

GUATEMALA: LA PAZ PENDIENTE

Luego de 36 años de un cruento conflicto armado en Guatemala, y con una activa participación de la sociedad por medio de la Asamblea de la Sociedad Civil, el 29 de diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el gobierno del Presidente Álvaro Arzú y el grupo insurrecto Unión Revolucionaria Guatemalteca (UNRG)¹. El acuerdo anunció el cese al fuego unilateral por parte del movimiento guerrillero y dio inicio a una nueva etapa histórica del país.

Una de las razones que destacó este acuerdo fue la amplitud de su contenido, pues no sólo estableció soluciones para las demandas de los insurgentes en el momento de la negociación, sino que también se remitió a las causas "objetivas" del conflicto, proponiendo reformas profundas en el ámbito político, económico y social. Sin embargo, el carácter ambicioso del acuerdo contrasta con su escaso cumplimiento. Este artículo identificará algunos de los tropiezos que ha experimentado la implementación del acuerdo guatemalteco, para así contribuir a la identificación de algunos de los retos de un país en el post conflicto.

Acuerdos incumplidos

Por el alcance de los acuerdos de paz guatemaltecos, el plazo para su implementación fue el año 2000, cuatro años después de su firma. No obstante, al evidenciar la amplitud de los acuerdos, la Comisión de Acompañamiento sugirió como fecha límite el año 2004, lo que finalmente fue aprobado².

El continuo cambio de fecha apuntó a las dificultades en la implementación de varios aspectos de los acuerdos. Este fue el caso de la reivindicación de los derechos de los indígenas. La implementación, hasta el momento, ha sido precaria en temas como la adjudicación legal de las tierras que ocupan³, su inclusión en las políticas gubernamentales, su participación igualitaria en los cargos públicos y el acceso a la educación.

¹El grupo interdisciplinario de trabajo sobre post conflicto de la Universidad de los Andes se ha venido reuniendo con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz desde abril del 2002. Su propósito es avanzar en la conceptualización e identificación de los retos de la construcción de paz para el postconflicto en Colombia, con base en la experiencia de otros países. El grupo está compuesto por Álvaro Camacho (Centro de Estudios Socioculturales –CESO–), Enrique Chaux (Centro de Investigación y Formación en Educación –CIFE– y Departamento de Psicología), Arturo García (Fundación Ideas para la Paz), Manuel Iturralde (Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS–), Angelika Rettberg (Departamento de Ciencia Política), Roberto Steiner y Fabio Sánchez (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–), Alejandro Sanz de Santamaría (Facultad de Administración de Empresas) y Laura Wills (Fundación Ideas para la Paz). El grupo ha contado con la asistencia de Adriana Mera y Natalia Vesga.

²La URNG, se conformó el 7 de febrero de 1982, con la unión de la ORPA (Organización del Pueblo en Armas), la FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes), la PGJ (Partido Guatemalteco de Trabajadores) y El EGP (Ejército de Guerrilla de los Pobres). Shelton, Davis. "Sembrando las semillas de la violencia". *Guatemala: cosecha de Violencias*. Flacso: México, 1990. P. 23.

³Ibidem. Op. Cit. No. 1. P. 8.

⁴MINUGUA (a). *La Situación De Los Compromisos Relativos A La Tierra En Los Acuerdos De Paz*. Guatemala, mayo 2000. P. 59.

Además, la promesa de la redefinición constitucional de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y multilingüística fue incumplida, debido a que se encontró dentro del paquete de reformas contenidas en el referendo de mayo de 1999 que no fue aprobado⁴.

En efecto, este referendo constituyó uno de los principales tropiezos en la implementación de los acuerdos. El Congreso de la República propuso un paquete de 50 enmiendas a la Constitución, concentradas en cuatro áreas: Nación y Derechos Sociales, Legislativa, Ejecutiva, Judicial y Administración de Justicia. Pero, más que por un verdadero desacuerdo con las propuestas, éste fue rechazado debido a la redacción y a la complejidad de su lenguaje, y al desconocimiento por parte de la opinión pública. Además, de las 50 reformas propuestas sólo 14 estaban relacionadas directamente con los acuerdos, mientras que el resto eran cambios adicionados por los congresistas en busca de cumplir su agenda individual. La oposición fue significativa y los resultados así lo demuestran: de un total de 4.085.832 votantes registrados, sólo 757.978 fueron a las urnas (18.55%), siendo la abstención superior al 80%. De las personas que votaron, 44% se mostraron a favor de la reforma y 56% en contra⁵. Esto puso severamente a prueba la legitimidad de los acuerdos.

Un año después de la presentación del referendo se firmó el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo⁶, con el objeto de: descentralizar el fisco; transformar el sistema de recaudo de impuestos y el cobro de tributos; y, ejecutar los acuerdos suscritos por el gobierno en 1996. De este pacto se derivó el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia de Guatemala⁷, que vinculó a los empresarios y a las organizaciones sociales en el cumplimiento económico de los compromisos de 1996. Sin embargo, la resistencia al incremento de impuestos por parte de los empresarios guatemaltecos significó el fraccionamiento de muchos de los compromisos asumidos y el aplazamiento continuo de la reforma tributaria⁸.

