

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN
ÓSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA, 2004-2005.**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA

al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, Junio de 2018

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Director:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
Vocal I:	Lic.	Henry Dennys Mira Sandoval
Vocal II:	Licda.	Carmen Oliva Álvarez Bobadilla
Vocal III:	Licda.	Meylin Valeria Montufar Esquiná
Vocal IV:	Br.	Karla María Morales Divas
Vocal V:	Br.	Rodolfo Ernesto García Hidalgo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

Coordinadora:	Licda.	Carmen Oliva Álvarez Bobadilla
Examinador:	Lic.	Francisco Ernesto Rodas
Examinadora:	Licda.	Mayra del Rosario Villatoro del Valle
Examinador:	Lic.	Óscar Estuardo Bautista Soto
Examinador:	Lic.	Carlos Enrique López Chávez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE DEFENSA DE TESIS

Director:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
Secretario:	Lic.	Rodolfo Torres Martínez
Coordinador:	Lic.	Rubén Corado Cartagena
Examinador:	Lic.	Selvin Alberto Díaz Cabrera
Examinador:	Lic.	Emilio José Porres

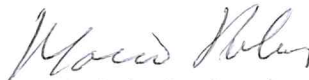
Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiocho de mayo de dos mil dieciocho.....

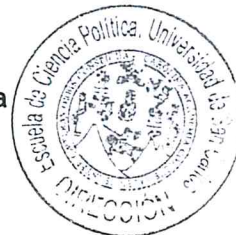
Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: “EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA”, presentada por el (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política




Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera, Lic. Emilio José Porres y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA”**. Presentado por el (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



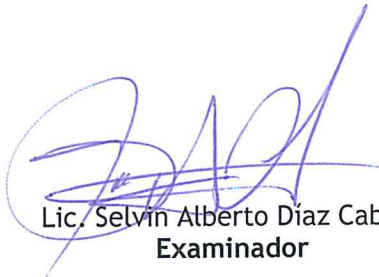
Lic. Rubén Corado Cartagena
Administrador de Defensoría de Tesis y
Exámenes Privados



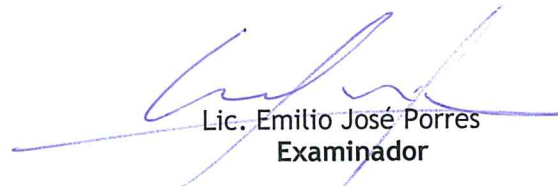
c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

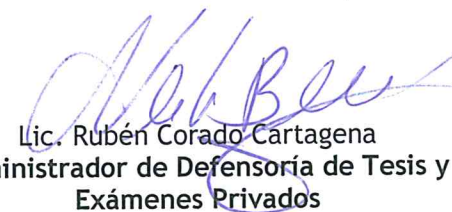
En la ciudad de Guatemala, el día veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera, Lic. Emilio José Porres y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Lic. Selvin Alberto Díaz Cabrera
Examinador



Lic. Emilio José Porres
Examinador



Lic. Rubén Corado Cartagena
Administrador de Defensoría de Tesis y
Exámenes Privados



c.c.: Archivo
8b /jvt

Guatemala, 17 de mayo de 2018

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Estimado Dr. Palacios.

En atención a la asignación como Asesor de Tesis del (la) estudiante: Magda Nineth Castillo Arreaga, en el tema de investigación: "EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA 2004-2005"; tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento en que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación elaborado por el (la) estudiante. En tal virtud, considero que el trabajo se realizó con alto nivel de profesionalismo científico y académico, por lo que se convierte en un estudio de apoyo directo a los interesados en conocer la realidad de la temática. Por aparte, se considera un documento valioso producido por la Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial de la Escuela de Ciencia Política que se preocupa por el desarrollo del país.

Por lo tanto, la Tesis reúne los requisitos exigidos por la Escuela, y en consecuencia el dictamen es FAVORABLE para que dicha Tesis continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad de reiterarle, la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente



Lic. David Winter Luther
Asesor
Internacionalista
Colegiado: 1490

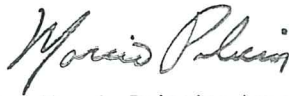
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.....

ASUNTO: El (la) estudiante, **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Luis David Winter Luther en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, once de mayo de dos mil dieciocho -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis Lic. Luis David Winter Luther que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, once de mayo de dos mil dieciocho -----

ASUNTO: El (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ javt

Guatemala,
11 de mayo de 2016

Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA”** Presentado por el (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. César Augusto Agreda Godínez
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, once de mayo de de dos mil dieciocho.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/javt

Guatemala,
11 de mayo de 2018

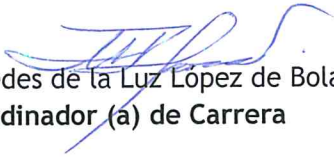
Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“EL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA”** Presentado por el (la) estudiante **MAGDA NINETH CASTILLO ARREAGA** Carnet No. **8814134** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Mercedes de la Luz López de Bolaños
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo
1/javt

ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Porque en tu infinita misericordia me proveíste de tu amor, bondad y fortaleza para llegar a este momento tan anhelado. A ti sea la gloria, la honra y el reconocimiento. Sin ti, nada soy.
- A MIS PADRES:** Mateo Castillo Pineda (Q.E.P.D.) y Rósula Otilia Arreaga de Castillo, por su incalculable amor, sacrificio, lealtad y esperanza, merecedores de todo mi amor, respeto y admiración. Gracias por creer en mis triunfos, los cuales les dedico con todo lo mejor que siempre se han de merecer.
- A MI ESPOSO:** Mynor Gutiérrez Galindo, por tu amor, amistad y compañerismo. Por compartir y construir sueños juntos.
- A MIS HIJOS:** Gabriela Cristabel y Gabriel Alexander, amados angelitos que el cielo me envió, gracias por ser mi mayor inspiración, juntos iluminan mi vida. Mi amor será eterno.
- A MI HERMANA:** Evelyn Castillo, con amor fraternal, que el Señor te conceda siempre lo mejor.
- A MI SUEGRA:** Yolanda Galindo de Gutiérrez, por su amor incondicional, una segunda madre.
- A MI FAMILIA:** Por su cariño y apoyo.
- A MIS AMIGOS:** De la infancia, Apostólicas de Cristo Crucificado, Aquechistas y San Carlistas, de quienes conservo momentos memorables, con todo mi cariño, especialmente a Hna. Karla Trejo, por su amor incondicional.
- A MIS CATEDRÁTICOS:** De quienes viviré eternamente agradecida por sus enseñanzas, especialmente Lic. Rubén Corado por su amistad y apoyo incondicional, por guiarme y asesorarme en el ámbito profesional.
- A:** La Escuela de Ciencia Política, de la cual me honro en pertenecer.
- A:** La Gloriosa y Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, por el honor de ser egresada de tan prestigiosa casa de estudio

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I	1
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
1.1. Justificación	1
1.2. Planteamiento del Problema	2
1.3. Preguntas Generadoras	4
1.4. Objetivos de la Investigación.....	4
1.4.1. Objetivo General.....	4
1.4.2. Objetivos Específicos	4
1.5. Delimitación.....	5
1.5.1. Unidad de Análisis.....	5
1.5.2. Delimitación Temporal	5
1.5.3. Ámbito geográfico	5
1.6. Tipo de Investigación.....	5
1.7. Métodos, Técnicas e Instrumentos Utilizados	5
1.7.1. Método Analítico	5
1.7.2. Método Sintético	5
1.7.3. Método Deductivo.....	6
1.7.4. Método Inductivo.....	6
1.7.5. Método Descriptivo	7
1.8. Técnicas	7
1.8.1. Técnicas Bibliográficas.....	7
1.8.2. Técnicas de Campo	8
1.9. Marco Teórico y Conceptual	8
CAPÍTULO II.....	15
2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA	17
2.1. Ejes de la Política Exterior de Guatemala	18

CAPÍTULO III.....	23
3. ANÀLISIS DEL IMPACTO DE LA POLITICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÒN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA 2004-2005.....	23
3.1. Lineamientos de política exterior contemplados en el Plan de Gobierno.....	24
CAPITULO IV	39
4. PROSPECTIVA DE LA POLITICA EXTERIOR DE GUATEMALA	39
4.1. Formulación de la Política Exterior	40
4.2. Análisis de la Política Exterior	42
4.3. Elaboración de la Agenda Internacional	49
4.3.1. De los Temas	49
4.3.2. De los Objetivos y Opciones	51
4.3.3. Del Proceso de Adopción de Decisiones	53
4.4. De la Política Internacional.....	55
4.5. Fundamentos Legales de la Política Exterior Nacional.....	55
4.5.1. Del Poder Constituyente	57
4.5.2. Del Ministerio de Relaciones Exteriores	59
4.5.3. De sus Funciones Sustantivas.....	61
CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	69
ANEXO	73

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República establece que el Estado guatemalteco se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; imponiéndose como deber el garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Desde esa perspectiva, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración.

En ese sentido, la autoridad superior del Organismo Ejecutivo es el presidente de la República, quien actúa siempre con los Ministros en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración Pública.

Desde esa perspectiva, uno de los mandatos constitucionales que debe observar el presidente de la República es el de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales en virtud de la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de Derecho Internacional que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores por disposición legal.

En ese contexto, es de suma trascendencia pretender analizar el Impacto de la Política Exterior de la Administración Oscar Berger en el Desarrollo de Guatemala, periodo 2004-2005, exponiendo cómo dicho gobierno intentó superar las contradicciones que tensaron y condicionaron su desempeño en virtud no solo, del actuar nefasto de la administración de Alfonso Portillo, su antecesor, cuando la corrupción hizo perder el rumbo al Estado y la preocupación internacional sobre esto se hizo patente, sino también de su propia capacidad y habilidad al intentar concretizar líneas de acción que redundaran en una política exterior

coordinada, congruente, continua y dinámica. De allí la relevancia de este planteamiento, para entender el país desde la perspectiva externa durante ese periodo.

La presente investigación está estructurada en cuatro capítulos. El capítulo I explica el marco teórico y metodológico que se utilizó para desarrollar el tema de investigación, la cual se realizó a partir del método descriptivo y el método bibliográfico. Además, se establece el planteamiento del problema, delimitación (unidad de análisis, período histórico y ámbito geográfico), los objetivos generales y específicos y las preguntas generadoras. El Capítulo II detalla los antecedentes de la Política Exterior de Guatemala. En el capítulo III se analiza la política exterior del Gobierno de Oscar Berger, periodo 2004-2005. Enseguida, en el capítulo IV se presenta un análisis prospectivo sobre la política exterior de la Administración Oscar Berger entendida como una herramienta clave para promover los intereses y la estrategia de desarrollo de Guatemala, con la finalidad de tener como resultado un mejor posicionamiento en el concierto de naciones. Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, realizadas en base a las teorías aplicadas y la información recabada, así como un apartado de anexos.

CAPÍTULO I

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Justificación

Sin la relativa simplicidad y claridad de la confrontación bipolar de la Guerra Fría, la estructura internacional se volvería más complicada e interdependiente, y también más fragmentada y más incierta. En ese contexto, la conducción de la política exterior guatemalteca se tornaría difícil ya que afrontaría nuevos escenarios, nuevos actores, nuevos asuntos y mayores incertidumbres, de tal forma, que en ese nuevo orden global se hace presente la necesidad de una estrategia y pauta de conducta por parte de Guatemala en el ámbito internacional. De esa cuenta, y ante los vacíos e inconvenientes emanados de una política exterior de un Estado endeble y corrupto heredados históricamente, especialmente de su antecesor, el presidente Alfonso Portillo, Guatemala enfrenta desafíos innegables que de no compensarlos conservarán al país en un estado de indefensión.

Es por ello que con esta investigación se pretende responder a la necesidad de profundizar en conocimiento sobre elementos que nos permitan saber y comprender los lineamientos y los cursos de acción que el gobierno del presidente Oscar Berger ha emprendido para efectuar el análisis y la formulación, así como el proceso de adopción de decisiones en materia de política exterior, mismos que impactarán en el desarrollo de Guatemala. También, se pretende contribuir a la comprensión del estudio de la política exterior de Guatemala, a través de estimular la reflexión del lector, planteándole de una manera simple y dinámica la necesidad de conocer más acerca de la importancia que revierte para nuestro país el efectuar un análisis, formulación y adopción de decisiones adecuados y eficientes, en materia de proyección internacional.

Finalmente, con esta investigación, se pretende brindar un aporte a manera de propuesta, para identificar, seleccionar y jerarquizar aquellos principios y estrategias que redunden en un planteamiento integral que permita el diseño de una verdadera política exterior que responda a los intereses nacionales en beneficio de la mayoría, en cumplimiento del

mandato constitucional, para proveer al país de una presencia e imagen positiva ante la comunidad internacional, pero sobre todo, ante su propio pueblo.

1.2. Planteamiento del Problema

Cuando el presidente Oscar Berger, asume el poder el 14 de enero del 2004, recibe de su predecesor, Alfonso Portillo, una nación guatemalteca que, en materia de política exterior, enfrentaba una seria dificultad para su conducción. Tal dificultad se hizo patente debido a la inercia y a la inoperancia con que se manejaron las relaciones del país con el exterior, entre otros asuntos, en la descertificación de Guatemala por parte de Estados Unidos, en materia de combate al narcotráfico; la imagen negativa que Guatemala ostentaba, al ser calificada como un país corrupto y violador de los Derechos Humanos, al punto que fue advertido a nivel internacional de la posibilidad de ser objeto de una cancelación en concepto de cooperación internacional.

Asimismo, múltiples señalamientos de incompetencia al frente de la cancillería por parte de los funcionarios que la dirigieron; relación tirante con Estados Unidos, por no responder a los intereses de éste; la percepción negativa del pueblo guatemalteco al problema del diferendo con Belice, al considerar que las recomendaciones que efectuó el Panel de Conciliadores fueron adversas a los intereses y postura guatemalteca, se constituyeron en falencias de la política exterior guatemalteca.

También, la falta de una política específica de atención a los migrantes guatemaltecos residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos; la inconformidad de los países y organismos donantes. ante la incapacidad gubernamental de ejecutar la ayuda recibida; la incapacidad de liderar la gestión para agilizar el proceso de integración centroamericana; el nombramiento de personal diplomático en general, basado únicamente, en el interés de ubicar a seguidores del partido oficial en la administración pública, aun cuando éstos no tuvieran una formación académica y experiencia adecuadas.

Y, por último, pero no menos importante, los movimientos constantes del personal de Cancillería, tanto a nivel de cuadros medios como de los cuadros altos, específicamente el de los viceministros, quienes no pudieron estar en el cargo hasta que finalizara la administración, provocando con ello falta de coherencia y coordinación al intentar proyectar al país al exterior, pondrían en franco declive la consecución de los intereses nacionales.

Ante semejante incumplimiento al mandato constitucional, se hacía necesario para la administración Berger, definir rápidamente los objetivos concretos y los cursos de acción que implementaran y regularan la política interna y externa de Guatemala.

En ese contexto, un Estado débil y corrompido como se encontraba Guatemala, enfrentaría retos indiscutibles que de no superarse mantendrían al país en un estado de regresión, por lo que se haría pertinente que la construcción de la agenda internacional guatemalteca fuera definida en base a intereses nacionales, susceptibles de ser operacionalizados, caracterizados por procesos que generen los elementos de juicio necesarios para que las autoridades correspondientes, pudieran definir el curso de acción más apropiado y enfrentar una situación lo suficientemente general o recurrente, como para requerir una pauta de conducta y no sólo una decisión aislada, y que fuere desarrollado en fases y orientado a corto, mediano y largo plazo, para otorgarle a la política exterior la categoría de política pública.

De allí que se hace acertado, especialmente, como estudiosos de la Relaciones Internacionales, el reconocer la importancia de efectuar un análisis adecuado de lo que debe ser la política exterior de Guatemala, para que con esa información se logre formular los lineamientos que permitan que nuestro país se inserte eficientemente en un mundo globalizado.

1.3. Preguntas Generadoras

- ¿Cómo reflejan los enunciados de la actual Constitución Política de la República de Guatemala los intereses genuinos en materia de política exterior, del pueblo guatemalteco?
- ¿Habrá una comunicación fluida entre los diferentes ministerios, secretarías y el presidente de la República con relación al tratamiento de los asuntos externos del país?
- ¿Habrá estudios de análisis, estratégico, económico y político para priorizar las relaciones de Guatemala con el exterior, o lo harán a priori?
- ¿Responderán las acciones externas del gobierno a los intereses nacionales o a un sector en especial?
- ¿Tendrán los funcionarios responsables de la política exterior, la experiencia y el nivel académico adecuado para tales funciones?

