

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

**EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CONTEXTO
DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO
DE LOS ACUERDOS DE PAZ 1996-2001**



Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

POR

ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEÓN

Al Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y el Título Profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, junio de 2002

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
28
T(251)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO

Ing. Efraín Medina Guerra

SECRETARIO GENERAL

Dr. Mynor Cordón y Cordón

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Dr. Vinicio González González
VOCAL I:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL II:	Lic. Oscar Rodolfo Gomas López
VOCAL III:	P.C. Walter Giovanni C. Marroquín
VOCAL IV:	Br. Edwin Jahir Dabroy Araujo
VOCAL V:	MEPU. Ciriaca Herminia Díaz Tacén
SECRETARIO:	Lic. Byron Guillermo Castillo Paz

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

EXAMINADOR:	Lic. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADOR:	Lic. Alfonso Ortiz Sovalbarro
EXAMINADOR:	Licda. Ana Verónica Aguirre Arévalo
EXAMINADOR:	Lic. José Gilberto Cortez Chacón
EXAMINADOR:	Dr. Vinicio González González

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PUBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Vinicio González González
SECRETARIADO:	Lic. Byron Guillermo Castillo Paz
ASESORA:	Licda. Gloria Luz Muñoz Murallas
REVISOR:	Lic. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADOR:	Lic. José Gilberto Cortez Chacón

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).

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA (E LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, 24 de octubre del año dos mil uno. _____

ASUNTO: La estudiante: ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE PONCE,
Carnet No. 9618836 inicia trámite para la realización de su Examen de
Tesis.

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al Coordinador de Carrera correspondiente. *Lia Rubén Corado Cartagena*, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Dr. Vinitia González González
DIRECTOR

Se envía el expediente completo.

myda/

1/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala,
8 de noviembre del 2001.

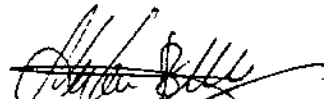
Doctor:
Viricio Gorzález González
Director
Escuela de Ciencia Política

Estimado Doctor Gorzález:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: "EL IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CONTEXTO DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ 1996-2001". Propuesto por la estudiante ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE POROJ, Carnet No. 9818838, pueda autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"



Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador de RELACIONES INTERNACIONALES

c.c.: Archivo
myda.
2



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, 12 de noviembre del año 2004. C/U. No. _____

ASUNTO: La estudiante ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE POROJ,
Carnet No. 9618836 continúa trámite para realización de su examen de
Tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, con parte del Coordinador de Carrera Lic.
Rubén Corado Cartagena, jefe al Coordinador de Metodología, Dr. César Augusto Agreda
Godínez cabe que se envíe en el dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis

Atentamente,

"DID Y ENSEÑAR A TODOS"

Dr. Virgilio González González
DIRECTOR



Se envía a:

COORDINADOR

METODOLOGIA

1

**Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política**

Guatemala,
21 de enero de 2002.

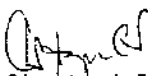
Doctor:
Vinicio González González
Director, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Doctor González:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis de la estudiante: ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE POROJ, Carnet No. 981638 Titulado "EL IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CONTEXTO DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ 1996-2001". La estudiante en referencia hizo las modificaciones 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. Cesar Agreda Godínez
Coordinador Área de Metodología

Se envía el expediente

C. C. Pichón

.m.yca.

4/



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, 25 de enero del dos mil dos _____

ASUNTO: La Estudiante: **ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE POROJ**

Carnet No. **9618836** continua trámite para la realización de su examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, Licda. Gloria Muñoz Murales, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"**ID Y ENSEÑAR A TODOS**"

Dr. **Vinicio González González**
DIRECTOR

Se envía el expediente

o.c. Archivos
MLWmyda.

5



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca C. J. Tol...



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 25 de abril 2002

Señor Doctor
Vinicio González González
Director de la Escuela de
Ciencia Política, USAC
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor Director:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que he finalizado la asesoría del trabajo de tesis de la estudiante Elba Osiris Mazariegos De León, titulado: **"EL IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CONTEXTO DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 1996 - 2001"**.

La investigación que presenta la estudiante **Mazariegos De León**, desde el momento que se me asignó como asesora de tesis, se inició todo un trabajo de discusión y análisis sobre la temática, con el objeto de que se realizaran las modificaciones que se consideraron pertinentes, con la finalidad de alcanzar exitosamente los objetivos del estudio.

Por otra parte, es importante hacer notar que este trabajo de investigación presenta un claro panorama de todo lo relacionado a los Acuerdos de Paz y el apoyo brindado por el Grupo Consultivo, así también las condicionantes que las fuentes financieras vienen imponiendo a Guatemala al respecto.

En tal sentido, emito **DICTÁMEN FAVORABLE** a la presente tesis, para que continúe con los trámites correspondientes.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Gloria Luz Muñoz Muralles
Asesora

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:
Guatemala, 29 abril del año dos mil dos.

ASUNTO: La estudiante ELBA OSIRIS MAZARIEGOS DE LEON DE POROJ,
Carnet No. 3615838, continua tramite para la realización de su Examen
de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte de la Licda. Gloria Luz Muralles en
su calidad de Asesora de Tesis, base a: *Lic. Ruben Corado Cartagena*, para que proceda en su
calidad de Coordinador de Carrera a emitir su dictamen como Rector de la misma.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Dr. Virgilio González González
DIRECTOR

Se envía al expediente
no. archivos
SJM/myda.
21





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 02 de mayo del 2002

Señor Doctor
Vinicio González González
Director de la Escuela de
Ciencia Política, USAC.
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor Director:


Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que he finalizado la revisión del trabajo de tesis de la estudiante Elba Osiris Mazariegos De León, denominado: **"EL IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CONTEXTO DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 1996 - 2001"**

La investigación realizada por la estudiante **Mazariegos De León**, reúne aspectos teórico-metodológicos suficientemente fundamentados en la bibliografía consultada. Asimismo, siguiendo las instrucciones derivadas de la revisión, se le hicieron las correspondientes correcciones y ajustes a la investigación.

En tal sentido, se considera que han sido cumplidas las calidades requeridas como trabajo de tesis, por lo que mi dictamen es **FAVORABLE**, para que continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para manifestar al Señor Director las muestras de mi mayor consideración y estima.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Rubén Corado Cartagena

Revisor

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:

Guatemala, 29 de mayo del año dos mil dos

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis de la
estudiante ELBA OSIRIS MAZARIEGOZ DE LEON, Carnet No. 9618336, Intitulado: "EL
IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CONTEXTO
DEL GRUPO CONSULTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, 1996-2001".

Atentamente,

"YO Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Vinicio González González
DIRECTOR



Se archiva el expediente

c.c. Proctor
MLW/myda.

77

ACTO QUE DEDICO

- A mi Señor y Dios: JESUCRISTO, por quien fueron hechas todas las cosas; y quien me permitió cumplir esta meta.
- A mis padres: José Tomás Mazariegos N., como un homenaje a su memoria.
Amelia de León y Otilia Mazariegos por su gran amor y apoyo.
- A mi esposo e hijos: Carlos Alberto, Carlitos y Juan Pablo Poroj.
- A mis compañeras de promoción: América García, Leily Irina Santizo, Isabel Vásquez y Ada Guay.
- A: La Universidad de San Carlos, con especial cariño a la Escuela de Ciencia Política.

AGRADECIMIENTO:

Al Lic. Rubén Corado Cartagena y a la Licda. Gloria Luz Muñoz Muralles, agradecimiento muy sincero por su apoyo incondicional que me brindaron a lo largo de la elaboración de mi tesis.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	
GUATEMALA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	
1. Marco Histórico y Conceptual	1
2. De camino a la Democracia	3
3. Acuerdos firmados en 1996	11
3.1 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	11
3.2 En busca del acceso al poder civil	12
3.2 Últimas Negociaciones en 1996	13
CAPITULO II	
GUATEMALA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ	
1. Guatemala en el Marco de los Acuerdos de Paz	15
2. Los Acuerdos de Paz en el contexto del Gobierno de Alfonso Portillo	27
CAPITULO III	
LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL GRUPO CONSULTIVO	
1. Antecedentes del Grupo Consultivo	29
1.1. Grupo Consultivo	30
2. El Grupo Consultivo y su apoyo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala	32
3. Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo para Guatemala en apoyo a la Paz	36
4. Segundo Grupo Consultivo de Apoyo a la Paz	38
5. Grupo Consultivo para el Istmo Centroamericano	40
5.1 Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América	41
6. La Gestión Financiera para la Paz	42
6.1. Ejecutado durante el periodo 1996-1999	42

6.2.	Periodo 2001- 2002	46
7.	Tercer Grupo Consultivo de apoyo al cumplimiento de los los Acuerdos de Paz	49

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	56
--	----

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	62

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional es un término que a lo largo de la historia y especialmente en el Siglo XX e inicios del Siglo XXI ha contribuido al crecimiento e inversión social de los países en vías de desarrollo. Esta cooperación puede provenir de país a país que se conoce como cooperación bilateral, así también puede recibirse apoyo de un grupo de países y/o organismos internacionales hacia un determinado país y esta se conoce como cooperación multilateral.

