del Ejército, con antigüedad, que no tenga ambiciones políticas y discúlpenme que lo diga así, pero les dije que debía de ser un “chafa, chafa”. Cerezo escogió al General Jaime Hernández, quien no era político, no tenía ambición de protagonismo. Más adelante asumieron otras figuras militantes como Ministros de la Defensa (con pretensiones políticas, que también son legítimas, porque no se les puede

decir que no). Afortunadamente eso ya es historia.

Retomando el hilo de tema, Guatemala llegó a la Vicepresidencia de la Asamblea de Naciones Unidas. No habíamos tenidos un cargo de elección en Naciones Unidas de tan alto nivel, desde que el Lic. Emilio Arenales Catalán fue Presidente, durante la administración de Julio Cesar Méndez Montenegro. Luego Guatemala tuvo la presidencia del *Grupo de los 77*. Fue electa por unanimidad en Nueva York. En fin, se fueron consiguiendo otros cargos y hubo momentos en los que la comunidad internacional manifestó el respaldo que se requería. Por ejemplo, el presidente Betancourt vino dos veces a Guatemala. Recuerdo un discurso magistral que dio en la Asamblea Nacional Constituyente –ANC- sobre la democracia. El presidente Miguel de la Madrid invitó al jefe de Estado a una visita oficial a México después de un terremoto y nos recibió con todos los honores del caso en Tapachula. Otro dato importante fue la invitación oficial del presidente Luís Alberto Monge de Costa Rica. Son detalles aparentemente pequeños tienen mucho significado, porque se estaba expresando el respeto a la política exterior de Guatemala.

Cuento lo siguiente a manera de anécdota. Me correspondió visitar al Papa Juan Pablo II. Estaba seguro de recibir una crítica por el tema de derechos humanos en Guatemala. Me preparé mentalmente pues indicaron que la audiencia sería

de 15 o 20 minutos máximos. En cierto momento y con todo el respeto, me dirigí a él como Santo Padre y le indiqué que tenía razón con las violaciones a los derechos y demás casos críticos, pero también le pregunté sobre su postura al respecto de los sacerdotes, monjas y frailes involucrados con la insurgencias y que habían tomado las armas, y que no solo han empujado a la gente del altiplano sino que ellos mismos han participado. Ahí cambió la situación. Me respondió que esa es la cruz más pesada que tenía que llevar, por los propios religiosos. Ahí se acabó y nos despedimos. Cuando pasé después con el Secretario de Estado del Vaticano y empezó con la mismo, le respondí que acabada de estar con el Santo Padre y le dije lo mismo. Ahí también dejó de abordarme con el mismo tema. Cuento esto porque para este tipo de presentación considero importante subrayar ciertas algunas cosas.

Estábamos en sintonía con los principios y valores de la Carta de Naciones Unidas y con la ideología del respeto a los compromisos internacionales. En cuanto a la política con relación a la guerrilla, efectivamente la insurgencia guatemalteca había en cierta medida, presionado a las poblaciones en resistencia para que cruzaran la frontera. ¿Por qué razones? Primero porque no tenía la capacidad de mantenerlas activas. No contaban con arsenal para armarlas y si necesitaban un santuario, querían bases logísticas protegidas en México. Hablé de

ello con el presidente Miguel de la Madrid en Los Pinos, en una reunión importante, muy discreta en donde incluso, estuvo presente el Lic. Julio César Méndez Montenegro, embajador en México. Fui muy puntual y le indiqué al presidente De la Madrid que en San Cristóbal las Casas, existía un hospital donde los guerrilleros llegaban a curarse. El obispo de San Cristóbal, la Iglesia Católica de Chiapas, en Tuxtla Gutiérrez y en casi todo el sur, ayudaban activamente a la guerrilla. Se habían registrado algunos incidentes en la frontera, pero lo que hacían los guerrilleros era entrar, golpean y regresan a México. Lo entendió tan bien que al mes de esa reunión movieron a los refugiados (que eran decenas de miles de la frontera y los pasaron a Quintana Roo). En términos prácticos se logró eso y también a nivel internacional, quitar “banderas” a la insurgencia porque el punto principal era lo que iba a pasar en Nicaragua y resultó que el gobierno militar de Guatemala tomaba distancia de esta posición beligerante a los que nos querían obligar algunos círculos ortodoxos del gobierno estadounidense (no todos, por eso mencioné a Shultz quien comprendió muy bien la política exterior).