La dificultad de generar recursos domésticos para la inversión social se presentó, en parte, a que un alto porcentaje de los proyectos se llevaron a cabo con donaciones provenientes de la Comunidad Internacional, lo cual, en opinión de algunos, generaron dependencia y cierta irresponsabilidad en el gobierno y en el sector privado guatemalteco⁹. Como consecuencia, los donantes internacionales comenzaron a mostrarse reacios al asumir la mayoría de los costos de la paz y expresaron la necesidad de que el gobierno y el sector privado asuman su responsabilidad.

⁴ Ibidem. Op. Cit. No. 1. P. 11.

⁵ MINUGUA (c). *Report For The Consultative Group Meeting In Guatemala*. Guatemala, January 2002. P. 2.

⁶ Este Pacto fue suscrito por 131 organizaciones el 25 de mayo de 2000. MINUGUA (b). *El Pacto Fiscal Un Año Después*. Guatemala, Mayo de 2001. P. 2- 5

⁷ El Acuerdo Político se firmó el 20 de junio de 2000, entre representantes del Comité Coordinador de Instituciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financieras (CACIF) y el Colectivo de Organizaciones Sociales.

Ibidem. Op. Cit. No. 5. P. 5.

⁸ Para más información ver: Rettberg, Angelika. "Empresarios Negociadores de Paz". *UN Periódico*, No. 37. 18 de Agosto 2002.

⁹ Pearce, Jenny. "Peace-Building in the periphery: lessons from Central America". *Third World Quarterly*. Vol. 20, no. 1. February 1999. P. 51-69.

Los avances en esta materia han sido muy limitados. En el año 2000 se concretó una reforma tributaria para el período 2000-2004, pero ésta no reunió todo el conjunto de cambios necesarios. Además, los rubros dedicados a las áreas sociales relevantes para el cumplimiento del Acuerdo de Paz fueron recortados, en vez de aumentarse dentro del gasto público¹⁰. Paralelo a ello, el presupuesto para las Fuerzas Militares recibió varias transferencias suplementarias, las cuales representaron un incremento del 85% del presupuesto inicial aprobado por el Congreso y aceptado por los acuerdos de paz¹¹. Finalmente, la aplicación de la justicia fue uno de los principales obstáculos para cumplir los acuerdos tributarios, pues la evasión y el fraude en los impuestos todavía siguen siendo constantes en la economía guatemalteca.

En búsqueda de la verdad

Además de la financiación de los acuerdos, otro reto en la etapa de post-conflicto guatemalteco radicó en el aspecto legal y consistió en superar la impunidad. Por ello se estableció la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que tuvo como objetivo aclarar los sucesos relativos a la violación de los derechos humanos en el período de la guerra civil. Su papel culminó con la presentación del informe "Guatemala, Memorias del Silencio" el 25 de febrero de 1999. Sin embargo, su impacto fue restringido ya que no podía atribuir responsabilidad por los casos a ningún individuo, sólo a las instituciones.

A pesar de ello, el resultado de la Comisión fue significativo: se determinó que 200.000 personas murieron o desaparecieron como resultado del conflicto armado y que cerca del 80% de éstas fueron indígenas¹². La CEH atribuyó el 93% de las violaciones de los derechos humanos al Estado y el 3% a las fuerzas guerrilleras¹³. Con estas conclusiones esta Comisión de Verdad sentó un importante precedente al incluir y juzgar a las fuerzas ilegales, como la URNG, en el cumplimiento de los acuerdos de derechos humanos y derecho internacional humanitario que habían sido suscritos por el gobierno de esta nación. El reporte enumeró 84 recomendaciones, dirigidas sobre todo al Gobierno, dedicadas a la preservación de la memoria y la promoción de una política de reparación a las víctimas, a través del impulso de la democracia y la observación de los derechos humanos. El complemento de este informe, fue el reporte presentado sobre el proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI, en el cual de los 55.000 casos estudiados, un 90% se atribuyen al Ejército de Guatemala.

El asesinato de Monseñor Juan Gerardi Conedea, encargado de su exposición y Director de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHA), ilustró los límites de este intento por asignar responsabilidades en el tema de la violación de los derechos humanos. Dos días después de la publicación del informe fue víctima de un ataque con un martillo¹⁴.

¹⁰Entre otros, el Fondo para la Asignación de Tierras (CONTIERRA) sufrió un recorte de 28%, el gasto para la implementación de la reforma educativa se disminuyó en un 37% y el presupuesto para la capacitación municipal se redujo en un 37%. Ibidem. Op. Cit. No. 6. P. 14. Con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

¹¹ Ibidem. Op. Cit. No. 5. P. 3.

¹² Ibidem. Op. Cit. No. 5. P. 2.

¹³ Ibidem. Op. Cit. No. 10. P. 10.