Una de las características interesantes que ha tenido la cooperación internacional, es que se ha adaptando a los procesos de cambio dentro del contexto internacional y ha permitido dentro de los últimos cincuenta años la consolidación de un Nuevo Orden Mundial que se basa en la seguridad colectiva y la autodeterminación de los pueblos que son herramientas elementales para mantener la paz mundial.

La cooperación internacional es llevada a cabo por potencias desarrolladas u organizaciones financieras internacionales hacia países que se encuentran en vías de desarrollo, cuando esta se materializa tiende a robustecerse la teoría de la dependencia en vista de que los estados subdesarrollados se ven obligados no sólo a pagar altas tasas por el financiamiento externo, sino que se ven condicionadas a implantar políticas fiscales que dictan estos entes financieros.

No cabe duda, que al referirnos al tema de la cooperación externa en el contexto del Grupo Consultivo, el cual ha sido un factor determinante en el desarrollo del proceso de pacificación de Guatemala, incuestionablemente ha existido un lazo directo entre la comunidad internacional y el proceso de paz a través del apoyo financiero, político y técnico que los países amigos han brindado a Guatemala, tomándose en cuenta que al firmar la paz empezó un proceso de mutación de ascenso en el país; partiendo como base de la implementación de los Acuerdos de Paz, lo cual significa lo mínimo por impulsar, un modelo justo en busca de lograr ese desarrollo que tanto necesitamos; siendo ya varias las acciones que se han realizado concretamente, en especial el proceso de desmovilización e inserción de la guerrilla, pasando por la elaboración de las propuestas por parte de las comisiones, como el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, en las cuales ha brindado su apoyo la comunidad internacional.

En tal sentido, esta investigación hace referencia de una manera amplia en lo que respecta a toda la contribución y apoyo que ha venido produciéndose o brindándose a Guatemala a través del Grupo Consultivo que lo integran países y organismos internacionales, con el objeto de asistir todo lo relacionado al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y al desarrollo mismo del país.

En cuanto al contenido de la presente investigación, en el Capítulo I se abordan aspectos históricos de la vida política del país como lo es la construcción de la democracia guatemalteca y la consolidación del estado de derecho, especialmente a partir de la década de los ochenta, facilitándose los primeros pasos hacia el inicio de reuniones en busca de la paz a través de una negociación y concertación entre el gobierno y los grupos insurgentes que permitieron el establecimiento de los primeros acuerdos de paz, como lo es el Acuerdo Global de Derechos Humanos firmado en el Gobierno de León Carpio y finalmente hasta llegar a la exitosa negociación de la paz firme y duradera en diciembre de 1996.

En el Capítulo II, se analizan las múltiples acciones emprendidas por el Gobierno del Alvaro Arzú, después de la firma de la Paz, entre ellas, la creación de comisiones intersectoriales contempladas dentro de los Acuerdos de Paz.

En el Capítulo III, se analiza todo el quehacer del Grupo Consultivo en relación con el proceso de paz en Guatemala. En el Capítulo IV, plantea los efectos que tiene para el país la cooperación financiera internacional en el campo económico político y social, proveniente del Grupo Consultivo. Y finalmente, en el Capítulo V se plantean las conclusiones y consideraciones a que se llegaron en este trabajo.

I. GUATEMALA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1. Marco Histórico y Conceptual

En el contexto de un análisis profundo con relación al Grupo Consultivo para Guatemala, en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, es necesario remontarnos a los años ochenta, y hacer referencia tanto al ámbito interno como externo. Para ello, se hará referencia al sistema bipolar que caracterizó a las relaciones internacionales de ese momento. Y por otro lado cómo es que Guatemala en medio de esa situación lógica impulsaba un proceso de democratización y de pacificación que finalmente fue plasmado a través de la firma de la Paz, el 29 de diciembre de 1996.

En tal sentido, para una comprensión amplia y objetiva del proceso de paz guatemalteco será necesario analizarlo desde sus inicios para identificar sus actores, factores, ámbito y modalidades en una forma global durante esos treinta y seis años de conflicto armado, entre grupos insurgentes¹ y el Estado de Guatemala. En este conflicto los dos actores principales fueron, por un lado la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) la cual fue conformada por movimientos guerrilleros, naciendo como tal en 1982; y por otro lado es el Gobierno de Guatemala, que por muchas décadas fue manejado por el ejército de Guatemala; y otros actores muy importantes como lo es la Comunidad Internacional representada por el Grupo de Contadora, la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), los Países Amigos del Proceso de Paz, OEA y Naciones Unidas.

A ello cabe decir que la mayor parte del conflicto interno guatemalteco se desarrolló bajo la dinámica de la Guerra Fría, que fue caracterizada como el enfrentamiento de Este-Oeste (USA-URSS), que giran en el contexto de dos esquemas diferentes, dos concepciones de la sociedad política con estructuras económicas y sociales diferentes². Al referirse a esta situación en las Relaciones Internacionales, en la que ambos bloques estaban liderados por superpotencias la Unión soviética y los Estados Unidos, se dividieron el mundo en zonas de influencia de uno y otro, dando origen al sistema bipolar y los llamados conflictos de baja intensidad³, por lo tanto

¹ Para Carlos Laros Ochasta, el reconocimiento otorgado a los insurgentes es más que político, ya que de esa manera abre el canal de negociación con cierta idea de legalidad. A estos grupos les falta el control efectivo territorial o bien carecen de una línea de autoridad viable

² Estados Unidos su sistema político democrático se asienta sobre una base filosófica orientada al respeto de los derechos individuales, la división y equilibrio de poderes y valores compartidos por el mundo occidental; y el sistema político de Rusia se asienta sobre bases filosóficas, económicas y sociales diametralmente opuestas a las de occidente. El poder político residía en el Partido Comunista, único partido admitido. Invoca un igualitarismo social, tiene una economía planificada y ejerce un autoritarismo político que reduce las libertades del hombre

³ También conocida como bajo perfil, que consistió en una estrategia desarrollada por Estados Unidos, de un papel relativamente pasivo que por lo general se reduce a una escasa intervención

Guatemala se vio inmersa de las consecuencias de la Guerra Fría⁴, bajo la hegemonía de Estados Unidos.

Dentro del conflicto armado interno, por muchos años era imposible hablar de algún tipo de negociación, ya que tanto el Ejército como la URNG perseguían la obtención de sus objetivos y por consiguiente sus posiciones antagónicas hacían del conflicto una situación de suma cero⁵. De esa manera, el Estado que cumplía con objetivos de seguridad nacional inspirada en los mandatos de los Estados Unidos que planteaban la aniquilación del enemigo para garantizar el status quo⁶. Por el otro lado la URNG, acorde a sus postulados revolucionarios más extremos y fundamentados en los problemas de desarrollo como son la extrema pobreza, la discriminación y carácter represivo del régimen político, falta de libertad individuales y colectivas, fueron asumiendo casi desde sus inicios una posición radical que planteaba la transformación del sistema político y económico a través de la toma violenta del poder⁷.

En este sentido, cabe señalar que una de las épocas más cruciales del conflicto interno fueron a finales de los años setenta y principios de los ochenta, coincidiendo con una fuerte crisis económica y sobre todo política-social en toda centroamericana, debido en parte por la revolución sandinista de los años de 1978 en Nicaragua, la lucha revolucionaria que se llevaba a cabo en el Salvador y por supuesto el fuerte apoyo otorgado por la administración del Presidente de Estados Unidos Ronald Regan respondiendo al conflicto Este-Oeste⁸.