1.4. Objetivos de la Investigación

1.4.1. Objetivo General

Analizar la formulación de la política exterior de Guatemala, así como los elementos en los que descansa el análisis y la adopción de decisiones ejecutados por el gobierno de Oscar Berger.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Conocer los principales ejes que definieran la política exterior de Guatemala, al inicio de la gestión del gobierno de Oscar Berger.
- Analizar aquellas acciones concretas ejecutadas y las emprendidas por la administración de Oscar Berger periodo 2004-2005.
- Ilustrar la conformación del aparato diplomático guatemalteco, incluyendo su estructura y órganos externos.
- Establecer la proyección de la política exterior guatemalteca en el marco del concierto de naciones.

1.5. Delimitación

1.5.1. Unidad de Análisis

La Política Exterior de la Administración Oscar Berger.

1.5.2. Delimitación Temporal

Periodo investigado abarca años 2004 a 2005

1.5.3. Ámbito geográfico

República de Guatemala

1.6. Tipo de Investigación

- Tipo de estudio: Histórico
- Modalidad: Descriptiva

1.7. Métodos, Técnicas e Instrumentos Utilizados

Los métodos que orientaran la presente investigación son los siguientes:

1.7.1. Método Analítico

Es el método por medio del cual se distinguen y separan las partes de un todo hasta llegar a conocer sus elementos, causas, naturaleza y efectos. Permite conocer de mejor manera el objeto de estudio, para poder explicarlo, realizar analogías, comprender su comportamiento y establecer nuevas teorías (Ruiz Limón, Ramón, 2006). Se puso en práctica este método para poder analizar y estudiar los conceptos que se desprenden del planteamiento del problema; asimismo, para analizar la legislación contenida en concordancia a la formulación de las políticas y a la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de Derecho Internacional.

1.7.2. Método Sintético

Es un proceso de razonamiento que tiende a reconstruir un todo a partir de los elementos distinguidos en el análisis. Es un procedimiento que tiene como meta la comprensión cabal de la esencia de lo que ya conocemos en todas sus partes y particularidades (Mejía Jervis, Tatiana, 2017). Se puso en práctica este método mediante el enlazamiento de la síntesis con

la relación abstracta esencial y las relaciones concretas, construyendo de esta manera un tejido teórico, cuyos vínculos son, la ley, las mediaciones y el fenómeno concreto, con lo cual se determinó la trascendencia que tiene el formular una política exterior planificada para contrarrestar el rol minúsculo de Guatemala en el concierto de naciones y superar el limitado alcance de los intereses nacionales.

1.7.3. Método Deductivo

Es el método que va de lo general a lo particular, ya que parte de datos generales, aceptados como valederos, para deducir por medio del razonamiento lógico, varias suposiciones (Carvajal, Lizardo, 2013). Este método fue de gran utilidad en la presente investigación, considerando que son formas de pensamiento que permite pasar de verdades previamente establecidas de carácter general a hechos particulares, se utilizó y se aplicó el razonamiento que parte de un conocimiento de cierto grado de generalidad, como lo es la formulación de la política exterior, hacia un conocimiento nuevo en particular, como lo fue determinar que ante la falta de una política exterior planificada por parte de la administración del gobierno de Oscar Berger, menor fue el rol de Guatemala en el concierto de naciones, y por ende, limitado el alcance de los intereses nacionales.

1.7.4. Método Inductivo

Es el método que va de lo particular a lo general, este método se empleó en la presente investigación a través de observar hechos particulares con el propósito de obtener proposiciones generales, es decir, establecer un principio general toda vez se realice el estudio y análisis de hechos y fenómenos en particular (Guzmán Villena, Angelito, 2013). En la presente investigación, se observó que la falta de una política exterior planificada en el periodo estudiado ha dado lugar a decisiones aisladas e improvisadas, en detrimento de consolidar pautas de conducta que sean desarrolladas en etapas y orientadas a corto, mediano y largo plazo, para otorgarle a la política exterior la categoría de política pública.

1.7.5. Método Descriptivo

Otro método que se utilizó para poder llevar a cabo la investigación fue el descriptivo, con el objeto de detallar la información necesaria para poder analizar la formulación, adopción, ejecución y dirección de la política exterior de Guatemala, durante la administración de Oscar Berger, y la implicación que ha tenido en el desarrollo del país.

La investigación de tipo descriptiva trabaja sobre realidades de hechos, y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Para la investigación descriptiva, su preocupación primordial radica en descubrir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada (Sabino, Carlos, 1992).

1.8. Técnicas

1.8.1. Técnicas Bibliográficas

Las técnicas bibliográficas ayudan a encontrar información que coadyuve a comprobar la hipótesis; las mismas, se elaboran en el proceso de la investigación, orientando a un avance que concluye con la obtención de resultados. Es la integración, organización y evaluación de la información teórica y empírica existente sobre un problema (UPEL, 2005). Para tal efecto se utilizó:

a) El Fichaje

Consiste en registrar los datos que se van obteniendo en los instrumentos denominados fichas, las cuales, debidamente elaboradas y ordenadas, contienen la mayor información recopilada en la investigación. La presente investigación se documentó mediante fichas, y en forma concatenada se ordenó la información que se obtuvo de libros y leyes estudiados, y de igual manera, al tabular el contenido de entrevistas y encuestas.

b) Técnica Documental

Son todos aquellos procedimientos que conllevan el uso óptimo y racional de los recursos documentales disponibles en las fuentes de información. En la presente investigación se hizo uso de esta técnica en el estudio y análisis de las distintas leyes nacionales e

internacionales, libros, expedientes, artículos relacionados y demás medios escritos que aportaron conocimientos importantes para la realización de la investigación.

1.8.2. Técnicas de Campo

Son aquellas que le sirven al investigador para relacionarse con el objeto de estudio y construir por sí mismo la realidad estudiada (Rodríguez-Gómez, David, 2016).

a) Observación Directa

Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis. La observación es un elemento fundamental de todo proceso investigativo; en ella se apoya el investigador para obtener el mayor número de datos. Se utilizó en la investigación, para determinar aquellas acciones u omisiones que han dado como resultado una política exterior ineficiente.

b) Entrevistas

Se trata de un interrogatorio dirigido por el entrevistador (investigador), con el propósito de obtener información de un sujeto (entrevistado), con relación a uno o varios temas o aspectos específicos. La entrevista, es una técnica de recopilación de información, mediante una conversación profesional. En la presente investigación, se realizó entrevistas a profesionales y especialistas en el tema, a saber, docentes del área de Relaciones Internacionales de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Licenciado José Luis Domínguez Quintanilla, Embajador Plenipotenciario y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores; María Leissner, Embajadora de Suecia ante la República de Guatemala y Licenciado Jorge Ceballos, docente Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala.

1.9. Marco Teórico y Conceptual

A continuación, se presentan los conceptos más importantes, así como una serie de teorías de las relaciones internacionales las cuales fueron utilizadas para dar fundamento teórico conceptual al estudio de tesis. Estas teorías van a representar la posición teórica de la investigación a partir de la cual se plantea el problema. Por lo tanto, en este apartado se

hará una construcción mental a partir de experiencias y aportes proporcionados por diversos autores para darle fundamento al objeto del estudio, es un encuadre teórico el cual explica y define el análisis, la formulación, la adopción de decisiones, la ejecución y dirección de la política exterior como política de gobierno.

Política Exterior:

La política exterior se define por el poder del que dispone una nación en comparación con otras, convirtiéndose aquel en el factor que en última instancia asegura tanto su supervivencia como el interés nacional, pero sobre todo, apunta a mantener esa cuota o ese balance de poder dentro del sistema internacional (Morgenthau, H. (1988)). De esa cuenta, el término política exterior engloba toda la gama de estrategias y acciones desarrolladas por el gobierno en sus relaciones con el mundo exterior. La política exterior trata de alcanzar metas específicas que favorezcan los intereses nacionales. Entre esas metas se encuentran los intereses estratégicos, a saber, políticos, militares, de comercio internacional, inversiones, finanzas y de desarrollo humano, entre otros.

Interés Nacional:

En cuanto al interés nacional, como base de la formulación de la política exterior de los Estados, llega a convertirse en un momento dado en un concepto cuasi o no operacional, debido a su naturaleza imprecisa al pretender explicar las motivaciones y objetivos de formular una política. Tal condición se deriva al ser dicho interés definido por una gama de actores diversos, cargados emocionalmente y con su propia percepción de la situación, lo que resulta en que el interés nacional no sea una concepción amplia y representativa. Sin embargo, teóricamente se refiere a alcanzar un beneficio o logro que cubra a la mayoría de la población.

Hans Morgenthau señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados. Para este autor, el interés nacional de una nación sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder (Morgenthau, H. (1988)).

Formulación de la Política Exterior:

Para efectos de formular una política exterior, deben contemplarse unos procedimientos que permitan la viabilidad y eficiencia de la misma. En ese sentido, cabe señalar el indisoluble vínculo que existe entre el análisis, también denominado diagnóstico; la formulación, llamada también planificación; y la implementación o ejecución de una política.

En cuanto al análisis o diagnóstico al formular la política exterior de un Estado, los responsables de diseñarla, dirigirla e implementarla, deben principiar por efectuar un diagnóstico o análisis de la misma, lo que no es más que incurrir en un proceso en el que se generen los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación lo suficientemente general o recurrente, como para requerir una pauta de conducta y no sólo una decisión aislada. En ese sentido, el análisis de la política exterior entraña una serie de características, entre ellas, el poder nacional; la naturaleza sensible a actores externos e internos; el contenido interdisciplinario: su carácter no desinteresado, es decir, debe ser guiado a obtener resultados (Tomassini, Luciano, 1988).

Respecto de la formulación o planificación de la política exterior, se procede a elaborar la agenda internacional, la cual se refiere a un conjunto de intereses susceptibles de ser operacionalizados, que responden a la forma como están divididas la sociedad y el Estado. Como en todo proceso, debe llenar ciertas condiciones para establecerse, entre ellas, se deben identificar los temas que deberán integrarla, luego proceder a seleccionar y jerarquizar los temas más relevantes y finalmente definir los mismos.

Una vez incluido un tema en la agenda internacional, es necesario determinar los objetivos y las opciones, así como la adecuada definición de sus alcances para que la política exterior de ese país establezca las estrategias en relación a ese asunto. En ese sentido los objetivos serán sinónimo de un fin, designio, intención o plan a ser obtenidos. Pero, tal vez la faena más importante en la formulación de la política exterior, una vez asentados esos objetivos, consista en determinar las opciones disponibles desde el punto de vista de los cursos de

acción que se podrían seguir para alcanzarlos. La elección de uno de ellos forma parte medular del proceso de análisis y planificación de la política exterior (Tomassini, Luciano, 1988).

Finalmente, la implementación o ejecución de la política exterior, se da luego de un proceso de adopción de decisiones, que no es más que la convergencia de los estímulos externos e internos, que crea mecanismos que los filtra, los combina y los convierte en decisiones. De esa cuenta, generalmente se plantea un conflicto entre la calidad de la decisión y su viabilidad. Esta última depende fundamentalmente de tres aspectos. Primero, de que la decisión cuente con un nivel mínimo de apoyo. No olvidemos que cotidianamente las más esclarecidas decisiones se frustran por falta de consenso. Una segunda dificultad deriva de la relación entre la calidad de decisión y el tiempo requerido para adoptarla, este periodo si es muy dilatado, puede comprometer sus resultados.

Un tercer factor que atenta contra la viabilidad de una decisión consiste en la magnitud de los recursos necesarios para implementarla. Por eso, los que toman las decisiones con frecuencia tienen que entrar en compromisos entre la calidad de la decisión, por una parte, y su grado de consenso; el tiempo necesario para llevarla a cabo y los recursos requeridos para su puesta en marcha, que no son más que los elementos fundantes de el poder nacional (Borrayo, Jorge Luis, 1984).

Política Internacional:

La política internacional privilegia los intereses de los diferentes Estados en conjunto, o, dicho de otra manera, es la sumatoria de las políticas exteriores de los países persiguiendo satisfacer las demandas intrasociales, que cada vez dependen más de factores externos y se caracterizan por crecientes niveles de interdependencia. En ese marco, se ha tornado difícil distinguir la política externa de la política internacional, lo que ha repercutido en que, en la actualidad los Estados ya no quieran trabajar de forma bilateral y se concentren en actividades multilaterales que les permiten alcanzar acuerdos a situaciones comunes.

La política internacional interpreta la realidad nacional y la relaciona con las tendencias positivas y eventualmente negativas de la globalización, en función de las relaciones limítrofes, regionales y mundiales. De los resultados de la ecuación entre las demandas del proceso político, económico y social interno y los límites y posibilidades que ofrece el entorno mundial globalizado, surgen las bases conceptuales, los atributos, los intereses nacionales, los principios, la agenda, las prioridades y el modelo de gestión institucional de la política exterior de un país (Acción Política Global Wordpress, 2012).

Teoría común liberalismo-realismo

Con el objetivo de poder explicar e interpretar el tema de investigación se tomó como referencia un enfoque del sistema internacional contemporáneo, desde un espacio teórico común liberalismo-realismo, el cual se orienta en analizar el proceso evolutivo que puede tener cada país a través de los procesos de desarrollo.

En los últimos tiempos el liberalismo parece haber iniciado un sólido camino en pos de su confluencia con algunos aspectos del realismo, registrándose el mismo proceso en sentido inverso a través del llamado realismo existencial. Ambos hechos permiten analizar la conflictividad del mundo contemporáneo desde un espacio teórico común, que se presenta gráficamente en el cuadro inferior, donde coinciden elementos y postulados realistas (neorrealistas) y liberales (neointernacionalistas y neoinstitucionalistas). Attiná se refiere a esta situación indicando que, desde los años 90, la Teoría de las Relaciones Internacionales se asemejó a un gran *melting pot*, en el cual las bases y los ingredientes principales se cedieron unos a otros sus componentes (Attiná, Fulvio, 2001).

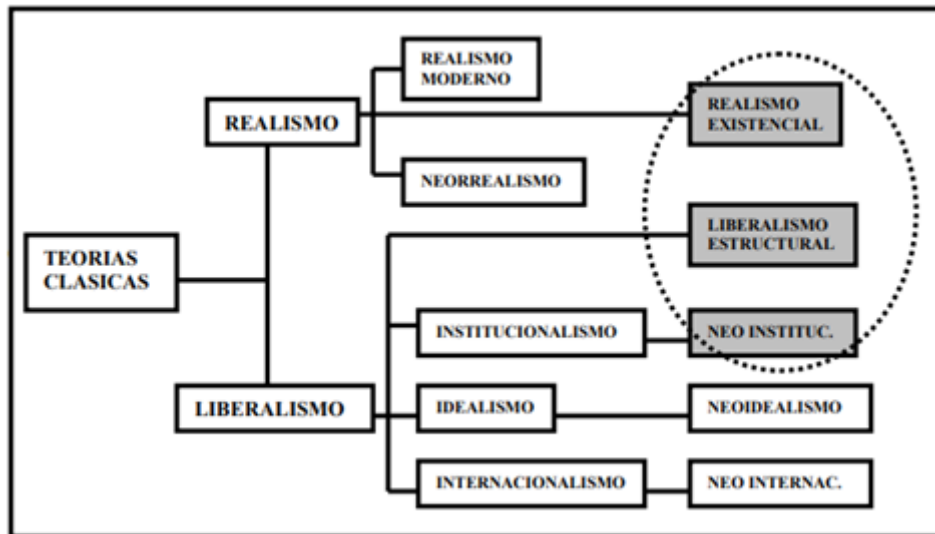
Es decir, que las sociedades heterogéneas se transforman cada vez más en sociedades homogéneas, en virtud de los diferentes elementos que las constituyen convergen entre sí, a saber, el avance tecnológico, movilidad de capitales, movilidad de personas, entre otros; de la misma manera, las sociedades homogéneas se convierten más heterogéneas a través del influjo de elementos externos como se ha evidenciado en la práctica de política internacional de Estados de primer mundo que imponen sus políticas a Estados cuya

prosecución de sus intereses es pasiva o débil, deviniendo en una creación potencial de conflictos.

Con diferentes nombres, la idea de un espacio teórico común que recoge elementos de las visiones realistas y liberales fue trabajado por numerosos autores, siendo usual la referencia a una "neo-neo síntesis" para hacer referencia a ese esfuerzo. Un ejemplo de una neo-neo síntesis es la que propone David Baldwin en torno a seis cuestiones: la anarquía internacional; la cooperación internacional; las ganancias absolutas versus las ganancias relativas; los objetivos del Estado; las intenciones versus las capacidades de los Estados; y las instituciones y regímenes internacionales (Baldwin, David, 1993).