En Europa se logró establecer relaciones muy fluidas con Alemania, incluso con los franceses (logré convencer en una plática a solas al Canciller de Francia, muy influido por Mitterrand, por lo que se llevó a cabo esta conversación a solas, incluso sin la participación del

intérprete). La postura francesa respecto a Guatemala cambió radicalmente. Igualmente me llevé bastante bien con el español Fernando Morán, un socialista ortodoxo de la vieja guardia; llegamos a negociar el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con España sin ceder. Con el gobierno de Cerezo aparecieron las concesiones, porque yo mantuve la tesis del gobierno militar respecto a que el embajador Máximo Cajal había tenido que ver directamente en el problema y aunque no fue planeado tuvo que ver con esa tragedia. Algo sumamente penoso. Restablecimos relaciones directamente negociando con Felipe González. Hicimos una triangulación por teléfono: Felipe González en Madrid, Belisario Betancourt (a quien le habíamos pedido sus buenos oficios) y mi persona. Prácticamente se llegó al acuerdo del comunicado de reestablecimiento de relaciones en contra de los “duros” del Palacio de Santa Cruz (sede de la Cancillería española). Por supuesto que a esos funcionarios no les resultaba simpático pero logré con dignidad, luego se pagaron algunas indemnizaciones por parte de Cerezo, pero se logró un acuerdo con dignidad para Guatemala.

Nos entendimos desde el primer momento con Ramiro Abreu del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, encargado del buró para Centroamérica. Imaginen comunicaciones “bajo la mesa”, de un gobierno militar. Igualmente con los sandinistas se logró aunque no con

Ortega, sino con Sergio Ramírez, un intelectual y escritor de muchos meritos, muy reconocido, aunque no fue igual con algunos miembros más radicales. Logramos neutralizar muchas cosas a través del dialogo. Insisto que el diálogo debe mantenerse siempre abierto a pesar de los adversarios y las adversidades. Si lo que se busca son objetivos superiores no importa quién “cae bien o mal”. Es necesario trabajar con la cabeza y no con el hígado.

Recuerdo un artículo en el periódico mexicano, “Uno más Uno”, un artículo sobre Guatemala elogiando la política exterior de Guatemala. Cayó en los círculos de la guerrilla y de la izquierda internacional como algo muy negativo para ellos. También el artículo que realizó un famoso corresponsal del periódico “Die Welt” de Alemania, hablando sobre los cambios en Guatemala. Menciono esto porque la prensa internacional siguió muy de cerca el caso de Guatemala. “The New York Times” también me realizó una entrevista como ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, logramos una amistad con el corresponsal para América Latina y entendieron las razones. Con esto ganamos el respeto, no solo a nivel de las cancillerías y los gobierno, sino de los medios de comunicación. Fue una tarea que cumplimos y nos sentimos satisfechos de que se haya logrado. La mayor satisfacción es que entregamos el poder sin ataduras. Los errores o logros de los gobiernos civiles que vinieron después son otra historia.

DOCUMENTO



ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE PARA SOMETER EI RECLAMO TERRITORIAL, INSULAR Y MARÍTIMO DE GUATEMALA A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

ACUERDO ESPECIAL ENTRE GUATEMALA Y BELICE PARA SOMETER EI RECLAMO TERRITORIAL, INSULAR Y MARÍTIMO DE GUATEMALA A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

El Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de Belice (en adelante "las Partes");

Deseando poner fin a cualquier y toda diferencia con relación a sus respectivos territorios continentales e insulares y sus áreas marítimas;

Teniendo presente la recomendación del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos del 19 de noviembre de 2007, sobre la base del artículo 5 del "Acuerdo sobre un marco de negociación y medidas de fomento de la confianza entre Belice y Guatemala" del 7 de septiembre de 2005, que las partes sometan la disputa a la Corte Internacional de Justicia;

Por cuanto dicha recomendación ha sido aceptada formalmente por ambas Partes, sujeta a la aprobación de sus ciudadanos en consultas populares;

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

De acuerdo al artículo 36(1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (en adelante la "Corte") las Partes convienen en someter a la Corte la disputa descrita en el artículo 2 de este Acuerdo Especial.

Artículo 2

Las Partes solicitan a la Corte que determine, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional según se especifican en el artículo 38(1) del Estatuto de la Corte, toda y cualquier reclamación legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios, que declare los derechos de ambas Partes en los mismos y que determine la línea fronteriza de sus respectivos territorios y áreas.