A consecuencia de esta situación se produjo un incremento en el gasto militar interno, lo que originó la desviación de fondos para la compra de municiones y armamento, se requirió del aumento de efectivos para las fuerzas militares y la inscripción militar obligatoria. Esta situación provocó entre otros factores la violación a los derechos humanos, e impunidad, debido a que las fuerzas militares se habían convertido en la institución superior en la toma de decisiones políticas. Lo mismo sucedía en el sistema de justicia en el país, que lejos de garantizar el cumplimiento de la ley, respondía a lo establecido por las políticas de la época, contribuyendo al establecimiento de un clima de violencia que consolidó la impunidad, encubriendo las acciones de los grupos en el poder, lo que ocasionó para el país notables retrasos en el desarrollo.

En este mismo orden de ideas, durante esa década se acentuó más la inestabilidad, y las manifestaciones de todas las clases sociales debido a la insatisfacción de demandas no satisfechas a la sociedad. A ello hay que agregar los diferentes fraudes electorales por parte de gobiernos militares, la inflación, el déficit fiscal, originando en 1982 el golpe de Estado, encabezado por el general José Efraín

⁴ Con el avance decido de las potencias comunistas hacia el Oeste de Europa y hacia el este y sur de Asia, hicieron que los Estados Unidos pusiera en práctica la política de contención, diseñada por el embajador George F. Kennan, en 1948.

⁵ Suma cero o suma constante, son aquellos completamente competitivos, como el poker en donde es ganar o perder, es decir que tienen intereses absolutamente opuestos. No hay salidas intermedias.

⁶ Tiende al mantenimiento de la estructura de poder existente en un determinado momento de la historia.

⁷ PADILLA, Luis Alberto, La Teoría de la Resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio-político de Guatemala, Relaciones Internacionales, Revista IRIPAZ, No. 2 pp 67,68.

⁸ Este bloque del Oeste era dirigido por Estados Unidos realizaba importantes esfuerzos por apoyar a países como Guatemala, El Salvador, Honduras mientras que los países del entonces bloque del Este y la Unión Soviética apoyaban a Nicaragua, que había implantado un sistema de corte socialista.

Ríos Montt, quien implantó una política de estado contrasurgente. Sin embargo, en 1983, fue derrocado por otro golpe de Estado, por el también general Humberto Mejía Victores. Durante este Gobierno de facto se inició un proceso de transición hacia una vida democrática en el país, al convocarse ese año, a una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar nuestra ley máxima, la Constitución Política de República de Guatemala, que propició el inicio de la apertura de espacios de participación de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca.

2. De Camino a la Democracia

Como consecuencia del inicio de la democratización del país, a través del establecimiento de un gobierno democrático y la puesta en vigencia de la nueva Constitución en 1985, se pone fin a los gobiernos militares; impulsando la apertura política que llevó a las elecciones presidenciales en la que asumió el poder un gobierno civil, electo libre y democráticamente el 14 de enero de 1986, encabezado por Lic Marco Vinicio Cerezo Arévalo, contando con un buen respaldo por parte de la población. Constituyéndose la democracia un factor importantísimo y requisito fundamental en el nuevo orden mundial, en consecuencia el Estado democrático se ha sostenido hasta el 2002, con esfuerzos internos y el apoyo externo, sobre todo por parte de Europa, Estados Unidos y de organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos OEA.

En este ámbito surgen situaciones favorables para iniciar un proceso de cambio por la vía de la negociación, ya que por un lado se daban en la política internacional algunos cambios propicios en la política exterior de Estados Unidos como el debilitamiento de la política de la administración Reagan hacia Centroamérica, producto de las críticas del Congreso Norteamericano hacia la política exterior de esa administración para el Istmo Centroamericano, y el escándalo Irán-Contras.⁹ En efecto, todo esto contribuyó a generar el surgimiento de grupos de apoyo provenientes de países de América Latina, como fue el papel precursor del Grupo de Contadora. Este grupo estaba integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá al impulsando una filosofía respecto a la búsqueda de solución al conflicto centroamericano, y que debería solo ser resuelto por los propios países involucrados, tal actitud condujo a merecer el reconocimiento y apoyo sobre todo por parte de Europa, para que se efectuara el Primer Diálogo de San José en 1984 y por parte de Sur América nace el grupo de apoyo constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

En tal sentido, el 9 de enero 1983 se formó el Grupo Contadora, que se puede considerar como un hecho, importante para el proceso de pacificación en toda la región, ya que sentó las bases para las posteriores reuniones encaminadas a lograr la paz, a través de acciones diplomáticas para alcanzar acuerdos, basados en principios internacionales como la autodeterminación de los pueblos, la defensa de la soberanía y los derechos humanos; lo que influyó en la conciencia de los pueblos centroamericanos para que asumieran ellos mismos la negociación conocida como Procedimientos de Esquipulas sin influencia directa de Estados Unidos, así siendo ellos los principales actores para encontrar una solución a la crisis política que se vivía en el área centroamericana. El Grupo de Contadora fue una instancia internacional liderada por

⁹ La figura de Estados Unidos como rectora de la política internacional en Latinoamérica, se ve afectada por la poca credibilidad que tiene respecto a la facultad que tiene para conducir la política en Centro América.

México¹⁰. Quizás no tuvo el éxito con la propuesta ya que nunca se logró culminar con un documento concreto, sin embargo la propuesta consistía en un paquete de compromisos políticos, socioeconómicos¹¹ y de seguridad, por lo tanto era de esperarse que dichas propuestas del Grupo de Contadora no encajarían en las expectativas de los Estados Unidos y de sus aliados en Centro América¹², debido a los objetivos de la política exterior con relación a los conceptos de seguridad nacional¹³.

Al emerger nuevas circunstancias políticas y sociales generó un efecto dinamizador en la transformación de nuevos espacios políticos, como el Grupo de Contadora, los cuales contaban con iniciativas, debido a la falta de acción de organismos como la Organización de Estados Americanos, ante la imposibilidad de no haber podido cumplir con el objetivo político de velar por la democratización y responder a las expectativas de los pueblos latinoamericanos.

Como se ha venido mencionando en párrafos anteriores, es a partir de los años ochenta cuando se degrada considerablemente la situación socioeconómica en Guatemala. Además se produjo un constante aceleramiento de la deuda externa, sin contar con otros factores como, altos niveles de corrupción, constantes violaciones a los derechos humanos entre otros. Lo cual trajo la implementación de medidas de ajuste estructural dictadas por los organismos internacionales financieros, aumentando la crisis económica¹⁴ e inestabilidad política, llegando a ser insostenible.

Todo ello a consecuencia de la pérdida de hegemonía e influencia de Estados Unidos en la década de los Ochenta en el área, y en el mundo entero, lo que facilitó cierto acercamiento de los dirigentes centroamericanos a los europeos. Esta circunstancia fue muy bien aprovechada por la Comunidad Económica Europea (Unión Europea), para reforzar el apoyo político y económico al Istmo Centroamericano. En esta dinámica se realizó en Costa Rica del 28-29 de septiembre de 1984, un diálogo de carácter político, denominado San José I, por su parte Europa trató de elaborar propuestas orientadas a establecer ayudas bilaterales complementarias de asistencia financiera y técnica; pero para Centro América significó una oportunidad de mejorar sus relaciones internacionales con Europa, llevándose acabo otra Reunión de Luxemburgo en 1985 conocido como San José II. Generando un marco más fuerte para otorgarle a Centroamérica recursos tanto económicos como técnicos, con ello favoreciendo la estabilidad política y desarrollo social por medio de la puesta en marcha de redes de cooperación¹⁵. Cabe hacer mención que los Acuerdos de San José, iniciados en 1984, y continúan vigentes hasta el 2002.

¹⁰ BENITEZ MANA, JT. Raúl. Centro América y el Nuevo Sistema Internacional negociaciones, paz, integración y geopolítica. Revista del IRIPAZ. Año 2, Número 4. Guatemala, 1991. Pp 96-118.

¹¹ Las propuestas políticas, socioeconómicas no tendrían ningún problema en aceptarse pero en el caso de las de seguridad afectaba directamente la presencia de Estados Unidos, quien mantenía capacidad de presión sobre el área centroamericana.