En el planteamiento de Baldwin, la existencia de un estado de anarquía está fuera de discusión, aunque realistas y liberales difieren en torno a la importancia de la interdependencia y la institucionalización como atenuantes de esa situación; tampoco se debate sobre la posibilidad de cooperar internacionalmente, aunque sí sobre su probabilidad de ocurrencia y su vigencia en el tiempo; la búsqueda de "ganancias" por parte de los Estados, en sus interacciones con el exterior, están fuera de duda, aunque los liberales enfatizan en ganancias absolutas, mientras los realistas lo hacen en ganancias relativas.

Realistas y liberales coinciden en la importancia de la seguridad nacional y el bienestar económico, con los realistas privilegiando lo primero y los liberales lo segundo; ambas escuelas valoran las intenciones y capacidades de los conductores del Estado, pero los realistas critican el énfasis liberal en las intenciones, optando por priorizar las capacidades; finalmente, realistas y liberales valoran las instituciones y los regímenes, aunque los realistas les otorgan menor incidencia que los liberales en la mitigación de la anarquía.



Fuente: Mariano César Bartolomé. Universidad de Belgrano.

Desde el punto de vista de la investigadora, la utilidad efectiva del espacio teórico común que se ha propuesto se constata al observar que sus contenidos permiten identificar los "puntales" o "cimientos" (underpinnings) del tablero internacional contemporáneo, como una primera aproximación a su comprensión, como lo ha señalado Baldwin (Baldwin, David, 1993), al pretender realizar el presente estudio.

Teoría de la Modernización

La teoría de la modernización sostiene que el desarrollo es un proceso sistemático, evolutivo, progresivo, transformador, homogeneizador y de americanización inminente. Esta teoría identificó etapas evolutivas de desarrollo de los pueblos, específicamente, el desarrollo de la política exterior en el devenir histórico de Guatemala. Los defensores de la modernidad occidental pregonan el progreso científico y tecnológico de la humanidad mediante el establecimiento de los principios de libertad, igualdad y justicia para todos. Se parte de la premisa de que el desarrollo es el proceso evolutivo inevitable que incrementa la diferenciación social la cual crea sus instituciones económicas, políticas y sociales que sigue el patrón del desarrollo occidental (Reyes, Giovanni E. 2007).

La Prospectiva

Para Gastón Berger, considerado el fundador de la Prospectiva francesa, la actitud prospectiva está vinculada a la acción que permite el futuro: lugar donde las posibilidades están abiertas. El futuro es un ámbito de acción y la Prospectiva es su representación; por tanto, es la introducción de innovación con el fin de enfrentar situaciones originales en ambientes cambiantes.

En Prospectiva se trata de construir el porvenir (futuro), no de predecirlo. Sus métodos no tienen como sentido la extrapolación, sino mostrar el presente en el futuro mediante la analogía y la metáfora. Interpreta el pasado y orienta el presente; integra conocimientos y valores para diseñar la acción social futura (Wendell Bell; en Bas, 1999). Participa en la toma de decisiones, lo cual implica cambio y mejora respecto a una situación de origen.

La Prospectiva trabaja con expectativas, propone los caminos idóneos hacia el futuro, es decir, no sólo es una brújula (que diga por dónde ir), sino un mapa (que ordena las alternativas y permite vislumbrarlas y contrastarlas); no trata de predecir los eventos, sino proporcionar pistas acerca de la posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, y hace un mapa del futuro que sirva de referencia.

Construir escenarios futuros, compararlos entre sí y escoger al mejor posible entre los que en verdad son viables desde una óptica realista constituye un nuevo recurso que en épocas anteriores no existía. Como opción metodológica, la Prospectiva estudia y trabaja sobre el futuro. Se sostiene bajo la siguiente premisa: no sólo es factible conocer de modo inteligente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos, de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo en forma estratégica (Miklos y Tello, 2003).

En ese sentido, la Prospectiva y la política van de la mano, ya sea para prevenir o para promover. Trabajan en el campo de la decisión y del futuro. La Prospectiva opera bajo posiciones gnósticas, racionales, consensuales y constructivas, asume la capacidad de

conocer, impone el requisito de razonar; demanda la flexibilidad que requiere alcanzar consenso y exige actitudes positivas para la construcción de futuros realistas. La política construye compromisos institucionales a partir de interpretar necesidades colectivas y de introducir futuro; el cambio deseado es posible,

Como se sabe, las políticas públicas son acuerdos, arreglos institucionales por medio de los cuales el Estado interviene para lograr cambios sociales. A través de la mediación, la convergencia y la cooperación, las instituciones públicas intentan planificar. Las políticas públicas, como lo representa la Política Exterior de Guatemala, surgen del compromiso del gobernante electo y su público ciudadano se distinguen del Management porque éstas se construyen y legitiman en los comicios y se establecen sobre la base de la gobernabilidad: “sobre la capacidad del gobierno de hacer evolucionar los sistemas sociales y económicos con un sentido de deseo” (Godet, 2001).

De acuerdo con Hugues de Jouvenel, (De Jouvenel, Hugues (2004). el objeto de la Prospectiva es responder a lo que puede ocurrir (anticipación) para formular lo que podemos hacer (estrategia). Implica una visión holística (el todo por encima de las partes), teleológica (el largo plazo sobre el mediano y el corto) y trascendental (generadora y gestora de cambios estratégicos). Para la Prospectiva, el futuro no se prevé, se construye a través de decisiones y acciones: anticipar para actuar. Las políticas públicas son decisiones construidas de manera social (compromisos), artesanías y colectivas, que responde a lo que puede ocurrir a partir de lo que se puede hacer y que el político diseña y gestiona para el porvenir.

La Prospectiva es un hacer de un futuro elegido. La Prospectiva ofrece a la política, y a los políticos, la posibilidad de incorporar futuro y, por tanto, una resignificación de sus decisiones, otorgándoles un sentido y una dirección novedosa y compartida. La Prospectiva entonces, puede ser aplicada a la elaboración de políticas públicas, la prevención y solución de problemas del Estado, así como a la respuesta a las demandas sociales, la formación de consensos y acuerdos sociales y la transformación de instituciones políticas.

CAPÍTULO II

2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE GUATEMALA

Puede afirmarse sin duda alguna que prácticamente no se dispone de obras específicas que aborden el análisis histórico del Estado en general y de la política exterior guatemalteca en particular, por lo que en este capítulo se intentará plantear, tentativamente, las etapas de la evolución histórica de las relaciones exteriores del país, a partir de la denominada era democrática, tratando, en la medida de lo posible, determinar aquellas acciones u omisiones de factores que pudieran permitir aportar elementos explicativos de los procesos de análisis, formulación y ejecución en el quehacer externo, del gobierno nacional a lo largo del periodo comprendido de 1986, con el gobierno de Vinicio Cerezo a 2003, con el gobierno de Alfonso Portillo.

Guatemala, al igual que el resto de Latinoamérica, se caracteriza por tener una política exterior contemporánea. Además, se ha distinguido por ejercer una política exterior deficiente en cuanto a la definición de estrategias coherentes, coordinadas, continuas e integrales. De tal modo, que, desde su independencia de la Corona Española hasta la actualidad, ha ejecutado políticas cortoplacistas que responden únicamente a intereses del gobierno de turno y no a intereses nacionales genuinos como para convertir tales acciones en una política de Estado.

Sin embargo, no se puede minimizar el hecho de que, en la evolución de un país, todas sus etapas históricas generan fenómenos que son trascendentales para la conformación de su sociedad y de su actuar. En el caso de Guatemala, la fase democrática, como fenómeno que intentaba poner fin al conflicto armado y que fue en gran medida incentivado por la comunidad internacional, reviste de un alcance particular, ya que determina fundamentalmente el avance posterior de sus relaciones exteriores, en la medida en que desde esa incipiente democracia se establecen vínculos de designación y dependencia y genera pautas de comportamiento cuyos efectos aún se observan y han servido de ejes de la política exterior de Guatemala.

2.1 Ejes de la Política Exterior de Guatemala a partir de la era democrática

Una nueva era en el intento de definir una política exterior comenzó para Guatemala, y una vez más, los gobiernos que suceden después de 1954 dirigen gran parte de sus esfuerzos a auspiciar y favorecer la integración económica centroamericana y responder en esta forma a la necesidad de complementar al sector agrícola, con el desarrollo de las actividades industriales, en la sustentación de la expansión económica del país, por supuesto, bajo el auspicio, dirección y control de los Estados Unidos, a través del Consejo Económico para América Latina, (CEPAL), con el modelo económico de desarrollo hacia adentro.

A raíz de esa injerencia y de la dependencia política y económica que Guatemala mantenía con Estados Unidos, se inicia nuevamente una serie de gobiernos militares que respondieron únicamente a la política de contención del comunismo promovida y exigida por el país norteamericano. En ese contexto, Guatemala no tendría una política exterior definida puesto que, al estar el Estado inmerso en la guerra interna, derivada del conflicto este-oeste, no tenía perspectiva en lo externo.

Por principio, la imagen del país no era aceptable. De hecho, Guatemala fue aislada de la comunidad internacional por la constante violación a los Derechos Humanos, en ese contexto, se materializó el principio que, a mayor democracia mayor es la respuesta que se obtiene de la comunidad internacional.

Por otra parte, la incapacidad estructural del Estado para impedir la generación y la extensión de fenómenos de trascendencia política y social propició que, al ser ignorados o subestimados, afectaran significativamente el desarrollo integral del pueblo, evitando la cohesión social, elemento determinante al intentar definir una política exterior. Ello, aunado a la ausencia de mecanismos adecuados de comunicación y de coordinación y de la brecha cuantitativa y cualitativa que existe entre las necesidades que tienen que ser atendidas y la capacidad operativa y de ejecución de los decisores y ejecutores de la política exterior, pondría en una grave situación a Guatemala respecto a su política exterior.

La coyuntura internacional vuelve a hacer determinante en la definición de la política exterior nacional. Ya para 1986, los Estados Unidos y la Unión Soviética inician un acercamiento que haría menos tensas sus relaciones. Valores democráticos se ejercen en la política soviética y obviamente ello repercutiría en la política mundial. En Guatemala se inicia el proceso democrático, muy a pesar del dominio militar, todavía con suficiente presencia como para dificultar el establecimiento de una política exterior, más allá de una de contención.

Así, durante el gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1991), la política exterior se concentraría una vez más en intentar algún tipo de integración Centroamericana, jugando Guatemala un papel de neutralidad ante la conflictiva beligerancia en el contexto regional. Guatemala sería un actor primario y activo al promover unos pactos encaminados a mediar en el restablecimiento de la paz en América Central a través de los Acuerdos de Esquipulas.

Iniciada la década de los noventa y ante el fin del conflicto este-oeste, un Nuevo Orden Mundial se proyectaba. Durante el gobierno de Jorge Serrano (1991-1993), se hacía necesaria una readecuación de la política exterior guatemalteca, que definiera los objetivos concretos y los cursos de acción necesarios.

Sin embargo, dada la gama de problemas mundiales que afectaban la paz, la seguridad y la estabilidad del mundo, derivado de la disolución de la Unión Soviética y del vacío de poder que ésta dejó, de los problemas étnicos-religiosos y económicos en la República de Yugoslavia, de la recién finalizada Guerra del Golfo, del conflicto Árabe-Israelí, de la nueva conformación de Estados Euroasiáticos, a los Estados Unidos, se les hizo imperativo reorientar su política exterior sobre la base de una serie de principios estratégicos que buscaran la adaptación de la Unión Americana a su nuevo rol como única potencia mundial, encargada de mantener el orden, la paz y estabilidad internacional, situación que pondría a países como Guatemala en una clara desventaja, pues ya no representaba un asunto geopolítico ni geoestratégico a los ojos de los intereses del país norteamericano.

Desde esa perspectiva, a lo más que aspiraría el gobierno de Serrano sería a iniciar cambios encaminados a propiciar una integración centroamericana efectiva. Para el efecto, se crea el 13 de diciembre de 1991, con fines políticos, el Sistema de la Integración Centro Americana, (SICA), a través del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Estados Centroamericanos, (ODECA), del 12 de diciembre de 1962. Este Protocolo tiene por objetivo fundamental la realización de la integración centroamericana, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, según lo enunciado en su Artículo 3.

Cabe señalar que, durante el gobierno de Serrano se ejecutó una política poco favorecedora a los intereses nacionales en cuanto al diferendo territorial mantenido con Belice, Estado a quien le es reconocida su independencia por parte de Guatemala. Asimismo, el golpe de Estado propiciado por el presidente Serrano el 25 de mayo de 1993, rompería la institucionalidad del país, perjudicando la embrionaria democracia nacional, y por ende, su imagen a nivel internacional.

Durante el gobierno de transición de Ramiro de León Carpio, (1993-1995) el 29 de octubre de 1993, se suscribe, como un subsistema de carácter económico, el Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana o también conocido como Tratado de Managua, del 13 de diciembre de 1960. El objetivo básico del Subsistema de Integración Económica es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante procesos que permitan la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional, según se observa en el Título II, Artículo 3, del Protocolo. Pero al gobierno de De León Carpio, no le daría tiempo de diseñar una política exterior para el país y se circunscribió a realizar las relaciones exteriores cotidianas y propias de la Cancillería

El gobierno de Álvaro Arzú, (1996-2000) se constituyó entonces, en la articulación política apta para aprovechar las condiciones externas e internas que le permitieran formular una política exterior. De esa cuenta, tras haberse reunido con la dirigencia guerrillera previo a la

toma de posesión, y contando con el beneplácito de la comunidad internacional, firmó la Paz Firme y Duradera, en 1996, que puso fin a 36 años de conflicto interno entre las facciones izquierdistas y de derecha, por lo que la política exterior se orientaría a implementar los acuerdos de paz.

En esa línea, trabajaría en los procesos de pacificación, respeto de los derechos humanos y gestión de cooperación internacional. Además, mantendría activos los ejes que han prevalecido en la política exterior del país, a saber, el diferendo territorial con Belice, procesos de integración centroamericana y las relaciones con Estados Unidos, especialmente en concordancia a la problemática migratoria; así como el anhelo de insertar a Guatemala en la globalización política y económica en aras de proyectar una imagen progresista. (Primer Informe del presidente Arzú al Congreso de la República, 1997)

El gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003) inició de cara los retos que enfrentaba Guatemala en su proceso de reforma interna, a los fines de adaptarse a lo estipulado en los Acuerdos de Paz y a los graves daños que provocase el huracán “Mitch” a Centroamérica y a Guatemala en particular, en noviembre de 1998. En ese contexto, la administración Portillo afrontaba nuevos problemas, producto de las fuertes diferencias sociales y económicas que aún persistían en la población luego de la pacificación. Al mismo tiempo que subsistían las denuncias en defensa de los derechos humanos, tales como el aún no resuelto en ese entonces, asesinato de Monseñor Gerardi y la demanda introducida por la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, en un tribunal español contra tres expresidentes y oficiales de alto rango en las Fuerzas Armadas durante la década de los ochenta, destacándose en este grupo el expresidente golpista y en el gobierno de Portillo, Presidente del Congreso, Efraín Ríos Montt.

La reestructuración del poder público y la creación de organismos fiscalizadores, así como la reivindicación de derechos ciudadanos básicos, en especial respecto a la numerosa población indígena guatemalteca, se tornaban también fundamentales para el proceso de reconstrucción y logro del bienestar nacional. Es de destacar también la presión ejercida por

la Comunidad Internacional y las organizaciones donantes partícipes en el proceso de pacificación, para que se cumplieran estos objetivos. Así, el 02 de agosto de 2000, el Presidente Alfonso Portillo presentó su “Matriz de Política Social”, que pretendía impulsar en los próximos cuatro años de gobierno y con la que intentaba enfrentar problemas vitales para Guatemala en materia de salud, educación, vivienda, empleo, medio ambiente, transporte y comunicaciones.

El objetivo fundamental era elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de la población, especialmente de los más pobres, y dar cumplimiento a los acuerdos de paz. Las estrategias se basaban en la reducción de la pobreza, elevar el desarrollo humano, propiciar la participación ciudadana, incrementar la descentralización e incentivar una cultura de paz. Para hacer realidad la propuesta requería 66 millardos de quetzales (aprox. 9 millardos de US\$ en esa época), los cuales provendrían de impuestos internos.

Ante tal situación, se evidenció una clara confrontación entre el Gobierno y el sector empresarial, los medios de comunicación y las asociaciones civiles, participantes todos en el ejercicio de diálogo que resultó en el diseño de un Pacto Fiscal, sobre el cual descansaría la posibilidad de generar los recursos para el cumplimiento de los acuerdos de paz, entre otros objetivos. Este Pacto fue objeto de fuertes críticas, las cuales fueron poco a poco superadas y finalmente suscrito a mediados del 2000, a través del denominado “Pacto Fiscal por un Futuro con Paz y Desarrollo”.