¹⁴ Más información en: "Asesinan a Monseñor Juan Gerardi", Guatemala, 27 de Abril de 1998, Compendio: Página 1.

El tema de los desplazados dejó un balance. En el período de conflicto el desplazamiento forzado alcanzó la cifra de 1.550.000 personas aproximadamente. No obstante, Lorenzo Pérez, miembro de la directiva de Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG), indicó que las autoridades habían dejado en total abandono a la población desplazada del país, es decir, a cerca de un millón y medio de ciudadanos. La Alta Comisionada de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Sadako Ogata, informó que los guatemaltecos refugiados que retornaron al país fueron 42.488, en tanto que más de 10 mil permanecieron en México¹⁵, lo que muestra que es un problema de largo alcance que ha trascendido las fronteras estrictamente guatemaltecas.

Sin embargo, no todo ha sido fracaso en Guatemala. La generación de credibilidad en la sociedad civil y los avances en el proceso son el resultado de diferentes logros: la reducción del tamaño del ejército en un tercio de sus hombres; la desmovilización de todas las patrullas civiles que se habían instaurado para hacerle frente a la guerrilla; la reestructuración y unificación de la policía en un sólo cuerpo denominado Policía Nacional Civil¹⁶, con funciones diferenciadas frente al Ejército; y la recuperación de las políticas relacionadas con la defensa y la seguridad por parte del poder civil, entre otros.

También se debe anotar el papel que cumplieron las Naciones Unidas en la resolución del conflicto, a través de su Misión de Verificación en Guatemala (MINUGUA), la cual tuvo el poder de conducir investigaciones en todo el país previniendo nuevas violaciones a los derechos humanos¹⁷.

Para concluir

A grandes rasgos, la paz en Guatemala está todavía pendiente. De esta se pueden extraer varias lecciones. Primero, la necesidad de fortalecimiento del sistema legal que permita concretar los acuerdos firmados así como las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Segundo, la necesidad del seguimiento por parte la sociedad civil y la comunidad internacional luego de firmados los acuerdos, para que el Gobierno sienta la presión de ejecutar y cumplir sus promesas. Tercero, la importancia de la creación de mecanismos efectivos para la recaudación de impuestos que permitan ampliar el presupuesto destinado a la inversión social. Cuarto, la obligación de concertar con la población indígena sobre posibles soluciones a sus demandas, las cuales en un futuro muy próximo podrían generar nuevos núcleos de violencia de quedar insatisfechas.

Bibliografía

_____, "Guatemala: Proceso De Paz Concluye Procedimiento Pendular". *Panorama Centroamericano*. Reporte Político no. 57, Enero de 1992.

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos de Guatemala CDGH. "Finaliza el Proceso de Retorno". *Informe Semanal Sobre Derechos Humanos N. 28*. Agosto 2 de 1999. P. 8-10.

¹⁶ United Nations, "Eleventh Report on Human Rights of the United Nations Verification Mission in Guatemala", 26 July 2000: Página 5.

¹⁷ Cohn Ilene, "Experiencias de paz de Guatemala y El Salvador. inclusión del tema de la participación de menores en la guerra". *La Otra Guerra El Derecho Como Continuación Del Conflicto y Lenguaje de la Paz*. Plaza & Janés Editores: Colombia, 1999. P. 284.

_____, "Asesinan a Moseñor Juan Gerardi". Guatemala, 27 de Abril de 1998. Compendio de noticias, disponibles en: <http://www.arrakis.es/~sanblas/chiapas/gerardi.htm>

Cohn Ilene. "Experiencias De Paz De Guatemala y El Salvador. Inclusión Del Tema de la Participación de Menores en la Guerra", en: *La Otra Guerra El Derecho Como Continuación Del Conflicto y Lenguaje De La Paz*. Plaza & Janés Editores: Colombia, 1999.

M. Carmack, Robert (Compilador). *Guatemala: Cosecha de Violencias*. FLACSO: México, 1990.

MINUGUA (a). *La Situación De Los Compromisos Relativos A La Tierra En Los Acuerdos De Paz*. Guatemala. Mayo, 2000. Disponible en: www.minugua.guate.net

MINUGUA (b). *El Pacto Fiscal Un Año Después*. Guatemala, Mayo de 2001. Disponible en: www.minugua.guate.net

MINUGUA (c). *Report For The Consultative Group Meeting In Guatemala*. Guatemala, January 2002. Disponible en: www.minugua.guate.net

Rettberg Angelika, "Empresarios Negociadores De Paz". *UN Periódico*, No. 37, 18 de Agosto 2002.

Salvesen, Hilde. "Guatemala: Five Years After The Peace Accords. The Challenges Of Implementing Peace", PRIO Report 1/2002, Oslo, March 2002, disponible en: <http://www.prio.no/publications/publication.asp>

United Nations. *Eleventh Report on Human Rights of the United Nations Verification Mission in Guatemala*. 26 July 2000, disponible en: www.un.org