¹² BOLLIN CHRISTINA. Centroamérica: Situación y perspectivas del Proceso de integración a finales de los 90'S. INCEP. Guatemala, 1997. P. 24.

¹³ Todo en el marco de la guerra fría, se veía como un riesgo proveniente de la URSS y el Pacto de Varsovia hacia el occidente, esta fue la idea principal sobre la que se articularon las políticas concretas de seguridad de la mayoría de naciones.

¹⁴ El PIB para los países centroamericanos según el informe económico de la Cepal, en 1984 era inferior al de 1980; con una balanza negativa y solo Guatemala tenía una balanza positiva.

¹⁵ DIAZ CORDOVA, Arturo. A donde va el Diálogo político entre la Comunidad CEE y Centroamérica. Guatemala, 59-74.

Al esfuerzo del Grupo de Contadora, se unieron otros grupos, entre ellos el Grupo de Apoyo (integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), el Grupo de los Diez (eran los países miembros de la Comunidad Económica Europea), Grupo de Países No Alineados, los países de Europa Occidental y el Grupo de los 77, quienes con su apoyo político, moral y algunas veces hasta financiero contribuyeron a la solución de la crisis¹⁶.

Como resultado concreto del esfuerzo iniciado por el Grupo de Contadora, los mandatarios de los países del área centroamericana asumiendo una decidida tarea al aporte a la paz, firmándose el 5 de mayo de 1986 la Declaración de Esquipulas I, instancia encargada de analizar y encontrar solución propia a los problemas relacionados con la paz y el desarrollo regional. De igual manera se logró finalmente el Acuerdo de Esquipulas II, facilitando los procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica que fue firmado en Guatemala en Agosto de 1987, abriendo la brecha para la construcción de la paz, respondiendo fundamentalmente al plan de paz propuesto por el ex-presidente Oscar Arias de Costa Rica, este acuerdo es fruto también de la intensa labor mediadora desempeñada por el Grupo Contadora; el Acuerdo contempla una serie de acciones sobre desmilitarización del conflicto (cese al fuego, prohibición de trasiego de armas bajo supervisión internacional); reconciliación nacional que demanda la solución negociada a los conflictos y la creación de comisiones nacionales de reconciliación y democratización a través de elecciones libres; como también gestionar conjuntamente el apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional, propiciando reformas económicas y sociales.

En consecuencia, la Comunidad Europea manifestó su complacencia por la iniciativa política del Grupo de Contadora a la región desde el principio. Y en coherencia con Esquipulas II, literal A del Número 10, el Gobierno de Guatemala conjuntamente con los países de Centroamérica solicitaron ayuda a la Comunidad Internacional, en función a lo relacionado con el documento Procedimientos para Establecer la Paz Firme y Duradera para la región, se estableció la comisión de seguimiento¹⁷ y verificación; como también a la canalización de ayuda para el desarrollo económico y social, eso en cumplimiento al documento Procedimientos para Establecer la Paz firme y Duradera en Centroamérica, en dicha Comisión Internacional tendría las funciones de verificación y seguimiento del proceso de paz.

Con la llegada de un Gobierno electo democráticamente y con grandes expectativas populares, como consecuencia de la apertura democrática, que dio fin a los gobiernos autoritarios, lo cual no justificó políticamente más el alzamiento armado. Por lo cual el Gobierno inició¹⁸ desde el año de 1986, los primeros acercamientos¹⁹ con miembros de URNG, dando la impresión que la paz parece cercana, sin lograrse mayores avances, sin embargo manifestaron una posición alentadora, en llegar a iniciar un diálogo políticamente pero, recalcaron que las causas del conflicto armado no solamente eran políticas, sino fundamentalmente económicas sociales y étnicas y que

¹⁶ BARAHONA, Francisco y Escalante Elizabeth, Centro América: Proceso de Paz, Desarrollo y Desmilitarización, Estudios Internacionales Revista del IRIPAZ, Año 2, número 4, Guatemala, 1991 pp 121.

¹⁷ Se firmó el Acta de instalación en Caracas, el 22 de agosto de 1987

¹⁸ Se realizó el primer encuentro entre líderes de URNG, con el intermediario por parte del Gobierno de Guatemala Danilo Barillas, embajador de Guatemala en España.

¹⁹ ORTEGA PINTO, Herbert David, Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas, Estudios Internacionales Revista IRIPAZ, Año 5, número 9, Guatemala 1994 pp 49-63.

hasta ese momento no se avizoraba una solución concreta. Por otro lado, también el ejército mostraba cierto rechazo a la posibilidad de negociar, debido a su auto percepción de superioridad militar sobre los insurgentes y a su creencia de que los contactos políticos con la insurgencia a la larga solo beneficiaria la posición de URNG, porque eso significaría otorgarles legitimidad como grupo al entablar negociaciones, en busca de encontrar una solución al conflicto armado.

En 1987, durante el Gobierno de Vinicio Cerezo, las circunstancias empezaron a transformarse favorablemente hacia la búsqueda de la Paz, tanto en el entorno interno como externo, sin embargo no estaban dadas las condiciones entablar un proceso de negociaciones con la URNG. Se caminaba con pasos seguros para la democratización del país, como consecuencia de que en el ámbito interno se contaba, el establecimiento de un Gobierno civil y popularmente electo; en el entorno externo simultáneamente se contaba con el decidido empuje que emanaban de los Acuerdos de Esquipulas II, para que se entablaran las negociaciones con URNG, este documento sin dudas fue uno de los más importantes dentro de todo el proceso de paz, por la visión tan clara de una paz firme y duradera.

Una de las primeras acciones realizadas por el Gobierno de Cerezo, fue al integrar la Comisión Nacional de Reconciliación CNR²⁰ lo cual vino a dragar la posición que por muchos años había mantenido el ejército, es decir que vino a ser una de las primeras expresiones de participación por parte de la población organizada, siendo un catalizador, al ir rompiendo esa confrontación con el ejército. Sirviendo de ente regulador entre el Gobierno y la URNG. Así también se le encargó a la CNR, el organizar posibles diálogos con la guerrilla. Convirtiéndose la CNR²¹ en un importante mecanismo de apoyo en las primeras consultas con la guerrilla, prueba de ello es que en 1990 se firmó el primer Acuerdo en Oslo Noruega, elaborándose el Acuerdo Básico para la búsqueda de la paz por medios políticos, dicho instrumento fue signado por la Comisión Nacional de Reconciliación y la URNG; en ese mismo orden se mantuvieron una serie de reuniones de acercamiento de distintos sectores de la sociedad guatemalteca, entre ellos los partidos políticos, en la cual cada sector manifestó su deseo de encontrar viabilidad para solucionar diplomáticamente la crisis que azotaba a Guatemala.

En esta nueva modalidad por primera vez, los representantes del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF, sector importante, se entrevistó con miembros de URNG en Otowa, Canadá, ambas partes al final hicieron un pronunciamiento por medio del cual expresaron su disposición cada una de las partes, de apoyar toda gestión encaminada a encontrar la solución a través de medios pacíficos al conflicto interno que se vivía en el país. En este mismo año, a estas reuniones también se sumaron las que se llevaron a cabo con los representantes religiosos, efectuadas en Quito Ecuador quienes también suscribieron una declaración conjunta. En ese mismo marco, también URNG, se reunió con el

²⁰ A través de un acuerdo gubernativo el presidente crea la Comisión Nacional de Reconciliación el 11 de septiembre de 1987, compuesta por, la iglesia católica, partidos políticos, y con la representación de un ciudadano notable y el ejecutivo. Presidida por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño

²¹ La aceptación de participación de los sectores se tenían que llenar tres requisitos: legalidad, representación y legitimidad

sector de sindicatos, pronunciándose a favor de encontrar una solución a través del consenso a los problemas nacionales.

Pero sin duda, el empuje más fuerte para el proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG fueron las transformaciones económicas, sociales y especialmente políticas en la arena internacional. a partir del fin de la Guerra Fría, el mundo sufre cambios radicales en su estructura internacional, el colapso del bloque socialista, la desintegración de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín el 19 de noviembre de 1990. Esto dio origen a cambios en la estructura internacional de un esquema bilateral que se transformaba en un esquema multilateral. Generando una desideologización de los conflictos, lo que hace manifiesto sus causas reales y la urgencia de buscar soluciones no violentas.