De ahí que las acciones de la política exterior del Presidente Alfonso Portillo, estuvieran centrada en mantener una acción diplomática a nivel bilateral y multilateral para el logro de los objetivos de los acuerdos de paz suscritos en 1996, reconociendo el apoyo de la Comunidad Internacional a la estabilidad democrática y a la observancia de los derechos humanos en el país. Sin embargo, en el ejercicio, distó por mucho de cumplir con lo argumentado, y dejó al país en una franca debacle en cuanto a la consecución de intereses nacionales, como se advertirá a continuación.

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OSCAR BERGER EN EL DESARROLLO DE GUATEMALA 2004-2005.

Cuando el presidente Oscar Berger, toma el poder el 14 de enero del 2004, recibe de su antecesor, Alfonso Portillo, una nación guatemalteca que, en materia de política exterior, enfrentaba una seria dificultad para su administración.

Tal conflicto se hizo patente debido a la indolencia y ineficacia con que se manejaron las relaciones del país con el exterior, entre otros asuntos, en virtud de haber sido desertificada Guatemala en materia de combate al narcotráfico. por parte de Estados Unidos (2003); además de la imagen negativa que Guatemala exteriorizaba, al ser calificada como un país corrupto y violador de los Derechos Humanos, al punto que fue advertido a nivel internacional de la posibilidad de ser objeto de una cancelación en concepto de cooperación internacional, (2002); múltiples señalamientos de incompetencia al frente de la cancillería por parte de los funcionarios que la dirigieron; relación tensa con Estados Unidos, por no responder a los intereses del último, (2002); la percepción negativa del pueblo guatemalteco al problema del diferendo con Belice, al considerar que las recomendaciones que efectuó el Panel de Conciliadores (2002), fueron adversas a los intereses y postura guatemalteca.

También, la falta de una política específica de atención a los migrantes guatemaltecos residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos, aunado a la inconformidad de los países y organismos donantes, ante la incapacidad gubernamental de ejecutar la ayuda recibida; la imposibilidad de liderar una gestión para agilizar el proceso de integración centroamericana y peor aún, el nombramiento de personal diplomático en general, basado únicamente, en el interés de ubicar a seguidores del partido oficial en la administración pública, aún cuando éstos no tuvieran una formación académica y experiencia adecuadas; y por último, pero no menos importante, los movimientos constantes del personal de

Cancillería, tanto a nivel de cuadros medios como de los cuadros altos, específicamente el de los viceministros, quienes no pudieron estar en el cargo hasta que finalizara la administración, provocando con ello falta de coherencia y coordinación al intentar proyectar al país al exterior, pusieron en franco declive la obtención de los intereses nacionales.

Ante semejante escenario, se hizo necesario para la administración Berger, definir rápidamente los objetivos concretos y los cursos de acción que implementaran y guiaran la política interna y externa de Guatemala.

3.1 Lineamientos de política exterior contemplados en el Plan de Gobierno

Los lineamientos generales de política exterior para el período 2004-2008, se encontraban ya plasmados en el Plan de Gobierno presentado por la Gran Alianza Nacional, GANA, partido que llevaría a Oscar Berger y a Eduardo Stein a ocupar la presidencia y vicepresidencia respectivamente, el catorce de enero de 2004.

El Plan de Gobierno, ya definía a la política exterior como uno de los cimientos que habrían de sostener los pilares para finalmente alcanzar el gran reto. De hecho, el Plan establecía tres cimientos, que no eran más que los objetivos a lograr en materia de políticas: a). La solidaridad e inclusión; b). La descentralización y participación; y c). La reforma política y del Estado. Los cursos de acción apropiados para lograr esos objetivos fueron denominados pilares y consistirían en: Seguridad integral; sostenibilidad ambiental; condiciones para producir e inversión social. El gran reto por alcanzar implicaba: empleo y bienestar, conceptos de interés nacional y de beneficio común (Plan de Gobierno de la Gran Alianza Nacional, 2003).

En ese sentido, la visión de la Administración Berger respecto a la política exterior se fundamentaba en concebirla como una herramienta clave para promover los intereses y la estrategia de desarrollo de Guatemala y aprovechar las oportunidades que brindan la

globalización y la interdependencia. Argumentaban que, al estar en el poder, manejarían la coyuntura con profesionalidad, coherencia y dinamismo, articulando los intereses y prioridades internacionales y de países amigos con los intereses nacionales, entre otros, políticos, comerciales y de cooperación técnica y financiera. Sostenían que la política exterior debería articularse en el marco de las disposiciones constitucionales, de objetivos propios y de espacios de soberanía.

Las prioridades esbozadas en el Plan consistían en:

- Ejecutar una política exterior proactiva y dinámica en la promoción internacional de los intereses del país.
- Mejorar la imagen de Guatemala con base en avances reales en materia política, económica, social y cultural.
- Lograr negociaciones equilibradas y justas en materia de cooperación internacional, comercial, económica, científica, educativa y cultural.
- Atraer inversiones, turismo y cooperación a Guatemala en términos adecuados a sus intereses.
- Coordinar efectivamente las acciones internacionales del sector público y facilitar la participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil en los foros y actividades internacionales de interés nacional.

Además, figuraban las acciones estratégicas que, según el Plan, materializarían aquellos intereses nacionales. Los principales ejes serían:

❖ **En materia política:**

- Defender los principios de libertad, democracia, vigencia de los derechos humanos y mantenimiento de la paz mundial.
- Complementar los avances reales en las estrategias de cumplimiento y reactivación de los Acuerdos de Paz, la práctica de la interculturalidad y la solidaridad, la

reducción de la pobreza y la consolidación democrática con la difusión y mejoramiento de la imagen internacional en estas materias.

Sin embargo, la precaria situación de seguridad de los defensores de derechos humanos y de algunos organismos sociales se agravó en Guatemala. La primera forma de actuación consistió en allanamientos ilegales, encubiertos como acción de delincuentes comunes, pero en los que la circunstancialidad, el material que fue robado y el contexto de intimidación y amenazas previo, hicieron notorio la acción coordinada al estilo de los servicios de contrainteligencia militares.

Es el caso que el 19 septiembre del 2004, en Ciudad de Guatemala, sufrieron este tipo de modus operandi la "Casa del Migrante", "Paz y Tercer Mundo" y el "Proyecto Institucionalización del Mesodiálogo". También fueron allanadas la Unión Progresista Amatitlaneca y la cooperativa COOSADECO.

Paralelamente, se llevaba a cabo una grave campaña de difamación contra los defensores y activistas de Derechos Humanos, puesta en marcha al estilo de las campañas de imagen promovidas por empresas especializadas, y que fue concurrente en el tiempo con los hechos ocurridos en Ciudad de Guatemala ya mencionados. Esta campaña publicaba artículos al que un mero análisis contextual puede catalogar como "informe militar de inteligencia" y según defensores de Derechos Humanos, simplemente vino a demostrar que los servicios de contrainteligencia militar continuaban actuando al margen de la legalidad constitucional guatemalteca, situando a Guatemala ante la opinión internacional nuevamente como un Estado que vulnera los Derechos Humanos (Radio Nizkor, 2004).

❖ **En materia territorial:**

- Promover la vigencia de la soberanía nacional sobre el territorio guatemalteco en coordinación con los despachos correspondientes.

Al respecto, en agosto de 2003, Guatemala rechazó las recomendaciones emanadas del proceso de conciliación, bajo los auspicios de la OEA, porque se consideró que no guardaban un equilibrio que permitiera salvaguardar los intereses y reclamos de Guatemala en relación con el diferendo territorial y marítimo con Belice, con lo cual quedó concluido dicho proceso. Al asumir el nuevo gobierno, se puso en marcha una nueva estrategia para resolver ese histórico diferendo territorial que ha sido un tema permanente de Estado. Esta nueva estrategia buscaba la solución del diferendo territorial y en forma paralela, se promovía una nueva era en las relaciones con Belice, que incluía proyectos económicos, políticos y sociales que coadyuvaran a mejorar las relaciones entre ambos países, y así llevar una mejor calidad de vida a sus respectivas poblaciones. Además, se buscaba negociar nuevas Medidas de Fomento de la Confianza.

De esa cuenta, en comunicación de fecha 24 de febrero de 2004, Guatemala reiteró al gobierno de Belice su negativa de aceptar las recomendaciones de los conciliadores y su firme decisión de buscar una solución definitiva, justa, equitativa y honorable al diferendo territorial, ya que se consideró que dicho diferendo debía resolverse de manera pacífica y dentro de un plazo razonable, agotando los medios y mecanismos de solución pacífica de controversias, ya fueran políticos o jurídicos, previstos tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), como en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El gobierno de Oscar Berger preveía que en próxima reunión bilateral a celebrarse en la sede de la OEA se establecería un marco de negociación, procedimiento que no debía durar más de un año y al final del mismo se acudiría a consulta popular para la aprobación por el pueblo de la solución negociada a la que se hubiere arribado, o bien de un compromiso para acudir a la Corte Internacional de Justicia o Arbitraje Internacional. Sin embargo, para el 2005, únicamente se alcanzó el Acuerdo sobre un Marco de Negociación y Medidas de Fomento de la Confianza firmado en la sede de la OEA, que no contemplaba aún la consulta popular.

A criterio de la investigadora, los factores que afectaron la consolidación de solucionar el diferendo con Belice fueron: Falta de voluntad política por parte de los gobernantes; falta de preparación técnica-temática por parte de los tomadores de decisiones; falta de recursos económicos a raíz de una estrategia mal elaborada; falta de profesionales capaces que conozcan del tema de Belice y falta de capacitación a profesionales que trabajan en el tema.

Por otra parte, con el objeto de asegurar el respeto de los derechos humanos de los habitantes de la zona de adyacencia, Belice y Guatemala acordaron las llamadas medidas de fomento de la confianza, las cuales vencieron el 7 de mayo de 2004, y que no fueron renovadas debido a que Belice pretendió introducir temas que, además de no constituir la naturaleza de dichas medidas, perjudicarían irreversiblemente los derechos de Guatemala en el diferendo territorial, por lo que fue otro tema a discutir y solucionar en una próxima reunión bilateral aún no agendada.

❖ **En materia económica y en coherencia con la estrategia de competitividad sistémica, se orientaría la política exterior para respaldar activamente:**

- La práctica del libre comercio y el funcionamiento efectivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus demás órganos e instituciones.
- La atracción de inversiones; la promoción del turismo y de las exportaciones.
- Las negociaciones de instrumentos de comercio internacional como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- La facilitación de la gestión de la cooperación internacional en forma coherente con la estrategia del país.
- Entre las acciones de promoción de exportaciones, cobraría prioridad el apoyo a la promoción del café guatemalteco en el marco de una estrategia innovadora de comercio y promoción del consumo distintivo.

En este sentido, el Congreso guatemalteco aprobó el 10 de marzo de 2005 el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés) mediante el Decreto 31-2005, con ciento veinte y seis votos a favor y doce en contra, dándole calidad de emergencia nacional al considerarle un tema de prioridad en el tratamiento legislativo. Fue el tercer país en ratificarlo, tras El Salvador y Honduras. El 9 de marzo, el tratado fue presentado a la Asamblea Legislativa por el presidente de la comisión de Economía y Comercio Exterior, Mariano Rayo; sin haberse realizado ninguna discusión o estudio de la propuesta, el tratado fue aprobado y notificado al presidente de la república, para su respectiva ratificación y publicación. La aprobación fue posible mediante el cambio de postura de la bancada del partido Unión Nacional de la Esperanza, quien dio sus votos a favor.

Los diputados que votaron en contra de la ratificación argumentaron que el tratado fue negociado a espaldas de la población... “solo defiende los intereses de un pequeño grupo de empresarios... y el gobierno se ha resistido a informar del verdadero contenido, objetivo y efectos”, expresó Víctor Sales, diputado por el partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Agencia AP, 2005).

Días antes a la introducción de la propuesta, diversas organizaciones e instituciones presentaron sus muestras de rechazo al tratado. Así, el 1 de marzo, acompañado de una protesta callejera integrada por varios sindicatos, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos emitió un comunicado televisivo expresando su rechazo a la ratificación del tratado sin previa consulta popular. Dos días después, el rector de dicha universidad solicitó formalmente a la Asamblea que se efectuase una consulta que incluyese a toda la ciudadanía. Asimismo, el día 6 de marzo, la Conferencia Episcopal de Guatemala se pronunció en contra del tratado.

El día en que se presentó la propuesta al Congreso de la República, y el día de la aprobación de la misma, se realizaron violentas protestas en los alrededores del Congreso y de la embajada de Estados Unidos, exigiendo que la ratificación del tratado fuese sometida

a un referéndum, el cual dictaminaría la voluntad popular. El saldo de las protestas fue de un policía lesionado y un individuo detenido por el delito de desórdenes públicos (Yagenova, Violetta, 2005).

En general, el tratado generó una gran oposición política y de la sociedad civil en el país. Además, instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicaron que el CAFTA no representaba soluciones reales para los problemas centroamericanos, siendo únicamente una herramienta económica. Incluso en el congreso estadounidense existieron serias críticas para su ratificación, superando por la mínima el número de votos necesarios. Algunos legisladores estadounidenses afirmaron que el CAFTA solo serviría para aumentar el desempleo y la delincuencia en los países centroamericanos. También, los principales detractores del CAFTA afirmaron que las empresas centroamericanas no tendrían oportunidades de competencia con las estadounidenses, puesto que los volúmenes de capital son heterogéneos, mientras que el CAFTA obliga a darles un trato como si fuesen homogéneos.

Se criticó además que los productos centroamericanos se verían fuertemente afectados en volúmenes de venta, ya que no podrán competir con los precios y la calidad estadounidense, llevando a la bancarrota a muchas empresas, agricultores y pequeños productores. Los críticos afirmaron que el desempleo crecería de manera inminente ante el cierre de empresas, considerando que el tratado no garantiza empleo ni siquiera en un ambiente favorable de inversión extranjera. Se temió los daños a la salud de la población por los productos genéticamente modificados, la destrucción del medio ambiente por la producción industrial desmedida y la carencia de derechos de producción de medicamentos por motivo de las patentes (Jara Leida, 2005).

Así pues el gobierno de Oscar Berger estaba faltando a lo prometido durante la presentación del Primer Informe del Presidente al Congreso de la República: “La Administración Berger aspira a construir una Guatemala más segura y transparente, con instituciones públicas modernas y efectivas; donde la solidaridad sea un valor y no una

intención; donde efectivamente se proteja a los más vulnerables y se creen capacidades y oportunidades para todos los ciudadanos; un país con un buen clima de inversión, y la productividad y las inversiones crezcan, y abunden las nuevas empresas y empleos, con estabilidad económica; un país con condiciones para crecer a un ritmo vigoroso y sostenido; un país próspero y pacífico, donde se respete la vida en todas sus formas y las aspiraciones y sueños de todos se vuelvan realidad en una gran nación” (Berger Oscar, 2005).

❖ **En las relaciones con los países de Centro América:**

- Impulsar activamente la concretización de la integración económica y la potenciación de la región para avanzar intereses políticos, tecnológicos y económicos comunes, apoyando el funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- La unión aduanera y el mejoramiento de los servicios migratorios serían temas prioritarios a corto plazo.

En relación a la unión aduanera, la administración Berger inició el proceso de la unión de fronteras el 10 de marzo de 2004 con la firma del acuerdo entre los gobiernos de Guatemala y El Salvador, el acto se realizó en el puesto fronterizo de Ciudad Pedro de Alvarado - La Hachadura. "Esto es como cuando un hermano se pasa al cuarto del otro; no necesita papeles para hacerlo", expresó el presidente, Óscar Berger. Posteriormente al acuerdo se sumaron Honduras, el 14 de abril de 2004 y Nicaragua el 6 de mayo del mismo año.

Reunidos en una minicumbre, los cuatro mandatarios del Istmo también acordaron cambiar, a partir de la semana siguiente, el documento de tránsito de personas CA-4 por una tarjeta de ingreso y egreso. Durante el acto, los mandatarios acordaron emprender medidas para afianzar el proceso. El proceso de integración establecía los siguientes parámetros:

- Paso expedito de personas, mercancías y vehículos.

- Cooperar mutuamente en las órdenes de captura, arraigo y restricciones, para evitar que se burle la justicia.
- Facilitar los procesos migratorios y mejorar el trato.
- Crear una comisión para armonizar aranceles con terceros países, y promover reformas jurídicas para avanzar en la unión aduanera.
- Eliminar todas las medidas contrarias al libre comercio.
- Evitar el cobro de gravámenes en los puestos fronterizos.