Artículo 3

1. El procedimiento consistirá en dos etapas: una de presentación de alegatos escritos y otra de audiencias orales.
2. Las Partes solicitan a la Corte que autorice el siguiente procedimiento escrito:
 - a) El Gobierno de Guatemala presentará una Memoria dentro de los doce meses siguientes a la fecha en la que el presente Acuerdo Especial haya sido comunicado al Secretario de la Corte;
 - b) El Gobierno de Belice presentará una Contramemoria dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya sido notificado de la presentación y contenido de la memoria presentada por Guatemala.
 - c) El Gobierno de Guatemala podrá presentar una réplica dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido notificado de la presentación y contenido de la Contramemoria;
 - d) El Gobierno de Belice podrá presentar su réplica dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido notificado de la presentación y contenido de la Réplica de Guatemala;
 - e) La Corte podrá, de oficio o si así lo acuerdan ambas Partes, autorizar la presentación de argumentaciones adicionales.
3. La Corte podrá prorrogar estos plazos a solicitud de cualquiera de las partes.
4. Las disposiciones precedentes no prejuzgarán ninguna cuestión relativa a la carga de la prueba que pudiere surgir.
5. Toda otra cuestión de procedimiento se regirá por las disposiciones del Estatuto y del Reglamento de la Corte.

Artículo 4

Las partes podrán presentar sus casos en los idiomas inglés o español, siempre y cuando cualquier alegato o documentos que sean presentados en español vayan acompañados por su traducción al inglés.

Artículo 5

Las Partes aceptarán como definitivo y obligatorio el fallo de la Corte, y se comprometen a cumplirlo y ejecutarlo íntegramente y de buena fe. En particular, las Partes convienen en que, dentro de los tres meses siguientes a la fecha del fallo de la Corte, acordarán la composición y términos de referencia de una Comisión Binacional que proceda a demarcar sus fronteras de conformidad con la decisión de la Corte. En caso de que no lleguen a un acuerdo en el plazo de tres meses, cualquiera de las Partes podrá solicitar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos que nombre a los integrantes de dicha Comisión Binacional y prescriba sus términos de referencia, después de la debida consulta con las Partes.

Artículo 6

Este Acuerdo Especial entrará en vigor cuando se realice el intercambio de instrumentos de ratificación; y permanecerá en vigor a menos y hasta que las Partes convengan en darlo por terminado.

Artículo 7

1. Las Partes se comprometen a efectuar los trámites previstos en sus respectivos sistemas internos para someter a consulta popular, la decisión de solicitar a la Corte Internacional de Justicia la resolución de la controversia territorial.
2. Las consultas populares se llevarán a cabo en forma simultánea en ambos países en una fecha convenida entre las Partes.
3. La pregunta que se someterá a consulta popular será: ¿Está usted de acuerdo que cualquier reclamo legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios sea sometido a la Corte Internacional de Justicia para su resolución definitiva y que ésta determine las fronteras de los respectivos territorios y áreas de las Partes?

Artículo 8

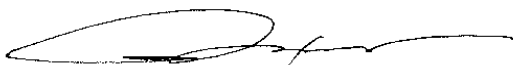
Este Acuerdo Especial será notificado al Secretario de la Corte, de manera conjunta o por cualquiera de las Partes, dentro del mes siguiente a la fecha en que la consulta popular en ambos países haya aprobado la presentación de la disputa a la Corte.

Artículo 9

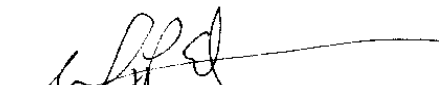
Este Acuerdo Especial será registrado ante la Secretaría de las Naciones Unidas de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, de manera conjunta o por cualquiera de las Partes. Al mismo tiempo deberá ser puesto en conocimiento de la Organización de los Estados Americanos.

En testimonio de lo cual los suscritos han firmado el presente Acuerdo Especial en inglés y español, siendo igualmente auténticas las versiones en ambos idiomas.

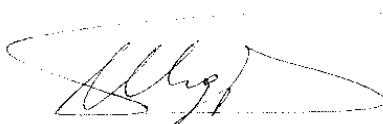
Hecho en triplicado en la Sede Principal de la Organización de los Estados Americanos en Washington, D.C. el día 8 de ~~Oct~~ de 200_8



Excelentísimo Señor
Haroldo Rodas Melgar
Ministro de Relaciones Exteriores
Guatemala



Excelentísimo Señor
~~Wilfred Erlington~~
Ministro de Relaciones Exteriores y
Comercio Exterior y Procurador General
Belice



Excelentísimo Señor
José Miguel Insulza
Secretario General de la Organización de Estados Americanos
(Testigo de Honor)



ISBN: 978-9929-8088-8-1



Instituto de
Investigaciones
y Gerencia Política
INGEP

 Universidad
Rafael Landívar
Trascendiendo fronteras

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES


INSTITUTO DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN GUATEMALA