Es por ello, que ésta situación incidió muchísimo en los planteamientos de URNG, al observar como la hegemonía de la idea democrática, había convertido en inválido el recurso revolucionario armado, como forma de alcanzar el cambio social, por lo tanto este procedimiento era ya obsoleto e iba destinado a extinguirse. Estos cambios de objetivos tanto en actores que antes mantenían posiciones antagónicas ahora buscaban el consenso y la cooperación como consecuencia de la desideologización.

Hacia finales de 1990, para ese entonces empezaron a darse grandes cambios en la política internacional como fue el Nuevo Orden Mundial, lo cual de una manera generaba estos cambios a escala internacional también como en lo interno se modificó a los actores de la política interna, al producirse las elecciones, asumiendo el Ingeniero Jorge Serrano Elías²², como presidente de la República de Guatemala desde los primeros días dijo estar de acuerdo con encontrar una solución al conflicto interno, para lo cual propuso una iniciativa de paz, la misma incluía entre los temas: el fin de la lucha armada; una mayor equidad económica y social; respeto y refuerzo del Estado de derecho como la profundización del proceso democrático, generando muchísimas expectativas en la población al comprometerse a continuar y dar cumplimiento a las negociaciones, todo ello provocó importantes cambios en su gabinete de Gobierno dirigidas a facilitar las acciones. Por primera vez el ejército aceptó sentarse a dialogar con URNG, esto significó que reconocían la legitimidad de la URNG, como una de las partes signatarias, en vías de poder encontrar una solución factible al conflicto por medios pacíficos.

En virtud de lo anterior, al iniciarse las conversaciones directas, estas iban encaminadas por la vía positiva, participando en esa oportunidad, un grupo representando al Gobierno a cargo de Lic. Manuel Conde Orellana, por parte de la CNR la dirigía Monseñor Rodolfo Quezada Toruño; Francisco Vendrell, observador nombrado por Naciones Unidas, como también participar por la URNG los tres comandantes: Rodrigo Asturias (Gaspar Ilon), Jorge Ismael Soto (Pablo Monsanto) y Ricardo Ramírez De León (Rolando Moran), alcanzándose en este encuentro, un entendimiento sobre las instrucciones para un diálogo permanente, así como la elaboración de un temario básico en las siguientes reuniones entre el Gobierno y la URNG, se le conoce como el Acuerdo Sobre Procedimientos para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, firmado 26 de abril de 1991

²² Antes de esto el Ing. Jorge Serrano Elías había participado también en las reuniones para la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación, en 1987

Vale la pena mencionar que el recién firmado Acuerdo Sobre Procedimientos para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, el cual dejó establecido una temática bien definida, lográndose que los Acuerdos derivados del proceso de paz se subdividieran en dos grandes grupos:

Acuerdos sustantivos, que son los que abarcan una serie de componentes que parten de la interpretación del origen del conflicto armado interno, como la intención de los mismos de eliminar los problemas que produjeron los desajustes de que se ocupan de cada uno de ellos, entre los que podemos mencionar: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos y hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca, Acuerdo sobre Identidad de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática.

Con relación a los acuerdos operativos son todos aquellos que se producen como efecto de dar por concluido el conflicto y ha implicado una serie de gastos para que se garantice su cumplimiento, entre ellos el Acuerdo sobre el Definitivo Cese al fuego, sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, Acuerdo Sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz²³, estableciéndose una primacía de los temas sustantivos sobre los operativos. Cabe mencionar además, que a partir de este bloque de reuniones, tras la firma del Acuerdo Marco sobre la Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, empezó una nueva modalidad en las negociaciones.

Dicha dinamización consistió en la participación por medio de sugerencias, tratando de aportar a la Comisión las propuestas por parte de la sociedad civil, sobre los temas relacionado con los Derechos Humanos, canalizándolas a través de Monseñor Quezada de la CNR y Francisco Vendrell, como observar por parte de la ONU. Las pláticas no se interrumpieron, pues se había continuado con el método de penduleo por parte del Conciliador y se habían organizado algunas reuniones formales para diciembre de 1992, en las que finalmente se arribó a preacuerdos, sobre el tema de Derechos Humanos.

Con relación a esto último uno de los subpuntos que contenía el tema, más controvertido era referente a las Patrullas de Autodefensa Civil (grupos paramilitares organizados por el ejército), y las Funciones e Integración de una comisión para deducir responsabilidades a los causantes de violaciones de los derechos humanos. Y una de las propuestas hechas por el líder de CNR, fue discutir y aprobar un acuerdo sobre las medidas y acciones a tomar para terminar con las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, excluyendo de esta propuesta el tema de las PAC²⁴ pero incluía a la

²³ UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR, Acuerdos de Paz, Acuerdo sobre Procedimientos para Búsqueda de la Paz por medios Políticos, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Tercera Edición Guatemala, 1998, p. 25-29.

²⁴ Un acuerdo parcial consistía en debían ser verificadas por el Procurador de los Derechos Humanos, que fueran conformadas voluntariamente. Ya que la ONU y los organismos de derechos humanos recomendaba que se disolvieran las PAC, pero el gobierno se comprometió a no conformar nuevas PAC.

Comisión de la Verdad y el Derecho Internacional Humanitario, la cual fue aceptada por parte del Gobierno del Presidente Serrano.

Sin embargo para darle el seguimiento a la temática acordada, el siguiente punto correspondía a la democratización y derechos humanos, dicho tema puso en riesgo las negociaciones ya que las partes no pudieron superar su antagonismo sobre el tema, lo cual ocasionó una fase de empantanamiento, firmándose únicamente el Acuerdo sobre Democratización, no así respecto a Derechos Humanos, algunos actores entregaron propuestas a modo de encontrar un acuerdo factible entre las partes, pero esto demoró el proceso por más de dos años.

Con el autogolpe de Estado por parte del presidente Serrano Elias, ocasionó un estancamiento en la democracia y se inició una sene de manifestaciones de repudio. Luego el Congreso de la República nombra para finalizar el término del período presidencial al Lic. Ramiro de León Carpio ex Procurador de los Derechos Humanos.

Con este Gobierno, se reanuda nuevamente las negociaciones el 10 de enero de 1994, firmándose el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, con ello surgen nuevas modalidades en el proceso de democratización y pacificación, también se substituye al conciliador por mediador quien es nombrado por las Naciones Unidas, el señor Jean Arnolt lo cual garantizaba la credibilidad del compromiso político a que llegaran las partes, con facultades para proponer todas las iniciativas encaminadas a agilizar el proceso. Así como se acordó la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), abierta a la participación de todos los sectores para discutir los puntos del temario y transmitir sus recomendaciones a las partes, quedando instaurada en mayo de 1994.

Definitivamente, esta modalidad en las negociaciones responde a la necesidad de mejorar los canales de diálogo como el de encontrar soluciones en consenso, de tal manera que se estaba consolidando la participación de la población como una verdadera democracia. Creando un espacio de discusión, tolerancia, negociación y concesiones a favor de las grandes mayorías. Con este acuerdo hubo otro aspecto nuevo y de relevancia a cerca de la institucionalización del Grupo de Países²⁵ Amigos para Guatemala, incluyéndose la participación decisiva de Estados Unidos²⁶, quien empezó a seguir muy de cerca, al involucrarse en las negociaciones relacionadas a la Paz, desde entonces se nota un breve aumento de nuevo en su cooperación bilateral. También en ese mismo año en México el 29 de marzo se firmaron tres documentos, el Acuerdo de Calendario de las Negociaciones para una Paz Firme y Duradera en Guatemala, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y la Declaración Conjunta del Gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca por medio de la cual dejaban para otra fecha lo relativo a la Comisión para la Verdad.

En Oslo Noruega se firmaron dos Acuerdos uno el 17 de junio de 1994 titulado Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado y el 23 de junio de 1994 el Acuerdo Sobre el Esclarecimiento de las Violaciones de los Derechos Humanos y Hechos de Violencia que causaron sufrimiento

²⁵ Los países amigos: Colombia, España, México, Noruega y Venezuela.

²⁶ REYES ILLESCAS, Miguel Angel. Los complejos Senderos de la Paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México. INCEP Guatemala, 1997. pp.65

a la población Guatemalteca. Dicha Comisión fue conformada hasta en 1997 por el profesor Cristian Thomashau, el Lic. Edgar Ballisel Toj y la Licda Otilia Lux Cojti. la misión tenía como objetivo esclarecer los crímenes de lesa humanidad acontecidos durante los 36 años que duró el conflicto armado.