El 15 de noviembre de 2004 se abrió el paso entre Guatemala y El Salvador con el derribo de las garitas de control migratorio en la frontera de ciudad Pedro de Alvarado. El acto se realizó en medio de protestas de vendedores ambulantes y tramitadores de documentos migratorios quienes argumentaban la pérdida de sus trabajos. Por su parte Empresarios, asociaciones de comerciantes e industriales se mostraron optimistas con el proceso de unificación aduanera ya que se reducirían los tiempos muertos y con ello la llegada más rápida de los convoyes a su destino. Además de que la facilitación de trámites atraería más inversiones y el desarrollo de las áreas rurales.

El proceso continuó el 9 de marzo de 2005 con la apertura simbólica de las fronteras entre Honduras y Guatemala en El Florido, Copán. Sin embargo, el marco legal que dio vida a la Unión Aduanera Centroamericana, no sería aprobado hasta 2007 y ratificado por el Gobierno de Guatemala hasta octubre de 2010, postergando con ello la Unión Aduanera e Integración Migratoria y afectando negativamente en la eliminación de trámites aduanales y migratorios para lograr el paso expedito de personas, bienes y vehículos que transitan por las fronteras de los países que la conforman, lo cual incluye una amplia gama de medidas, entre otras, facilitar el proceso migratorio al brindar trato de connacionales a los visitantes de los países integrantes, cooperación en el área de seguridad para hacer efectivas órdenes de captura y de arraigo, y otras medidas que dicten las autoridades competentes de cualquiera de los países, mejoramiento y ampliación de infraestructura en el límite geográfico, implementación de un programa de reconversión productiva de apoyo a las comunidades de los pueblos fronterizos y eliminación de medidas contrarias al libre

comercio. Ha sido tan lento el proceso, que la unión aduanera con Honduras, no se concretaría sino hasta el año 2017.

❖ **En la defensa de los intereses de los guatemaltecos en el exterior dado que ésta fue contemplada un área poco desarrollada por el país, hasta entonces, la administración Berger propondría:**

- La creación de una instancia especial para poder velar por los derechos humanos y el desarrollo de los migrantes a otros estados, proporcionando la debida asistencia consular y migratoria, proyectos para mantener los vínculos familiares y raíces culturales y el desarrollo de las comunidades de origen.

Para el gobierno de Guatemala debe ser prioritaria la atención a los migrantes guatemaltecos en otros países, en atención de su obligación de proteger a sus ciudadanos y al significativo aporte que brindan al desarrollo económico y social del país. En ese sentido, a pesar de que el gobierno de Berger impulsó la estrategia político-diplomática de cabildeo ante las autoridades estadounidenses para buscar una figura legal que permitiera la regularización migratoria de guatemaltecos que viven en el exterior, no midió la viabilidad de la misma.

Así Berger quedó muy mal colocado cuando jactancioso declaró que asistiría a la cumbre hemisférica de Mar del Plata en Argentina, sólo si el presidente George Bush tomaba el teléfono y le comunicaba su decisión de otorgar el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés). El presidente estadounidense nunca lo hizo y Berger tuvo que tomar el avión contradiciendo sus propias palabras. No obstante, la Cancillería siguió en esa lucha hasta que la Secretaria de Estado Condoleezza Rice le dijo muy diplomáticamente al Ministro Jorge Briz que el TPS no era posible.

Igualmente, respecto a la creación de una instancia especial para poder velar por los derechos humanos y el desarrollo de los migrantes a otros estados, el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) fue creado a través del Decreto 46-

2007 del Congreso de la República, que fue promulgado por Acuerdo Gubernativo 106-2009 del Organismo Ejecutivo y quedó formalmente integrado hasta el 1 de octubre de 2008, con la elección del Secretario y Subsecretario Ejecutivo (Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, 2007).

De esa cuenta, la petición constante de los guatemaltecos que vivían en el extranjero al Estado de Guatemala, se circunscribía a una mayor atención y apoyo para sus comunidades, especialmente ante las autoridades de los respectivos Estados extranjeros, de quienes exigían el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y la defensa de los derechos de los migrantes, para lo que se hacía necesaria una mejor y mayor coordinación interinstitucional entre todos los órganos y autoridades gubernamentales del Estado de Guatemala, para así cumplir con las responsabilidades frente a los migrantes guatemaltecos y las naciones del mundo.

Mientras tanto, y durante casi todo el periodo de su administración, el gobierno de Berger, trató los asuntos de los migrantes a través de diferentes entidades del Estado que en forma aislada y descoordinada, trataron de atender y canalizar las demandas de los migrantes guatemaltecos, sin que en la práctica se atendiera sus necesidades y peticiones de forma integral, no obstante que en los últimos tiempos su contribución al desarrollo y estabilidad económica del país se encuentra por encima de cualquier otra actividad productiva nacional.

Otra tarea pendiente para el gobierno de Berger fue concretizar el interés de los migrantes en participar de las decisiones políticas del país, incluido el voto del ciudadano guatemalteco en el exterior.

❖ **En materia de seguridad:**

- Apoyar a los responsables nacionales en su tarea de compaginar los intereses nacionales con los de la comunidad internacional en materia de una lucha frontal y proactiva en contra del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

El gobierno de Berger, en el año 2004, inauguró la Escuela de Operaciones de Paz, destinada a preparar a los contingentes guatemaltecos que participarían en las operaciones de mantenimiento de la paz. De esta forma proyectó apoyar a la política exterior guatemalteca, orientándola a cooperar a nivel internacional con cualquier tipo de medidas encauzadas a garantizar la paz, lo que mejoraría las relaciones con países amigos y la presencia de Guatemala en los organismos multilaterales.

Tal fue el caso de los 70 efectivos guatemaltecos —12 oficiales, 23 especialistas y 35 policías militares— que participaron en la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití. De igual forma se participó en las actividades de la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC), en acciones de capacitación logística y en adiestramiento para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y hechos conexos.

Dicha cooperación, se pensó como génesis del proceso para optar a un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, debido a una idónea proyección internacional, sin embargo, por luchas ideológicas en el seno de la ONU y la debilidad e impericia de los representantes diplomáticos no fue posible alcanzar el consenso necesario cuando llegó la oportunidad y no sería posible ser electa como miembro del Consejo sino hasta a partir del 1 de enero de 2012.

❖ **En materia de fortalecimiento institucional:**

- Orientar al Ministerio de Relaciones Exteriores a desempeñar un rol articulador, lo cual lo haría en la modernización de sus políticas, organizaciones y sistemas. También debería desarrollar prioritariamente un sistema efectivo de análisis y comunicación de información sobre compromisos, posiciones e intereses nacionales e internacionales, que sirviera de base para la comunicación con los funcionarios guatemaltecos delegados en el exterior y con los responsables nacionales de la conducción estratégica y técnica de los temas económicos, políticos, de seguridad y sociales.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, al inicio de la administración Berger, estuvo bajo la dirección de Jorge Briz, uno de los líderes de la Cámara de Comercio más reconocido en ese periodo, sobre todo por su protagonismo en la oposición al gobierno de Alfonso Portillo, dirigiendo, entre otros, un paro patronal contra la reforma fiscal en agosto de 2001, le lanzó abiertamente a la arena política, teniendo una potencial base social a través de filiales de la Cámara, que estaban presentes en todo el país, formó en 2002 el partido político Movimiento Reformador (MR) que lo postulaba a él a la presidencia en las elecciones de 2003.

Sin embargo, al sector empresarial le urgía sumar fuerzas y no podía permitir el riesgo de que se dispersara el voto debilitando con ello al candidato Oscar Berger, principalmente porque el Partido de Avanzada Nacional (PAN) había salido de sus manos. Así Briz fue convencido de sumarse a la Gran Alianza Nacional (GAN), cediendo su postulación a favor de Berger. A cambio, se le dio la candidatura para alcalde de Guatemala, la que perdió.

En esas circunstancias, sin mayor experiencia en asuntos internacionales llega a la Cancillería. No obstante, se rodeó de tres viceministros con conocimientos suficientes como para apoyarlo. Su primer viceministro, Jorge Skinner Klee hijo, diplomático de carrera, había sido embajador en Belice y Honduras y proviene de una familia de abogados y diplomáticos con tradicional influencia en la Cancillería. El segundo de abordó, Carlos Ramiro Martínez, reconocido tecnócrata, quien ya se había desempeñado como vicescanciller. Marta Altolaquirre, tercer viceministro, venía de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con buena imagen, y a ella se le asignó el tema de los migrantes, una de las promesas de campaña.

Sin embargo, en el primer año el viceministro Skinner pidió su relevo y se le asignaron dos carteras simultáneamente: ante la Organización de Naciones Unidas en Nueva York y Belice. Martínez, prudentemente, pidió su traslado a Ginebra en vez del embajador Lars Pira, quien había sido movido a Moscú. Altolaquirre progresivamente perdió funciones

reales y fue aislada hasta que renunció. Briz sustituyó a partir del 30 de enero de 2005, esa planilla con funcionarios de carrera, poniendo en clara evidencia debilidad e impericia en el objetivo de mejorar la presencia de Guatemala en el ámbito internacional.

De tal modo, también el objetivo de tener un servicio exterior renovado para obtener la reforma y modernización de la estructura y organización de la Cancillería no sería posible al no tener el apoyo y aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático por parte del Congreso de la República (Lineamientos y Acciones de Política Exterior, MINEREX, 2004).

❖ **En la implementación de la agenda de política exterior:**

- Concentrar en todas las embajadas los esfuerzos proactivos en los temas de mayor interés nacional y promover la cooperación del sector privado y la sociedad civil para que esta agenda sea nacional y no solamente de Gobierno.

En esta área se intentaba fortalecer la proyección de una imagen de nación que buscara su completa inserción en el mundo globalizado y que alcanzara los niveles de desarrollo tecnológico y de comunicación que el contexto internacional demandaba, lo cual repercutiría en el desarrollo del país y en la convivencia pacífica del mismo.

Asimismo, argumentaba la administración Berger, se buscaba la modernidad y participación en la comunidad internacional al asumir con responsabilidad el fortalecimiento del Estado de derecho, la plena vigencia y defensa de los derechos humanos, el desarrollo, el combate a la pobreza, la promoción y protección de los derechos de los migrantes guatemaltecos en el exterior, la integración centroamericana, la promoción de la cooperación internacional, el turismo, la promoción de mejores términos de intercambio para los productos de exportación, la captación de inversión extranjera y en general, la importancia de insertar al país en la globalización.

Igual responsabilidad significaba participar en el combate al terrorismo y la narcoactividad, la corrupción y la trata de personas. Por otra parte, se continuaba buscando una solución pacífica al diferendo territorial con Belice.

La dinámica del proceso de globalización y la creciente interdependencia entre los países, presentaba nuevos retos que obligaban a reforzar los lazos políticos, económicos, tecnológicos y culturales de Guatemala con otras naciones, a efecto de sumar esfuerzos e intereses que permitieran el pleno desarrollo del país. En ese marco, la apertura de nuevos mercados internacionales, el desarrollo y promoción de conocimientos, el fomento a la inversión extranjera, el intercambio y la transferencia de tecnologías, el diseño de nuevas fuentes y formas de financiamiento eran entre otros, elementos claves de la estrategia de desarrollo.

Si bien la agenda de política exterior estaba esbozada, la poca fortaleza de Guatemala en sus relaciones internacionales no le permitió traducir en acciones eficaces sus intereses permanentes, por ende, no se pudo procesar, eficientemente las metas de gobierno. Durante los dos primeros años transcurridos del gobierno de Oscar Berger, las relaciones internacionales se fueron depreciando ante la expectativa de los guatemaltecos y de la comunidad internacional.

En parte porque las manifestaciones de política exterior reflejaban intereses y prioridades contradictorias derivado de la composición casi empresarial del gobierno, pues favorecieron con mayor medida sus propios intereses, resultando en que la formulación y ejecución de tales beneficios devinieran en planteamientos fallidos, pues no tuvieron la trascendencia en la escena internacional, ello, aunado a la inexperiencia, impericia e improvisación en el quehacer de la Cancillería que ante esa realidad, no pudo ser el principal instrumento de aplicación de la política exterior.

CAPITULO IV

4. PROSPECTIVA DE LA POLITICA EXTERIOR DE GUATEMALA

Como estudiosos de las Relaciones Internacionales, se hace acertado el reconocer la importancia de efectuar un análisis adecuado de lo que debe ser la política exterior de Guatemala para minimizar la tendencia de la deficiencia en cuanto a su formulación, diagnóstico, elaboración de la agenda internacional, implementación, ejecución y retroalimentación, garantizando con ello un papel proactivo, sostenible y dinámico en el concierto de naciones. En ese contexto, la primera aproximación a la misma será desde el plano del método de la Prospectiva y sus efectos en la acción pública.

Para ello, es importante precisar cómo se concibe la política exterior, y es que ésta se define por el poder del que dispone una nación en comparación con otras, convirtiéndose aquel en el factor que en última instancia asegura tanto su supervivencia como el interés nacional, pero por sobre todo, apunta a mantener esa cuota o ese balance de poder dentro del sistema internacional. De esa cuenta, el término política exterior engloba toda la gama de estrategias y acciones desarrolladas por el gobierno en sus relaciones con el mundo exterior.

La política exterior trata de alcanzar metas específicas que favorezcan los intereses nacionales. Entre esas metas se encuentran los intereses estratégicos, a saber, políticos, militares, de comercio internacional, inversiones, finanzas y de desarrollo humano, entre otros.

En cuanto al interés nacional, como base de la formulación de la política exterior de los Estados, llega a convertirse en un momento dado en un concepto *cuasi* o no operacional, debido a su naturaleza imprecisa al pretender explicar las motivaciones y objetivos de formular una política. Tal condición se deriva al ser dicho interés definido por una gama de

actores diversos, cargados emocionalmente y con su propia percepción de la situación, lo que resulta en que el interés nacional no sea una concepción amplia y representativa.

En tal condición, que representa desafíos y hasta dilemas, surge la necesidad de adaptar el modelo de una política exterior de cara a la actual complejidad del mundo que permita entender y absorber el cambio como un estado normal en las Relaciones Internacionales y lograr con ello, formular un plan estratégico, minimizando incertidumbres y cultivando el pragmatismo en las omisiones y/o acciones ejecutadas en beneficio del bien común, es decir, tomar como único criterio válido al juzgar el valor o la verdad de cualquier decisión, su efecto práctico, provechoso, útil, productivo, conveniente o beneficioso.

4.1 Formulación de la Política Exterior

Para efectos de formular en Guatemala una política exterior proactiva, es decir, una visión de largo alcance, deben contemplarse unos procedimientos que permitan la viabilidad y eficiencia de la misma. En ese sentido, cabe señalar el indisoluble vínculo que existe entre el análisis, también denominado diagnóstico; la formulación, llamada también planificación; y la implementación o ejecución de una política.

Al formular la política exterior de un Estado, los responsables de diseñarla, dirigirla e implementarla, deben principiar por efectuar un diagnóstico o análisis de la misma, lo que no es más que incurrir en un proceso en el que se generen los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación lo suficientemente general o recurrente, como para requerir una pauta de conducta y no sólo una decisión aislada (Tomassini Luciano, 1988).

En ese sentido, los enfoques sistémicos -tales como el realismo y el institucionalismo liberal- se concentran en el sistema internacional como nivel relevante de análisis, señalando que las relaciones de poder en este sistema internacional determinan el comportamiento del Estado. Aunque el realismo no constituye una escuela homogénea, la

mayoría de los realistas comparten al menos cuatro premisas básicas acerca de la dinámica de las relaciones internacionales. En primer lugar, ellos argumentan que la fuerza principal que influye las motivaciones y acciones de los Estados subyace en la anarquía estructural o la ausencia de autoridad supranacional para garantizar la seguridad e independencia de los miembros del sistema (Waltz, 1979). El carácter sistémico del escenario internacional está asociado primordialmente a los planteamientos que expone Kenneth Waltz en *Theory of International Politics* (1979), en donde el autor, basado en la posición rousseauiana, señala que una teoría de la guerra debe incluir el nivel sistémico y no solamente las teorías de la naturaleza humana, o atributos del Estado.

En segundo lugar, los Estados unificados que actúan de forma racional son los actores principales de los asuntos internacionales (Morgenthau, 1988; Waltz, 1979). Tercero, el escenario internacional castiga severamente a los Estados si no logran proteger sus intereses vitales, o si persiguen objetivos fuera de su alcance. Por lo tanto, los Estados son sensibles a los costos externos y se guían por la lógica del interés nacional, usualmente definido en términos de supervivencia, seguridad, poder y capacidades relativas (Waltz, 1986). Finalmente, en cuarto lugar, la anarquía en el sistema internacional restringe la voluntad de los Estados para cooperar. Por ende, la escuela realista considera que las instituciones internacionales (como la Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos) afectan las expectativas de cooperación sólo marginalmente (Waltz, 1977; Morgenthau, 1973).

Los institucionalistas liberales comparten con los realistas los primeros tres supuestos básicos sobre el sistema internacional, pero no están de acuerdo con la última premisa de que las instituciones internacionales facilitan la cooperación internacional (Keohane, Robert, 1984). Según esta perspectiva, los Estados buscan beneficios absolutos, es decir, los que otros países logran, más que relativos, lo cual conduce a una visión más optimista acerca de la posibilidad de cooperación internacional. Para los institucionalistas liberales, tanto las organizaciones internacionales como una estrategia cooperativa de reciprocidad pueden disminuir los conflictos internacionales.

Las organizaciones o regímenes internacionales pueden ayudar a suministrar información y transparencia, reducir la incertidumbre y aumentar la predictibilidad; asimismo, pueden alterar los cálculos de costo-beneficio de los Estados al otorgarles los beneficios de la cooperación, regularizar las interacciones y sancionar las deserciones. Ambos enfoques parten del supuesto de que los Estados son los actores principales en los asuntos internacionales y que el curso de la política exterior está determinado por las relaciones de poder entre los Estados en el sistema internacional.

Los formuladores de política son percibidos como actores que responden a un conjunto particular de oportunidades y restricciones que se generan de acuerdo con la posición que un Estado cualquiera posea dentro del sistema internacional en un momento determinado. La fricción entre los Estados en torno a objetivos en conflicto puede ser resuelta por los formuladores de políticas de los Estados relativamente más poderosos mediante presiones a otros Estados. De acuerdo con Morgenthau (Morgenthau, 1973), los formuladores de política pueden acudir a dos formas de presión externa: la diplomacia y la fuerza.

4.2 Análisis de la Política Exterior

El análisis de la política exterior entraña una serie de características, entre las que destaca su carácter aplicado, eso es evidenciar las realidades, las formalidades y las potencialidades con las que cuenta el país para concretizar los enunciados teóricos que resulten del proceso. En ese sentido, no se puede hablar de una política exterior si no se habla antes de un poder nacional. El poder nacional se puede representar como la capacidad de acción real y potencial que tiene un Estado de actuar frente a otras entidades estatales u otros sujetos de Derecho Internacional, y que se basa en una serie de elementos fundantes de ese poder nacional.

Entre ellos están los siguientes: la existencia misma de su territorio, la posición geopolítica, su situación geoestratégica, la cantidad y calidad de la población, la cohesión interna de su grupo social, el respeto a las instituciones formales o reales del Estado, la existencia de

recursos naturales, la capacidad económica, tecnológica e industrial, su estabilidad política, su capacidad diplomática-negociadora y sus fuerzas armadas, entre otros (Borrayo Jorge Luis, 1984).

Otra característica a considerar al efectuar el análisis de la política exterior, es su naturaleza sensible a actores externos e internos, por lo que resulta determinante considerar el denominado análisis macro o de elementos externos, el cual reflexiona acerca de las influencias del sistema internacional en el estudio de las relaciones de un Estado con el exterior, así como el análisis micro o de elementos internos, el cual se centra en sus fuentes internas.

En relación al análisis macro, cabe recordar que, al finalizar la Guerra Fría, se transita de un orden mundial dominado por consideraciones de seguridad estratégica, derivada de la confrontación de dos potencias, hacia otro orden mundial, que se distingue por un cierto grado de distensión. En ese contexto, emergen, una Europa reconstruida que, ya iniciado el segundo lustro del siglo XXI, se encuentra inmersa en procesos encaminados al logro de una constitución política común; un continente asiático con potencial liderazgo económico, que ha sido objeto de análisis exhaustivos por parte de los países desarrollados, quienes incluso, han considerado distintos escenarios económicos y político-estratégicos de largo plazo ante el inminente ascenso de dicho continente a segunda potencia económica mundial alrededor del 2020.

También, emergió una América Latina estrenando una incipiente democracia, que en la actualidad pareciera únicamente tener claro que necesita avanzar hacia la consecución de sus objetivos de una manera distinta a la realizada en el pasado, pues se puede afirmar que existe todavía un considerable espacio de maniobra para adoptar decisiones viables, que le permitan preservar sus intereses.

Además, nacen más Estados con deseos de incorporarse a la Comunidad Internacional que, aunados a una sociedad civil organizada, favorecen la prosecución de otros intereses, que,

junto con la seguridad internacional, incluye intereses económicos, sociales, ideológicos, culturales, tecnológicos y ambientales, entre otros. Tal es el caso de los países que se adhirieron a la Unión Europea y a la lógica de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN).

Todo ello significó que el entorno internacional fuera más complejo, sin la relativa simplicidad y claridad de la confrontación bipolar. De allí que la conducción de la política exterior de los Estados afrontara nuevos escenarios, nuevos actores, nuevos asuntos y mayores incertidumbres, y Guatemala no es la excepción.

En ese sentido, la interpretación de las sociedades nacionales al perseguir los ya mencionados intereses, dependen cada vez más del contexto externo, por lo que la agenda internacional se vuelve más extensa, menos jerarquizada, más confusa y discutida en un número mayor de escenarios, lo que induce a que el Estado transfiera el manejo de las relaciones exteriores a otros actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, deviniendo en que la estructura internacional se vuelva más interdependiente, fragmentada e incierta.

Como un ejemplo ilustrativo del análisis macro, cabe señalar que el 12 de diciembre de 2006 las Naciones Unidas y el gobierno guatemalteco crearon la Comisión contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La Comisión forma parte de un modelo de cooperación internacional sin precedentes. Los poderes de la CICIG se resumen en dos vertientes: la persecución individual de casos, y los poderes de reforma institucional. Es decir, por un lado, la CICIG tiene la capacidad de impulsar investigaciones y apoyar a la fiscalía en casos específicos. Por otro lado, la Comisión también busca garantizar una reforma institucional. En tercer lugar, la CICIG procura asistencia técnica y capacitación para los funcionarios del sistema judicial guatemalteco.

El asesinato de tres diputados del Parlacen el 19 de Febrero de 2006 evidenció un momento de profunda crisis en la institucionalidad del Estado guatemalteco.

Dentro de los tres parlamentarios muertos, se encontraba el parlamentario salvadoreño Eduardo D'Abuisson, hijo del fundador del Partido Arena de El Salvador, Roberto D'Abuisson. El padre, Roberto D'Abuisson, un militar entrenado en la Escuela de las Américas, en Fort Bennington, Georgia, fue responsabilizado por la Comisión para la Verdad de El Salvador en su informe "De la Locura a la Esperanza" como el autor intelectual del asesinato de monseñor Oscar Romero en los conflictos armados de los años ochenta. En el vehículo en donde se calcinaron los diputados del Parlacen, D'Abuisson, Pichinte y Gonzáles, se encontraron 5 millones de dólares en efectivo y veinte kilos de cocaína.

Por un lado, el caso Parlacen dejó en franca exposición los cuerpos clandestinos ligados íntimamente a las instituciones públicas. El Acuerdo de Esquipulas, firmado en 1986, tenía como uno de sus fines la fundación del Parlacen como un medio para "fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la Democracia y la pluralidad como elementos fundamentales para la Paz de la Región". Sin embargo, el Parlacen tuvo serias fallas de legitimidad desde su inicio. El caso Parlacen evidenció que las organizaciones clandestinas habían penetrado hasta lo más medular de los Estados en el triángulo norte, materia de investigación por parte de la CICIG.

Originalmente, por ejemplo, los estudios especializados habían determinado dos tendencias del crimen organizado dentro del ejército guatemalteco: por un lado, se hablaba de "El Sindicato" y por el otro "de la Cofradía", grupos que se escondían detrás de la institucionalidad como "poderes ocultos" de la sociedad guatemalteca. Pero el caso Parlacen evidenció ligámenes de estas estructuras tradicionales con carteles y organizaciones de origen foráneo y de alcances regionales, como El Cartel de Sinaloa o los Zetas en México, grupos también de origen militar (Peacock, Susan C. 2003).

Así, el caso Parlacen no sólo develó el alcance de estos Cuerpos Ilegales o Aparatos Clandestinos y de Seguridad (lo que las Naciones Unidas acuñó con el acrónimo de CIACS), sino que además dejó en evidencia un aparente fracaso de los procesos de

pacificación en el Triángulo Norte después de los Procesos de Paz posteriores a la caída del muro de Berlín.

En cuanto a los elementos internos se menciona a los agentes que intervienen en la formulación de la política exterior con los cuales los Estados responden a lo planteado por el contexto externo. Desde ese ángulo, no hay que perder de vista las variables que podrían incidir en la forma en que dichos agentes, decisores y ejecutores, interpretan la situación. Tales variables se refieren a la jerarquía de los actores, su carácter pacífico o violento, su propensión a la estabilidad o al cambio, la tendencia o dirección en que hacen que ese sistema evolucione; también debe tomarse en cuenta los propósitos con que hacen esas interpretaciones y qué métodos van a utilizar para elaborar una política exterior basada en esas interpretaciones.

Además, no hay que dejar de lado que las instituciones que planifican, formulan y deciden una política exterior, independientemente del sistema de gobierno, están conformadas por una gama de actores, que a su vez, están condicionados por la cuota de influencia de unos y otros, ello debido a la posición jerárquica, o también a sí estas son organizaciones centralizadas o descentralizadas, rígidas o flexibles, e inertes o innovadoras, dependiendo de los países o de la coyuntura. En ese aspecto, Guatemala se ha caracterizado por formular políticas que responden únicamente de manera coyuntural.

Por otra parte, existen tanto al interno como al externo, diversos grupos de presión provenientes y representando a una amalgamada de sectores, por lo que, al intentar decidir una política exterior, puede haber una tendencia sobre la base de atender compromisos con determinadas posiciones. Y esto es lo que ha sucedido en Guatemala en virtud del largo conflicto armado: el país ha estado polarizado y no se ha logrado llegar a consensos que acerquen a las autoridades respectivas a definir y ejecutar una política exterior que responda por mucho a los intereses de la nación y que incida positivamente en el desarrollo integral de su población.

En contraparte, no hay que dejar pasar inadvertido el desconocimiento por parte de los ciudadanos de las cuestiones de política exterior, por lo que su interés en ese aspecto pudiera no ir más allá de un deseo básico de paz.

El contenido interdisciplinario, ilustra una característica más del análisis de la política exterior. Esto significa que más allá de sustentarse en teorías clásicas, que tuvieron al Derecho Internacional como única ciencia para estudiar las Relaciones Internacionales, en la actualidad se debe efectuar un estudio de la política exterior de un modo integral y transversal. Para ello se hace necesario auxiliarse también de otras ciencias y disciplinas tales como la economía, la geografía política, la geografía económica, la sociología, la psicología social, la política, la administración, y la diplomacia, entre otras.

Finalmente, el análisis de la política exterior deberá tener un carácter no desinteresado, es decir, debe ser guiado a obtener resultados. Para tal resultado, es pertinente definir el paradigma o modelo en el cual se propugne todo el proceso que conlleve a darle vida a tal política. A manera de ejemplo, conviene mencionar algunas preferencias y fines que el analista político Richard Haas expusiera respecto al rumbo que considerara más pertinente para dirigir la política exterior estadounidense en la etapa pos Guerra Fría y que pudieran aplicarse en lo posible a Guatemala con el fin de orientar su política exterior.

En su análisis, Haass apunta la necesidad de una visión estructurada de la política exterior que defina claramente tanto intereses como intención e identifica cinco preferencias y fines presentes en el debate: Wilsonianismo, economicismo, realismo, humanitarismo y minimalismo (Haass Richard, 1995).

El Wilsonianismo, según Haass (Haass Richard, 1995), ha sido la visión más tradicional en la política exterior de occidente. Se refiere a la promoción de la democracia en las naciones, como sistema político de participación que defiende la soberanía y el derecho del pueblo a elegir y controlar a sus gobernantes. El economicismo, resalta la primacía de la protección de los intereses económicos internos. El realismo, prepondera los equilibrios de poder y

consideraciones estratégicas. El humanitarismo, hace prevalecer la atención a problemas como la pobreza y degradación ambiental. El minimalismo, implica la percepción de intereses y responsabilidades muy limitados para el Estado que acoja esta preferencia en el mundo, una vez extinta la amenaza del expansionismo soviético. Cabe señalar que las cinco preferencias no son mutuamente excluyentes, sin embargo, se puede poner mayor énfasis en alguna en particular.

Según Haass (Haass Richard, 1995), existen tres tendencias sobre los medios para lograr un eficaz desempeño internacional, a saber, el unilateralismo, el cual minimiza y de ser posible excluye la participación de otros gobiernos u Organizaciones. Este enfoque da mayor libertad y severidad a las decisiones y acciones de los Estados, sin embargo, alienta a otras naciones a comportarse de manera similar y así contribuye a socavar el Orden Internacional. El neointernacionalismo, busca el apoyo de instituciones como la Organización de Naciones Unidas, (ONU), lo cual permite un involucramiento activo, a la vez que reduce significativamente los costos. La desventaja de este internacionalismo es la dificultad para crear la capacidad institucional requerida para consecutar los intereses nacionales, -que en el caso de Guatemala se ha materializado tal inhabilidad en el caso del diferendo territorial con Belice-, así como la resistencia en el interior de los Estados a ceder en materia de nacionalismo y soberanía.

Y finalmente, el liderazgo unilateral, permite a los Estados actuar como líder de las alianzas formales e informales para proteger una amplia variedad de intereses. Les permite ejercer considerablemente influencia y ganar legitimidad. Esta estrategia, sin embargo, impone limitaciones propias en participación en alianzas y requiere un compromiso internacional decidido, lo cual puede dificultarse por falta de apoyo político interno, como sería deseable que no sucediera con relación a la integración centroamericana (Haass Richard, 1995).

En concordancia, se recomienda que los juicios emitidos, producto del proceso de la formulación de una política exterior, se definan desde una perspectiva realista y pragmática, en donde convergen aquellos elementos del poder nacional que hagan factible y operacional

la consecución del denominado interés nacional, más allá de discursos y promesas demagogas e idealistas practicados en Guatemala.

4.3 Elaboración de la Agenda Internacional

4.3.1 De los Temas

La elaboración de la agenda internacional se refiere a un conjunto de intereses susceptibles de ser operacionalizados, que responden a la forma como están divididas la sociedad y el Estado. Como en todo proceso, debe llenar ciertas condiciones para establecerse, a saber, se deben identificar los temas que deberán integrarla, luego proceder a seleccionar y jerarquizar los temas más relevantes y finalmente definir los mismos.

Desde esa perspectiva, se entiende por tema a un problema, una oportunidad o tendencia, y será a través de mecanismos formales o informales que se identificarán los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las diferentes áreas en las que se desenvuelven sus relaciones exteriores.

Los temas podrán ser periódicos, como los presupuestos anuales; recurrentes, como cuando se presenta un problema comercial; y emergentes, como por ejemplo una guerra. Cabe destacar que el mejor periodo para identificar un tema es antes de que provoque una crisis.

Los posibles obstáculos al identificar temas recaen en situaciones determinadas. Por ejemplo, los gobiernos tienden a concentrarse en aspectos coyunturales, cortando así, la posibilidad de formular una política de largo plazo. También, existe un acceso desigual de los distintos sectores a las instancias que deciden la agenda, repercutiendo en que al final del proceso, el interés no sea representativo y genuino. Conjuntamente, afecta la frecuente rotación de las burocracias involucradas en el proceso, impidiendo la continuidad, la coherencia y la cooperación en relación con las políticas por establecer, tal y como ha sido la tendencia al respecto, en Guatemala.

Así mismo, el excesivo recargo de responsabilidades y la falta de elaboración o desarrollo de métodos, aunado a la disyuntiva si la identificación del tema debería ser realizado por una unidad especializada, la que generalmente tiende a ejecutar funciones centralizadas, con una perspectiva estrecha; o bien, por los diversos departamentos de un servicio exterior, con lo que pudiera resultar difícil integrar una visión sectorial, puesto que no todos los departamentos tienen la misma cuota de influencia; o finalmente, si tal identificación debiera ser a través de sistemas mixtos, serán situaciones que repercutirán innegablemente y en los que Guatemala deberá observar o en su caso modificar la legislación sobre la que descansa su actividad de política exterior.

La selección y la jerarquización de los temas deben hacerse mediante un análisis sistemático, es decir, a través de estructuras institucionales adecuadas que tomen en cuenta ciertos criterios. Éstos deben contemplar el contexto en que se plantea la situación, es decir, tiempo, consecuencias, naturaleza y posiciones anteriores al problema. También las características internas del tema, esto es, opciones, consenso, complejidad, incertidumbre y connotaciones valorativas. Igualmente, se debe evaluar las repercusiones del problema, en ese sentido, apuntar la magnitud, número de actores afectados, si se fortalece o se debilita el país en relación con terceros. Por último, medir los costos de encararlo, esto es, vislumbrar el periodo para pagarlo o si se debilitará la capacidad del gobierno al haber otros problemas excepcionales. Como se ha constatado a lo largo de la historia de la política exterior de Guatemala, su actuar ha sido improvisado y por ende, minúsculo su rol en sus relaciones internacionales.