Con estas acciones se inició una nueva ronda de conversaciones entre las partes sobre el siguiente tema Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas lográndose la mayoría del consenso y de igual manera Monseñor Quezada hizo una propuesta unilateral referente a un cese al fuego, en este contexto también el presidente De León Carpio trasladó su propuesta, que consistía en firmar un referéndum con la URNG que incluía la suspensión definitiva de hostilidades, a lo cual no aceptó la otra parte. Se continuó buscando el consenso en el proceso por lo que la URNG presentó una propuesta a la paz, en 1995 en la cual se aceptaba un planteamiento de la Asamblea de la Sociedad Civil ASC, logrando firmar lo más pronto posible la paz. El 31 de marzo de 1995 en México se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, este acuerdo tiene una característica, otorga un mandato especial nuevamente a MINUGUA la verificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Posteriormente se llevó a cabo una reunión entre la URNG y los partidos políticos en Panamá el 22 de agosto de 1995, donde se firmó el Acuerdo de Contadora, por medio del cual las partes participantes se obligan a reconocer los acuerdos firmados hasta la fecha durante el Proceso de Paz y además se comprometen los partidos políticos ha continuar con la vía de la Paz.

Toda esta serie de acuerdos daban viabilidad para el fortalecimiento del proceso de paz, sin embargo el siguiente tema era aspectos socioeconómicos y situación agraria, el cual correspondía a la agenda propuesta a discutir requería de mucha madurez de las partes, por ser uno de los temas más difíciles, ya que uno de los principales problemas al que enfrentaba el desarrollo rural era en ese momento el uso y propiedad de la tenencia de la tierra. Este era el último año de gobierno del presidente De León Carpio, un año electoral en el cual se vislumbró el triunfo del Partido de Avanzada Nacional PAN, en su dirigencia se empezó a tener los primeros contactos con la URNG, con el envío a mediados de 1995, del documento amarillo, referente a su programa de Gobierno del PAN, continuando con una entrevista en el Salvador donde intercambiaron temas entre ellos la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del poder civil, así como acerca de la necesidad de fortalecer en el Ejército una corriente de paz apegada a la institucionalidad.

El 14 de enero de 1996, Álvaro Arzú asumió la presidencia, y con esto se conformó una nueva estrategia para lograr avanzar en el proceso, en primer lugar, se buscaba más presencia internacional por parte del Gobierno y lograr con ello, el mayor respaldo político por parte de la Comunidad Internacional, bajo esta primacía se incorporaba la Cancillería directamente en el manejo político vinculado con las negociaciones. En segundo lugar el Gobierno instaló la COPAZ, coordinada por Gustavo Porras, secretario privado de la Presidencia, acompañándole Raquel Zelaya y Richard Aitkenhead, basándose en la búsqueda de entendidos básicos acerca de la naturaleza de los problemas más importantes que se encontraban en el camino como obstáculos para el desarrollo del país.

Es importante recordar que a finales de enero de ese mismo año, se contó con la presencia del Secretario General adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos.

Marrack Gouldin, para enterarse sobre el estado de las negociaciones, evaluarlo y conocer sobre los pasos a seguir en el Proceso de Paz, entrevistándose para ello con el Presidente y otros sectores del país como la sociedad civil, el CACIF con representantes del Grupo de los Países Amigos, así como con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y los Jefes de los Programas y Agencias de la ONU, también se entrevistó el señor Gouldin con la comandancia de la URNG en México, quienes expresaron su buena disposición de continuar las negociaciones y reanudarlas hasta llegar a la firma de la Paz.

A finales de febrero del año en mención, se da la primera ronda de negociaciones formales entre la COPAZ y la URNG con presencia del moderador Jean Arnault, quien da el primer comunicado conjunto por medio del cual se afirmaba el reinicio de las negociaciones de paz, continuando con la agenda acordada en el Acuerdo Marco de fecha 10 de enero de 1994.

El siguiente paso requería de la capacidad tanto técnica como política para conducir el diálogo y la concertación en un tema tan difícil como era el Acuerdo Socioeconómico, y Situación Agraria, poder encontrar una convergencia como punto de partida para la solución de la problemática guatemalteca, siendo esto una causa del enfrentamiento armado, es por ello que el Presidente Arzu tuvo cuidado en seleccionar al grupo que representaría al Gobierno en la mesa de negociaciones ante la URNG.

3. Acuerdos firmados en 1996

3.1. Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

En este contexto, el 6 de mayo de 1996, en México se firmó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, compuesto por cuatro capítulos: a) Democratización y Desarrollo participativo, solo a través de la participación ciudadana se fortalecería la democracia, lo que evitaría cualquier abuso, generando los mecanismos necesarios para garantizar la participación a todos los niveles; b) Desarrollo social se realizaría por medio de políticas económicas y sociales en educación, salud, vivienda y trabajo, para lo cual era necesario la colaboración de los empresarios nacionales y extranjeros a que invirtieran en el país; c) Situación Agraria y Desarrollo Rural, este acuerdo persigue la modernización desde las modalidades de producción y de cultivo hasta la protección del ambiente, incluyendo la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos, ahora bien, con respecto a las tierras, tres fueron los mecanismos fundamentales, la creación del Fondo de Tierras destinado a asignar las tierras y a proveer de créditos que permitieran la adquisición de las mismas, como también la realización de un nuevo catastro que otorgará la certeza jurídica a la propiedad, y la dependencia presidencial para la solución de conflictos de tierras; d) Modernización de la Administración Pública y Política Tributaria, al respecto el Gobierno se comprometió a transformar eficientemente la dirección pública, en vías de lograr el ideal, de convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de progreso, para ello se enmarcaría en la descentralización y desconcentración lo cual implicaría la evolución del poder de decisión así como contar con los recursos necesarios para suplir las demandas locales de la población, para ello también es necesario mejorar la fiscalización, profesionalización y la dignificación de los

servidores públicos; Otro inciso clave de este Acuerdo es lo referente a Política Fiscal, el mismo es determinante para el Estado, el cual se enmarca en los preceptos constitucionales relacionados con el régimen económico y social, permitiéndole cumplir con sus deberes básicos como es salud, educación, seguridad ciudadana y otras necesidades de la población, lo cual demanda también de una política presupuestaria que consista en dar prioridad al gasto social como a la eficiente ejecución del mismo, siendo la política fiscal uno de los componentes redistributivo del ingreso a través del presupuesto Nacional; importancia también tiene la reelaboración de una nueva política tributaria enmarcada en un sistema justo, y equitativo de acuerdo a la capacidad de pago, asegurándose aspectos como la eficiencia y transparencia en la recaudación tributaria, lo cual permitiría la captación de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de las tareas del mismo Estado, se consideró también una meta de recaudación tributaria, que para el año 2000 la carga de tributaria, en relación con el producto interno bruto se hubiere incrementado en por lo menos un 50%, con referencia al año 1995, por otra parte para que los esfuerzos nacionales se perfeccionarán, era necesario atacar la evasión y defraudación fiscal para lo cual se crearon las leyes necesarias que ayudarían a eliminar la evasión y fortalecerían la administración tributaria.

Por todo lo anterior, no cabe duda sobre la trascendencia de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos, y Situación Agraria, el cual constituye un factor substancial en la democratización de nuestra nación, fundamentado en principios y compromisos tanto por parte del Estado como de la sociedad civil, para lograr el desarrollo económico y social, para lo cual es importante contar con la participación ciudadana para fomentar la productividad y el crecimiento económico para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y la valorización del potencial humano. Al respecto el Lic. Lizardo Sosa, comentó que para "profundizar en una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y que la ampliación de la participación social es un baluarte contra la corrupción, los privilegios las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en detrimento de la sociedad. Por lo tanto, la participación aparece como un instrumento para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad"²⁷.