Al proceder a definir el problema se debe precisar cómo el tema es percibido por los distintos actores, explicitar las motivaciones emocionales o políticas que los llevó a definirse, unificar percepciones oficiales con las de otros actores para tener una visión más amplia, multidimensional o equilibrada, cuantificar las dimensiones del problema ponderando costos-beneficios y analizar la influencia de los distintos grupos de interés en la

definición del problema, lo que en Guatemala, dado el carácter multinacional y pluricultural se presume una tarea compleja.

A todo el proceso anterior, el cual conlleva identificar, seleccionar, jerarquizar y definir los intereses o temas, se le llama operacionalización. La operacionalización permite establecer objetivos, prioridades y opciones específicas. La inclusión de un tema en la agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con ese asunto. El establecimiento de objetivos específicos ocupa un papel central en la formulación y ejecución de una política.

4.3.2 De los Objetivos y Opciones

Una vez incluido un tema en la agenda internacional, es necesario determinar los objetivos y las opciones, así como la adecuada definición de sus alcances para que la política exterior de ese país establezca las estrategias con relación a ese asunto. En ese sentido, los objetivos serán sinónimo de un fin, designio, intención o plan a ser obtenidos.

Dos enfoques o tendencias principales han predominado en el análisis de las funciones que cumple la administración en relación con el establecimiento de los objetivos. El primero se denomina enfoque racional y presume que los que toman las decisiones tienen alto grado de control sobre las circunstancias, y que deben desarrollar una conducta activa y manipuladora al establecer objetivos. Esto les permite definir con gran precisión los cursos de acción más adecuados para alcanzarlos, sus costos y los recursos necesarios para conseguirlos. También permite evaluar los resultados en función de los objetivos perseguidos (Albanese R., 1975).

El segundo enfoque, el incrementalista, argumenta que los que toman las decisiones tienen poco control sobre la situación y disponen de una capacidad de opción muy limitada. Para ellos, la formulación de la política es más reactiva que deliberada y sus lineamientos deben ser reexaminados todo el tiempo, a la luz de la experiencia, sin aferrarse a los objetivos iniciales. Aquí se apunta a que una política sea lo suficientemente flexible y bien informada

como para adaptarse a la evolución de la situación a la cual responde, antes que lo suficientemente racional como para asegurar el cumplimiento de determinados objetivos, tal como originalmente se previeron (Englewood Cliffs, 1968).

Pero, tal vez la faena más importante en la formulación de la política exterior, una vez asentados esos objetivos, consista en determinar las opciones disponibles desde el punto de vista de los cursos de acción que se podrían seguir para alcanzarlos. La elección de uno de ellos forma parte medular del proceso de análisis y planificación de la política exterior.

Respectivamente, existen dos aproximaciones primordiales a este proceso. La primera se basa en identificar las opciones disponibles a través de un método decisivamente pasivo o reactivo, consistente en buscar esas opciones entre aquellas que ya hayan sido propuestas o ensayadas por el gobierno, el servicio exterior u otras agencias. Con ello, se pretende afirmar que las opciones más seguras desde el punto de vista de sus resultados son aquellas que ya se han ensayado y que, por tanto, cuentan con el respaldo de la usanza. Por ende, la demanda de innovar siguiendo cursos de acción antes no explorados, de acuerdo con esta visión, es particularmente peligroso en el campo de la política exterior.

Una visión adicional, consiste en generar opciones sobre la base conjunta de las alternativas ya practicadas y las de, en ese momento propuestas, es decir, las nuevas, ello con el fin de que la elección se haga derivado de un espectro más amplio de posibilidades.

En ese sentido, los actores involucrados en formular la política exterior de Guatemala, cualquiera que sea la visión, deberían entre otros, precisar los temas o intereses que se encuentran en juego; determinar los objetivos más conducentes a satisfacer esos intereses, a la vez que deberán identificar los cursos de acción más apropiados para lograr esos objetivos. Hecho esto, se deberían estimar los costos involucrados en cada uno de los objetivos en comparación con los beneficios esperados. También debería anticiparse la reacción de los interlocutores o adversarios frente a cada una de esas opciones y el margen de incertidumbre que rodea a cada una de ellas desde el punto de vista de su viabilidad o de

la probabilidad de obtener los resultados deseados. Con estos aspectos y otros, como la utilización de técnicas, se podría determinar cuáles de las opciones disponibles son las más aptas para maximizar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.

4.3.3. Del Proceso de Adopción de Decisiones

Se dice que el proceso de adopción de decisiones es la convergencia de los estímulos externos e internos, que crea mecanismos que los filtra, los combina y los convierte en decisiones. De esa cuenta, generalmente se plantea un conflicto entre la calidad de la decisión y su viabilidad. Esta última depende fundamentalmente de tres aspectos. Primero, de que la decisión cuente con un nivel mínimo de apoyo. No hay que olvidar que cotidianamente las más esclarecidas decisiones se frustran por falta de consenso.

Una segunda dificultad deriva de la relación entre la calidad de decisión y el tiempo requerido para adoptarla, este periodo si es muy dilatado, puede comprometer sus resultados, como ha sido el caso del establecimiento de una unión aduanera en Centroamérica. Un tercer factor que atenta contra la viabilidad de una decisión consiste en la magnitud de los recursos necesarios para implementarla. Por eso, los que toman las decisiones con frecuencia tienen que entrar en compromisos entre la calidad de la decisión, por una parte, y su grado de consenso; el tiempo necesario para llevarla a cabo y los recursos requeridos para su puesta en marcha.

El énfasis en el proceso de adopción de decisiones al formular una política exterior debe caracterizarse por el proceso de identificar variables claves que determinen respuestas nacionales a situaciones concretas, eso es, determinar fuentes o factores de los que se depende, capacidad de negociación, la dinámica del escenario internacional, los procesos políticos internos y elementos culturales e intelectuales propios del país.

Así mismo, se debe reconocer que el Estado dejó de ser un Estado racional unitario y que fue reemplazado por los que toman las decisiones como actores en nombre de ese Estado,

esto significa que el proceso ya no se limita sólo a realizar un estudio macro como el efectuado desde la perspectiva Estado-céntrico, si no que se hace necesario realizar un estudio micro, que permita una vinculación entre el sistema nacional y el sistema internacional.

Esto es muy importante porque aunque se considera obsoleta la teoría que señala que el sistema internacional es un sistema homogéneo, integrado por unidades gobernadas por pautas similares, y en donde la única diferenciación recae en la jerarquía, que a su vez es determinada por la cuota de poder, generalmente militar, no es del todo cierto; se ha presenciado como la fuerza castrense se ha impuesto para lograr alcanzar un interés nacional planteado internacionalmente, como lo es el caso de la fuerza militar desplegada por Estados Unidos en Panamá, Irak , inclusive Guatemala otrora, entre otros.

Otro factor a considerar es la disponibilidad de utilizar el análisis científico al estudio de la política exterior, el mismo pudiera servir de núcleo o marco de referencia para el estudio de la política internacional en su conjunto, y de paso, permitir reducir la incertidumbre propia de la dinámica del sistema internacional, como es el caso de la metodología Prospectiva que trabaja con expectativas, propone los caminos idóneos hacia el futuro, es decir, no sólo es una brújula (que diga por dónde ir), sino un mapa (que ordena las alternativas y permite vislumbrarlas y contrastarlas); no trata de predecir los eventos, sino proporcionar pistas acerca de la posible, probable y deseable ocurrencia de éstos, y hace un mapa del futuro que sirva de referencia.

Como opción metodológica, la Prospectiva estudia y trabaja sobre el futuro. Se sostiene bajo la siguiente premisa: no sólo es factible conocer de modo inteligente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos, de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo en forma estratégica (Miklos y Tello, 2003).

4.4 De la Política Internacional

La política internacional privilegia los intereses de los diferentes Estados en conjunto, o, dicho de otra manera, es la sumatoria de las políticas exteriores de los países, persiguiendo satisfacer las demandas intrasociales, que cada vez dependen más de factores externos y se caracterizan por crecientes niveles de interdependencia (Acción Política Global Wordpress, 2012).

En ese marco, se ha tornado difícil distinguir la política externa de la política internacional, lo que ha repercutido en que, en la actualidad los Estados ya no quieren trabajar de forma bilateral y se concentren en actividades multilaterales que les permiten alcanzar acuerdos a situaciones comunes, tal es el caso de las negociaciones que han tenido lugar dentro del intento de una unión aduanera centroamericana, o las negociaciones celebradas entre los países de la región centroamericana incluida la República Dominicana y los Estados Unidos al pactar un tratado de libre comercio, el CAFTA, por sus siglas en inglés.

Sin embargo, no hay que olvidar que todos los países tienen determinadas necesidades particulares, que deben ser abordadas desde la perspectiva de una política exterior. En el caso de Guatemala, por mencionar un ejemplo, su condición de Estado multicultural, multiétnico y plurilingüe exige un análisis exhausto que intente llegar a consensos mayoritarios, porque en su defecto, podría derivar en que el interés nacional, pudiera no ser concebido como tal, por los diferentes actores.

4.5. Fundamentos Legales de la Política Exterior Nacional

Para ubicar en contexto la materia, se hace necesaria una aproximación a la conceptualización del término Estado. El Estado tiene una gama diversa de definiciones obedeciendo al acercamiento disciplinario que los estudiosos le den. Desde el punto de vista de la geografía, se le identifica con un territorio; para el historiador, el Estado es

pensado como el modo de ser de la nación; el filósofo lo define como “la sustancia ética consciente de ella misma” (Hegel); la sociología le piensa a partir de la diferenciación entre gobernantes y gobernados; las ciencias políticas como institución y políticas públicas; la antropología política lo caracteriza como principal elemento de integración social, en principio unificador (García Jesús, 2003).

Tradicionalmente, el Estado es pensado como una forma institucional de dominación donde un territorio y su población son controlados por una instancia que detenta el monopolio de la violencia legítima y que desempeña funciones múltiples, como la educación, la seguridad, la salud, etc.; en el Derecho Internacional, el Estado es considerado como una persona jurídica cuyo reconocimiento en el mundo contemporáneo permite la participación en las instituciones y organizaciones internacionales (García Jesús, 2003).

De esa cuenta, se define al Estado como la nación jurídicamente organizada y políticamente libre. Jurídicamente, porque es conforme a derecho; políticamente, porque su función es el gobierno. Los elementos que lo conforman, entonces, son: la población, como el conjunto de hombres y mujeres de cualquier edad que viven en el territorio del Estado; el territorio, que se constituye en la base física del Estado, determina la jurisdicción de las autoridades, porque las personas y las cosas que se encuentran en él son alcanzadas por el poder político; la estructura jurídico-política, como el conjunto de leyes que organizan un país; el gobierno, puesto que es el elemento ordenador y coactivo, ya que está dotado de un poder soberano a fin que haga posible el cumplimiento de sus fines; y finalmente, la soberanía, como dispositivo de independencia de cualquier poder extraño.

Actualmente, el Estado de Guatemala en su forma estructural, es un Estado-nación en contraposición al imperio u otras formas de organización que se establecieron en el pasado. En ese sentido, este tipo de Estado se caracteriza por la existencia de una diversidad cultural, de grupos religiosos y políticos heterogéneos y por poseer fronteras internas, entre otros, pero que fundamentalmente, están sometidos a un mismo gobierno.

Un elemento característico y constitutivo del Estado es la soberanía, misma que lo inviste de una suprema autoridad, dentro del propio territorio, frente a los demás Estados y frente a cualquier otra entidad. Así, se entiende que la soberanía es el poder supremo e independiente que tiene el Estado. Por ser supremo, no hay poder que esté sobre el Estado; por ser independiente, no está subordinado a autoridad y esfera alguna. En virtud de ese poder supremo, el Estado se organiza internamente sin interferencias extranjeras, dicta disposiciones a los ciudadanos y establece las relaciones que mantendrá con los demás Estados.

De esa cuenta, en un Estado independiente, la primera manifestación que hace de su soberanía es ejercer el poder constituyente, tomando en cuenta que la soberanía del Estado es política y, por consiguiente, abarca al hombre sólo en su aspecto político. Si procurara someterlo en todos los aspectos de su vida, sería entonces totalitarismo.

Sin embargo, aunque en el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás, ya que puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política, entre otros, el Derecho Internacional contemporáneo y los tratados que vinculan a las naciones han modificado el concepto de soberanía absoluta. En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el principal organismo legal y legítimo, que ejerce un control sobre la soberanía de forma relativa y de modo consensuado. Aún así, siguen siendo las constituciones o Cartas Magnas de los Estados, las que determinan las condiciones en las que el Estado se regirá.

4.5.1. Del Poder Constituyente

Los fundamentos legales de la Política Exterior de Guatemala devienen de lo expresado en la Constitución Política de la República, la que en el artículo 149 preceptúa que Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos

democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

La cuestión acerca de la comunidad centroamericana desde el punto de vista de su integración está también contemplada en la Constitución debido a la importancia que la misma denota.

En su artículo 150, establece que Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.

Además, se dispone la forma que Guatemala se relacionará con Estados afines contemplando en el artículo 151 que el Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.

De acuerdo a lo establecido por mandato constitucional, especialmente a través del artículo 149, Guatemala pregona el advenimiento de los principios enunciados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, a su política exterior, a saber, igualdad soberana de todos los Estados; cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por la Carta; arreglo de controversias por medios pacíficos; abstinencia de recurrir al uso de la fuerza o a la amenaza de su uso contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; Obligación de prestar ayuda a la Organización en cualquier acción que ejerza, de conformidad con la Carta; normar la conducción de Estados no miembros, de

acuerdo a los principios de la Carta; y la no intromisión en asuntos de jurisdicción interna de los Estados, tal como lo establece el artículo 2 de la Carta de San Francisco.

Para la obtención de los objetivos y fines de la política exterior, la Constitución Política en el artículo 183. literales “k” y “o”, establece que es el Presidente de la República, en el cumplimiento de una de sus funciones, el que dirige la política y las relaciones internacionales, celebra, ratifica y denuncia tratados y convenios de conformidad con la Constitución; asimismo, le manda someter a consideración del Congreso para su aprobación y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional.

De la misma forma, el artículo 191. literal “d”. confiere en la figura del Vicepresidente, el mandato de participar juntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior.

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, según la Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto N.º 114-97 del Congreso de la República, artículo 38, es el ente encargado de formular las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; de la representación diplomática del Estado; de la nacionalidad guatemalteca; de la demarcación del territorio nacional; de los tratados y convenios internacionales; y de los asuntos diplomáticos y consulares, tiene su base legal en los Artículos 149, 150, 151, 193, 194 y 200 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.5.2. Del Ministerio de Relaciones Exteriores

Además de la base constitucional, el Ministerio de Relaciones Exteriores se fundamenta en leyes específicas:

- Decreto Ley No. 103: “Apruébase y ratificase la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares”, publicado el 22 de noviembre de 1963.
- Decreto Ley No. 148: “Ley Orgánica del Servicio Diplomático”, publicado el 26 de diciembre de 1963 y sus modificaciones y reformas: Decreto Ley No. 338, publicado el 25 de marzo de 1965; Decreto No. 32-73, publicado el 15 de junio de 1973; Decreto No. 89-74, publicado el 20 de noviembre de 1974; y Decreto No. 35-2000, publicado el 6 de junio de 2000.
- Acuerdo s/n del 13 de julio de 1964: “Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala”, publicado el 24 de julio de 1964; reformado por Acuerdo Gubernativo No. 431-2002, publicado el 15 de noviembre de 2002.
- Decreto No. 86-73 del Congreso de la República: “Ley del Ceremonial Diplomático”, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República, publicado el 9 de abril de 2003.
- Acuerdo Gubernativo No. 25-73: “Reglamento para Oficiales del Ejército en Misión de Agregados del Ejército de Guatemala a Misiones Diplomáticas acreditadas en el Extranjero”, de fecha 10 de agosto de 1973; reformado por Acuerdo Gubernativo No. 409-2002, publicado el 4 de noviembre de 2002.
- Acuerdo Gubernativo del 3 de septiembre de 1975: “Corresponde al Presidente de la República por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores el nombramiento de los servidores públicos en el ramo de Relaciones Exteriores”, publicado el 31 de octubre de 1975.
- Decreto No. 114-97 del Congreso de la República: "Ley del Organismo Ejecutivo", publicado el 12 de diciembre de 1997; modificado por Decreto No. 63-98,

publicado el 4 de noviembre de 1998; reformado por Decretos Nos. 22-99, publicado el 28 de mayo de 1999, y 90-2000, publicado el 11 de diciembre de 2000.

- Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República: “Ley de Desarrollo Social”, publicado el 19 de octubre de 2001.
- Acuerdo Gubernativo No. 10-2003: “Crease el puesto de Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado del área administrativa”, publicado el 16 de enero de 2003.
- Acuerdo Gubernativo No. 415-2003: “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores”, publicado el 24 de julio de 2003; reformado por Acuerdo Gubernativo No. 38-2004, publicado el 26 de enero de 2004.
- Acuerdo Gubernativo No. 38-2004: “Crease el Consejo Nacional para la Integración Centroamericana, la Secretaría Ejecutiva para la Integración Centroamericana adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Asesora para la Integración Centroamericana adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Comité Consultivo de la Sociedad Civil para la Integración Centroamericana”, publicado el 26 de enero de 2004, y otras disposiciones legales de observancia general.

4.5.3. De sus Funciones Sustantivas

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios comerciales, de inversiones, de préstamos; de turismo; de medio ambiente; de transporte, de comunicaciones; de ciencia y tecnología; de integración económica; de trabajo; de integración de bloques extrarregionales; de energía; de propiedad industrial e intelectual y cooperación internacional técnica y financiera; de educación y capacitación, y otros relacionados.

Asimismo, deberá dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales de áreas señaladas en el párrafo anterior, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo; otras relacionadas con el desarrollo económico, científico-tecnológico y ambiental, y con el proceso de globalización económica.

También le corresponde coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios de carácter político; geopolítico; de derechos humanos; sobre Belice; integración política centroamericana; acuerdos de integración o cooperación social, cultural, artística, deportiva; sobre aspectos étnicos, religiosos y lingüísticos; derecho internacional; litigios internacionales; límites y fronteras; migración; drogas; terrorismo; seguridad ciudadana; soberanía; salud, vivienda y asentamientos humanos; de población; seguimiento y apoyo a mecanismos de implementación de acuerdos derivados de conflictos, y otros relacionados.

Igualmente, está comprometido a dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o multilaterales de carácter político, social, cultural y de las otras áreas señaladas en el párrafo que precede, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo; otras relacionadas con el desarrollo político, social, cultural y con el proceso de globalización política.

Del mismo modo, atenderá lo relacionado con información y comunicaciones internacionales de carácter oficial, a la vez que estudiará y analizará el desenvolvimiento de los acontecimientos políticos, económicos, ambientales, comerciales y financieros a nivel de países, multilateral y globalmente.

De igual forma, está encomendado a preparar las propuestas de doctrinas y principios de la política exterior en sus diversos campos, así como políticas y estrategias de acción, en tanto que deberá programar, monitorear y evaluar las actividades sustantivas y financieras del Ministerio, de corto, mediano y largo plazo, y evaluar el desempeño del servicio exterior,

sustantiva y administrativamente, en ese orden, podrá sugerir y diseñar programas de capacitación del personal del Ministerio, que tiendan a facilitar la acción ágil, eficiente y eficaz del Ministerio.

Finalmente, es de su ámbito el promover la realización de estudios y diagnósticos sobre la migración y trasmigración internacional con la finalidad de fortalecer al Gobierno en la toma de decisiones y posicionamiento en la negociación internacional, así como para defender los derechos humanos de las personas migrantes guatemaltecas.

CONCLUSIONES

A través de esta investigación, se ha podido determinar que Guatemala tiene únicamente relaciones exteriores, entendida como aquella actividad que vincula la diligencia de un país con otro, abarcando funciones de comunicación, acuerdos, vínculos, convenios legales y demás que enmarcan la relación de un país con otro *per se*. En contraparte de tener una política exterior, en virtud que ha carecido de diseñar y ejecutar, aquel conjunto de conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones mediante las cuales este país, a través de sus instituciones públicas reconocidas legítimamente como tales, promueva sus intereses nacionales frente a otros Estados y otros sujetos de Derecho Internacional, de manera coherente y conforme a unos objetivos previstos y a unos fines realistas en virtud que tiene una característica que la distingue del resto de las Políticas Públicas del Estado: su proyección natural hacia el exterior.

Dada la coyuntura en la que se encontraba Guatemala cuando Oscar Berger asume la presidencia de la República, éste despierta muchas expectativas en la comunidad internacional, quien lo acogió y mostró su beneplácito al intensificarse las visitas al país de gobernantes y funcionarios de alto nivel; pero, más allá de esos gestos de buena fe, el registro de capitalizaciones para el gobierno guatemalteco fue extremadamente bajo, debido en parte a la fragmentación del gabinete oficial y la inconsistencia en la consecución de objetivos estratégicos. De manera puramente instrumental, el mandatario asume las relaciones internacionales de Guatemala, más como una herramienta para atraer inversiones - dada su pertenencia a la cúpula empresarial-, que, como una política de Estado planteada a corto, mediano y largo plazo, pero no la desarrolla lo suficiente.

En ese mismo orden de ideas, el Canciller Jorge Briz, sin tener suficiente experiencia en el ámbito diplomático para efectuar negociaciones ante la Organización Mundial de Comercio o para la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, distó por mucho el dar cumplimiento a una de sus atribuciones más importantes: Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su

responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.

Así, Guatemala quiso hacerse visible en el hemisferio proponiendo a Gert Rosenthal -un destacado diplomático de Guatemala y de Latinoamérica- para correr por la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, pero con muy poca convicción por parte del presidente Berger y un débil acompañamiento de la Cancillería no se lograría consecutar esa pretensión. Y, cuando por una ley no escrita, Guatemala debía asumir la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, su gobierno cedió el lugar a Honduras, evidenciándose una vez más el alcance limitado de los intereses nacionales.

Mientras tanto, el vicepresidente Eduardo Stein, a quien el espacio político interno le fue limitado, trató de compensarlo al enlazar con la comunidad internacional la relación privilegiada de gobierno, materializándose en orientar la cooperación. Pero del discurso inicial que hizo Stein a la comunidad internacional en el primer semestre de 2004, cuando advertía: “no queremos cooperación, pues ha sido ineficaz; queremos apertura de mercados”, tuvo que graduarla muy rápidamente. No era cierto que Guatemala tuviera el peso ni las habilidades para abrir y aprovechar mercados, y por el contrario, sí era cierto que el gobierno necesitaba financiar sus operadores políticos y asesores con dinero de la cooperación internacional.

De esa cuenta, se creó una vertiente paralela en las relaciones exteriores, ya que la preocupación de Stein fue la de un Canciller, replicando su propio estilo que ejecutó durante el gobierno de Álvaro Arzú, donde se desempeñó como tal. Entonces el vicepresidente se atrincheró a explicar y justificar las falencias de su gobierno y despotricaba responsabilidades acudiendo a señalar errores del gobierno anterior y a escenarios hipotéticos de desestabilización y crisis política, mostrándose muy molesto de la crítica hacia el gobierno por parte de actores internos, quienes la notificaron a la comunidad internacional.

Así pues, la inexistencia de una política exterior planificada por parte de la Administración Berger, propició que las acciones encaminadas a la prosecución de los intereses nacionales, en la mayoría de las veces definidos inadecuadamente, se llevaran a cabo a través de decisiones aisladas e improvisadas, lo que resultó que las relaciones del país con el exterior no fueran coherentes, coordinadas e integrales. Ello derivado de la impericia de los funcionarios encargados de planificar, impulsar, promover y alcanzar los intereses nacionales, lo que redundó en que el espacio de maniobra del país, dentro del contexto del concierto de naciones, se tornara incluso perjudicial y en consecuencia, coartados los intereses de la gran mayoría.

Finalmente, ante la falta de una política específica de atención a los migrantes guatemaltecos residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos; el nombramiento de personal diplomático en general, basado únicamente, en el interés de ubicar a seguidores del partido oficial en la administración pública, aun cuando éstos no tuvieran una formación académica acorde y experiencia adecuadas; decisiones aisladas e improvisadas, en detrimento de consolidar pautas de conducta desarrolladas en etapas y orientadas a corto, mediano y largo plazo, para otorgarle a la política exterior la categoría de política pública, harían de la política exterior guatemalteca el ejercicio de funciones de mero trámite.

Asimismo, la inexistencia de una solución definitiva, justa, equitativa y honorable al diferendo territorial con Belice, que resolviera los problemas socioeconómicos que aquejan a ambas poblaciones y el hecho que países con interés estratégico en Guatemala, como los Estados Unidos, se haya concretado a preservar a su aliado sin comprometer concesiones -como otorgar el TPS a los migrantes guatemaltecos en suelo estadounidense- y a sustituirlo en tareas -como seguridad transnacional- en el territorio soberano de Guatemala, especialmente en tareas antinarcóticas en el norte del país, aduciendo que Guatemala no cumplía creíblemente dicha labor, evidencia por mucho la falta de una política exterior planificada, por parte de la administración de Oscar Berger.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo s/n del 13 de julio de 1964. Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala. 1964. Reformado por Acuerdo Gubernativo No. 431-2002. 2002.

Acuerdo Gubernativo No. 25-73. Reglamento para Oficiales del Ejército en Misión de Agregados del Ejército de Guatemala a Misiones Diplomáticas acreditadas en el Extranjero. 1973. Reformado por Acuerdo Gubernativo No. 409-2002. 2002.

Acuerdo Gubernativo del 3 de septiembre de 1975. “Corresponde al Presidente de la República por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores el nombramiento de los servidores públicos en el ramo de Relaciones Exteriores”. 1975.

Acuerdo Gubernativo No. 10-2003: “Crease el puesto de Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado del área administrativa”. 2003.

Acuerdo Gubernativo No. 415-2003. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. 2003. Reformado por Acuerdo Gubernativo No. 38-2004. 2004.

Acuerdo Gubernativo No. 38-2004.

Albanese, R. (1975). *Management towards Accountability for Performance*. Estados Unidos. Editorial Homewood.

Antonio Batres Jáuregui. (1949). *La América Central ante la Historia 1821-1921. Memorias de un siglo*. Tomo III. Guatemala. Tipografía Nacional de Guatemala.

Borrayo, Jorge Luis. (1984). *Lineamientos para una Política Exterior de Guatemala*. Conferencia dictada en el Centro de Estudios Políticos-CEDEP- Guatemala.

Constituyente, A. N. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Guatemala.

Carlos, Sabino. (1992) *El Proceso de Investigación*. Ed. Panapo, Caracas, Venezuela.

Decreto Ley No. 103. 1963. Guatemala.

Decreto Ley No. 148. Ley Orgánica del Servicio Diplomático. 1963

Decreto No. 86-73 del Congreso de la República. Ley del Ceremonial Diplomático, reformado por Decreto No. 07-2003 del Congreso de la República, publicado el 9 de abril de 2003.

Decreto No. 114-97 del Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo. 1997; modificado por Decreto No. 63-98, publicado el 4 de noviembre de 1998; reformado por Decretos Nos. 22-99, publicado el 28 de mayo de 1999, y 90-2000, publicado el 11 de diciembre de 2000.

Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República. Ley de Desarrollo Social. 2001.

De Jouvenel, Hugues (2004). *Invitación a la prospectiva*. Concytec - Futuribles, Lima - Paris.

Englewood, Cliffs. (1968). *The Policy Making Process*. Estados Unidos. Editorial Prentice Hall. N.J.

Entrevistas: Licenciado José Luis Domínguez Quintanilla, Embajador Plenipotenciario y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores; María Leissner, Embajadora de Suecia ante la República de Guatemala y Licenciado Jorge Ceballos, docente Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala. 2005.

Guatemala, C. d. (1997). *Ley del Organismo Ejecutivo*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.

Jesús García. (2003). *Por una Etnología del Estado*. Guatemala. Revista El Cadejo, volumen 9.

Keohane, Roberto. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. NJ. Princeton University.

Librería Santa Fe. Sucursal virtual. <http://www.conocimientosweb.net/demt/ficha3963.html> (consultado noviembre 2005)

Método deductivo <http://www.lizardo-carvajal.com/el-metodo-deductivo-de-investigacion/> (consultado mayo 2018).

Método Inductivo <http://guzmanci.blogspot.com/2006/10/metodo-inductivo.html>

Método Sintético: Características, Leyes y Ejemplos <https://www.lifeder.com/author/tatiana-mejia-jervis/> (consultado mayo 2018).

Miklos, T. y M.E. Tello. *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. 2003.

Morgenthau, H. (1988). *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Movimiento Estudiantil Universitario Bloque De Resistencia.

<http://universidadmasa.blogspot.com/2008/06/las-calles-de-nuevo-contr-el-tlc.html?m=1>
(consultado abril 2018)

Movimiento Mundial De Los Derechos Humanos.
<https://www.fidh.org/es/region/americas/guatemala/Allanamientos-Hostigamiento>
(consultado abril 2018)

Oficina Nacional de Servicio Civil. (2004). *Manual de Organización del Sector Público. Organismo Ejecutivo. Ministerios de Estado*. E:\Manual1\OONSECPAGINA1.HTM
Versión 1.00.

Padilla, Luis A (2009). *Paz y Conflicto en el Siglo XXI, Teoría de las Relaciones Internacionales*. Guatemala: Editorial IRIPAZ.

Pardo, R. & Tokatlian, J. (1988). *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales: el caso de Colombia*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 81, 339-347.

Peacock, Susan C. y Adriana Beltrán. *Hidden Powers in Post-conflict Guatemala. Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*. (2003). Washington Office on Latin America, WOLA.

Política Internacional. <https://accionpoliticaglobal.wordpress.com/2012/09/20/una-introduccion-a-la-politica-internacional/> (consultado mayo 2018).

Portillo, A. (2004). *Tercer Informe al Congreso de la República*. Guatemala: Gobierno de Alfonso Portillo.

Primer Informe del Presidente al Congreso de la República. (1997). Guatemala.

Rodríguez-Gómez David. (2016). *Técnicas de investigación social y educativa*. Barcelona. Editorial UOC.

Ruiz Limón, Ramón. (2006) *Historia y Evolución del Pensamiento Científico*. México.

Simon, H.A. (1976). *Administrative Behavior*. Londres. Editorial Macmillan. 3ra. Edición.

Solórzano Valentín. (1963). *Evolución Económica de Guatemala*. Seminario de Integración Social de Guatemala. Guatemala. Editorial José de Pineda Ibarra.

Tomassini, Luciano. (1988). *Análisis de la Política Exterior*. Chile. Editorial Vitoria.

Tomassini, Luciano. (1989). *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Chile. Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Unidas, O. d. (1945). Carta de las Naciones Unidas. Estados Unidos: ONU.

Waltz Kenneth. (1977). *Theory of International Politics*, Reading Addison-Wesley, a Study of Order in World Politics, New York, Columbia University Press,

Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*. Boston. McGraw-Hill.

Waltz, Kenneth. (1986). *Reflections on Theory of International Politics: a response to my critics*, New York. Columbia University Press.

ANEXOS

ANEXO I

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Área de Relaciones Internacionales

Modelo de entrevista para establecer el impacto de la política exterior de la administración Oscar Berger, en el desarrollo de Guatemala, periodo 2004-2005.

Entrevistado: _____

Título: “El impacto de la Política Exterior de la administración Oscar Berger, en el desarrollo de Guatemala, periodo 2004-2005”.

La siguiente entrevista tiene como objetivo general analizar la formulación de la política exterior de Guatemala, así como los elementos en los que descansa el análisis y la adopción de decisiones ejecutados por el gobierno de Oscar Berger, en el periodo 2004-2005.

1. ¿Conoce usted los principales ejes que definen la política exterior de Guatemala en la gestión del gobierno de Oscar Berger?
2. ¿Conoce usted aquellas acciones concretas ejecutadas y las emprendidas por la administración de Oscar Berger en lo que va de su gestión?
3. ¿Puede usted ilustrar la conformación del aparato diplomático guatemalteco, incluyendo su estructura y órganos externos?
4. ¿Conoce usted cómo el gobierno de Oscar Berger establece la proyección de la política exterior guatemalteca en el marco de los organismos internacionales, a los cuales pertenece?
5. ¿Conoce usted si habrá estudios de análisis, estratégico económico y político para priorizar las relaciones de Guatemala con el exterior, o lo harán a priori?
6. ¿Responderán las acciones externas del gobierno a los intereses nacionales o a un sector en especial?
7. ¿Conoce usted si hay cursos de actualización de los funcionarios de la Cancillería, tanto de los de planta, como de los que cumplen funciones fuera del país?
8. ¿Conoce usted si tendrán los funcionarios responsables de la política exterior, la experiencia y el nivel académico adecuado para tales funciones?