3.2 En busca del acceso al poder civil

Se continuó en ese mismo año con otra serie de rondas a través de las llamadas de penduleo (que quiere decir consultas del moderador a ambas partes, por separado), para discutir el último tema, relacionado al Fortalecimiento del Poder Civil y la función del Ejército en una sociedad democrática. Firmándose también en México el 19 de septiembre de ese mismo año, resolución importantísima, porque esto significaba que se había superado el penúltimo obstáculo que había antes de la firma de la paz firme y duradera. Según este Acuerdo para fortalecer el poder civil era necesario modernizar y fortalecer al Estado, el sistema de Gobierno, afianzando la función legislativa, reformando la administración de la justicia, garantizando la seguridad ciudadana, redefiniendo las funciones del Ejército a la defensa de la soberanía del país y a la integridad de su territorio, por lo tanto no tendría otras funciones, su participación se

²⁷ SOSA, LIZARDO ASÍES. La Paz: un proyecto incluyente, XII Seminario "Sobre el Rol de los Partidos Políticos, Guatemala, 1996 Pp 76

limitaría a cooperar en otros campos, y su doctrina iría orientada al respeto de los derechos humanos, con el propósito de que éste se subordinara al poder civil. Para algunos comentaristas²⁸ con esta firma se cerraba en forma positiva y atinada el capítulo de los acuerdos sobre temas sustantivos, de la agenda de negociaciones definidas en 1991.

Durante el transcurso de 1996 hubo mucha expectativa por parte de la población, porque se había logrado negociar los acuerdos más difíciles, como el de Aspectos socioeconómicos y situación agraria y el definitivo cese al fuego, el primero de estos por ser una temática tan controvertida, debido a la importancia que tiene, porque se sustentaba en responder a las causas estructurales que originaron el conflicto armado interno, que en un momento causó cierto recelo al verlo como una amenaza al régimen de la propiedad privada; y otro de los Acuerdos porque no hubiera más confrontación entre ejército nacional y el ejército de la guerrilla, no más tomas de carreteras, ni más riesgos para los niños con las bombas cleimor. Como producto de los mismos, la población se sintió más segura y respiró mayor tranquilidad, generando esto con fianza a la inversión nacional y extranjera.

3.3. Últimas Negociaciones en 1996

Durante el mes de octubre de ese mismo año, las negociaciones sufrieron un impasse al suspenderse por el secuestro de la señora Olga de Novella, por el guerrillero Rafael Augusto Baldizón Núñez, conocido como comandante Isaías, y miembro de la Organización del Pueblo en Armas. Este incidente desconcertó a la población, cuando todo parecía tener credibilidad respecto al diálogo para lograr la paz, pero era precisamente una de las partes quien violaba el Acuerdo Global de Derechos Humanos y el compromiso de la URNG de cesar el impuesto de guerra, esto causó un rechazo generalizado por la población que por un momento se vio obstaculizado el proceso. Con referencia a este asunto un documento de ASIES, hace referencia al escribir que "por un lado el sector privado evidenció ciertas divergencias de visión sobre la paz entre los representantes del agro y la cúpula empresarial, habiendo asumido los primeros una posición abiertamente crítica y opuesta, mientras que los últimos una posición moderada. Los sectores populares se vieron sorprendidos por el hecho y pareció prevalecer entre los mismos el temor de un retroceso en los avances ya obtenidos en la negociación de paz, lo que los llevó a restarle importancia a la acción ilícita de la ORPA"²⁹.

Superados los obstáculos generados por el incidente del comandante Isaías, se inició la última ronda de negociaciones, tras haber planteado la URNG al Gobierno modificar el orden de los temas de paz, la separación de la mesa de negociaciones del Líder Rodrigo Asturias conocido como Gaspar Ilom comandante en jefe de la Organización del Pueblo en Armas e integrante de la URNG. Seguidamente se reiniciaron las conversaciones las cuales se llevaron a cabo en Europa, firmándose tres acuerdos operativos. El Acuerdo Sobre el Definitivo Cese al Fuego, firmado en Oslo Noruega el 4 de diciembre de 1996, el cual se transcribe como la finalización de hostilidades, de la confrontación, el derramamiento de sangre inocente, del dolor, de la muerte de muchos guatemaltecos.

²⁸ Molina Raúl, Columnista de Siglo XXI, 11 de noviembre de 1996.

²⁹ Ver informe de ASIES

En dicho acuerdo se estableció que a partir de que Naciones Unidas instalara el mecanismo de verificación, se les daría a los excombatientes de URNG desde el día "D" que significa la fecha de desmovilización, un plazo de 60 días para que fueran desmovilizados y entregaran sus armas, a las unidades internacionales. En ese sentido a veces nos parece, que un acuerdo tiene mayor valor o importancia pero la realidad es que cada uno de los distintos acuerdos que conformaron los grandes hitos del proceso de paz, merece el mismo nivel jerárquico porque ninguno podría ser más que otro, debido que uno necesita ser complementado por el otro que viene. Es decir que el proceso de negociaciones, se fue tejiendo uno por uno, formándose el siguiente eslabón de la cadena con la del Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, firmando en Estocolmo, Suecia el 7 de diciembre del mismo año; y uno de los más complicados, fue el de la incorporación de la URNG, debido a las implicaciones y el debate que se había desatado, era difícil encontrar una figura legal en que estuvieran de acuerdo las partes, firmando finalmente en España, el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad, el 12 de diciembre de ese año.

El 29 de diciembre de 1996, finalmente en la ciudad de Guatemala se firmó, el Acuerdo Sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Así como también en esa misma fecha se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradero. Con esta firma se concluyó también el desarrollo de la temática establecida en el Acuerdo Global. Principalmente a través de este documento se lograba darle seguridad a todos los Acuerdos previos que se habían firmado entre el Gobierno de Guatemala y la URNG y que del mismo modo así como se incluían todos, automáticamente entraban en vigencia, con excepción del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el mismo se encontraba vigente desde 1994.

Como se ha venido observando, con la finalización de la época de violencia y la transición democrática en Guatemala ha sido causa de mucha expectativa, tanto para nacionales como para amigos extranjeros, porque por primera vez se experimenta un proceso progresista y democrático, el cual lucha contra las causas reales del conflicto. La firma de la Paz, se debe considerar la meta mínima, ya que deberá continuarse con el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz.

II. GUATEMALA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Como se ha mencionado anteriormente, finalmente los esfuerzos del Gobierno y de la URNG, permitieron la suscripción del Acuerdo de la Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996. El Gobierno para lograr su objetivo, colocó a hombres claves de su confianza de la iniciativa privada, miembros del ejército menos conservadores, y profesionales también conocedores del problema relacionado con la paz y todos con un espíritu progresista. De tal manera que con el apoyo de todos estos sectores, se facilitó la implementación de los Acuerdos. Por el otro lado, la URNG, quienes estaban muy bien identificados con los sectores sociales y sindicales, también se incorporaron a este mismo esfuerzo. De esa manera se podría ejecutar exitosamente el cronograma.

En este contexto, el objetivo fundamental post-conflicto consistió en sentar las bases de una Paz Firme y Duradera, realmente lo trascendental es la transformación de Guatemala, principalmente en aspectos constitucionales, legales, políticos, institucionales, económicos y sociales; porque estos aspectos tienen una vinculación directa para la consolidación de la paz. Además un requisito indispensable para construir el desarrollo del país en el futuro. En ese marco, el crecimiento económico y el progreso social son componentes básicos siempre que formen un todo, es decir de forma integral.

Al respecto debemos recordar, que durante muchos años, la crisis que había imperado en el Estado antes de la firma de la Paz, no permitió el crecimiento integral, caracterizado por la desviación de fondos, para el pago de funcionamiento del Estado, mientras lo referente al gasto de inversión social, era lo mínimo. Esto aunado a las violaciones de los Derechos Humanos, la impunidad, la corrupción y la impunidad lo que generó una imagen externa negativa dándose el bloqueo de ventanillas para la venta de productos guatemaltecos. Mientras tanto la sociedad internacional impulsaba el libre comercio de mercados, pero en el caso de Guatemala, el proceso de paz era un condicionante político que incidía para la estabilización de su comercio exterior³⁰.

Al respecto el Gobierno del Presidente Arzú, impulsó una serie de acciones que vinieron a modernizar la obsoleta red vial, lo cual limitaba anteriormente el desarrollo de productos agrícolas guatemaltecos con el resto de mundo, debido a la carencia de una infraestructura física adecuada, especialmente que en el interior de la república, el área que se vio seriamente afectada por el conflicto armado. Encontrándose casi toda la red deteriorada, deteniendo cualquier intento de estas poblaciones de sacar sus productos agrícolas al mercado extranjero, y con el agravante de ser un país en desarrollo, frente a un fenómeno llamado globalización que exige la rapidez y eficiencia para poder competir en el mercado internacional. Esa fue una de las razones fuertes que tuvo el Gobierno del presidente Arzú, para promover la inversión en la infraestructura y modernización de toda la red vial.

Indiscutiblemente, por medio de la suscripción de los Acuerdos de Paz, el Gobierno de Arzú logró avances políticos significativos que sus antecesores no lograron

³⁰ Consisten en estabilizar el espacio comercial mediante el cese de los conflictos armados, impulso de gobiernos civiles electos; ampliación de espacios de participación electoral, que incluyan a sectores de izquierda; el cambio de funciones y la reducción de los aparatos militares y paramilitares; modernización económica de acuerdo al modelo neoliberal

en los años anteriores, como se pudo observar, el avance que se dio, desde que él asumió a la Presidencia de la República, se vio por primera vez, desde 1954 una búsqueda por parte del Gobierno de una preeminencia del poder civil sobre el poder militar; la imagen internacional desde entonces se fortaleció, pero debemos reconocer lo importante que fue la firma del Acuerdo Cese de Hostilidades marcando el fin de la represión política, que afianzó un clima de gobernabilidad aceptable, dentro de la población guatemalteca. Mientras tanto, el Gobierno internamente se preparaba para el momento de la implementación de los compromisos, y es por ello que integró, la Comisión Presidencial de la Cooperación para la Paz a Richard Aitkenhead, con la función específica de apoyar un esfuerzo de coordinación interna y externa para la movilización de los recursos que se requerían, a fin de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz.

Dentro de esta perspectiva, las partes establecieron por medio de un acuerdo las condiciones, la forma y el tiempo para poder llevar a cabo la implementación de los Acuerdos, en este sentido el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, suscribieron el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, el cual se divide en tres fases, la primera cubre un periodo de 90 días a partir del 15 de enero de 1997; la segunda fase cubre el periodo hasta el final de 1997; y la tercera fase comprende los años de 1998, 1999 y 2000.

Las partes signatarias de los Acuerdos mantuvieron muy buena voluntad política para cumplir con los compromisos que devienen de los mismos, como se puede observar que desde que empieza a transcurrir los primeros meses de 1997, se establecieron estrategias nuevas para lograr el éxito del programa de la paz, se contó además de la Secretaría de la Paz "SEPAZ" del Gobierno, la conformación de la Comisión de Acompañamiento³¹, que estaba integrada por dos representantes del Gobierno y dos por la URNG, cuatro ciudadanos notables y un representante del Congreso y por supuesto un representante por MINUGUA, como observador. MINUGUA ha sido un actor clave desde sus inicios, ha sido garante de la labor fiscalizadora y verificadora de los Acuerdos de Paz; y la conformación de comisiones sobre las reformas del Sistema Judicial y Electoral; además la conformación de las Comisiones Paritarias establecidas en el Acuerdo Indígena, ya en sí todas estas nuevas modalidades de consultas con los diferentes sectores de la población que nunca habían participado, hacían del proceso desde ya algo novedoso y se estaba llegando a niveles de participación que nunca se había logrado de no haber sido porque el país se había abierto el camino de la democratización.

El Gobierno por su parte contaba con un proyecto integral de los acuerdos, tanto de los parciales como los que se integraron, que fueron signados en el año de 1996, a través del llamado Programa de la Paz, el cual empezó a ponerse en movimiento sobre la base de las fechas del Cronograma de Implementación, el cual tenía como objetivo principal darle al país un nuevo giro al desarrollo integral de su población y sus diversas regiones geográficas, con especial énfasis en la solución de los programas del área rural, donde se encuentra la población que por muchos años permaneció marginada del progreso y participación; excluyentes de todo tipo mínimo de educación, salud, acceso

³¹ Emitido el 5 de febrero de 1997 por medio del Acuerdo Gubernativo número 83-97.

a los servicios básicos, como también a la poca capacidad de comerciar sus propios productos.

El equipo de trabajo del Gobierno, tuvo como objetivo principal la elaboración del Programa de la Paz, en el cual participaron todas las unidades ejecutoras del Gobierno Central, las entidades descentralizadas y autónomas y los Fondos Sociales, en la presentación de proyectos en formatos parecidos, que dieran respuesta a los compromisos adquiridos por el Gobierno de Guatemala. A través de este programa se pretendía lograr la ejecución del mismo de manera eficiente, oportuna y prioritariamente.

El Programa de la Paz se dividió en cuatro áreas, las que consistían en: Reinserción de Población Desarraigada y Desmovilización; Desarrollo Humano Integral; Desarrollo Productivo Sostenible y Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático, las cuales están subdivididas en veintinueve programas: el área uno: Reinserción de la Población Desarraigada, Desmovilización de Excombatientes, Apoyo a Víctimas del Enfrentamiento Armado Interno, Esclarecimiento de los Hechos Históricos y Desarrollo Comunitario para la Paz; área dos: Emergencia para la Población en Extrema Pobreza, Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas, Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda, Infraestructura y Participación de la Mujer; área tres: Programa de Reforma y Capacitación Laboral, Programa de Desarrollo Agropecuario, Forestal Pesquero y Ambiental, Programa de Fondos de Tierras y Programa de Apoyo a la Inversión, Empleo y Exportaciones; y la cuarta área comprende: Reformas legales y Constitucionales, Fortalecimiento de Instituciones de Derechos Humanos, Modernización del Organismo Ejecutivo, Modernización del Organismo Legislativo, Modernización del Organismo Judicial, Seguridad Civil Ciudadana, Fortalecimiento de la Recaudación Tributaria, Apoyo a los Consejos de Desarrollo, Fortalecimiento Municipal, Registro y Catastro, Desarrollo y Ejecución del Programa de la Paz y Modernización del Ejército; e integrado por ciento tres sub programas³².

Este Programa representaba una serie de mini proyectos, el cual fue presentado a partir de enero de 1997, a las entidades nacionales y a los países amigos, el cual era un emprendimiento a corto, mediano y largo plazo con objetivos bien definidos. Por ello este conjunto de soluciones a ejecutar, inyectaba para volver a traer la inversión, que durante tres décadas se había detenido, tanto de inversionistas nacionales como los provenientes del extranjero. De acuerdo con este planteamiento era necesario la búsqueda de la eficacia del sector público, para lograrlo, era necesario que los encargados de la cosa pública debían darle un nuevo sentido de acción, para provocar considerablemente que se incrementara el auge en la inversión de obras físicas especialmente en planes de desarrollo, además esta estrategia generó un ánimo de confianza en los inversionistas privados.

Debemos reconocer, sin embargo que todas estas medidas para la implementación de los Acuerdos de Paz como tal y en especial el socioeconómico y situación agraria estarían desde sus inicios sujetos a mucha discusión, ya que el desarrollo iba a estar íntimamente relacionado con los cambios económicos estructurales y profundos del país, que deberían ser los que proporcionarían el bienestar, satisfactorios, empleos, seguridad y otras condiciones más para que el pueblo pudiera

³² GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. Programa de Gobierno del presidente Arzú, conocido como "Programa de la Paz" 1996-2000

vivir en paz. En la actualidad se está trabajando para poder cumplir con la meta de entregar más tierra a los campesinos.

Como dijimos anteriormente, que para lograr ese ambicioso programa y empezar la construcción de una nueva sociedad democrática se necesitaba del capital financiero y político, lo cual requería de la participación activa tanto de la comunidad interna del país como del apoyo de la Comunidad Internacional, para lo cual el Gobierno de Álvaro Arzú lanzó una solicitud abierta para contar con la solidaridad de la Comunidad internacional, quienes respondieron con un alto nivel de buena voluntad y generosidad a la implementación de los Acuerdos, a lo que dice Susanne Jonas, "principalmente porque era percibido como uno de los mejores, para la intervención internacional, en la resolución de conflictos entre mediados y finales del decenio de los noventa"³³. Como consecuencia de ello, se plantearon grandes expectativas, principalmente por parte de la Comunidad Internacional sobre la oportunidad de lograr el desarrollo humano integral del país. Y en el caso de Guatemala, además la Comunidad Internacional fue desde sus inicios un bastión importante en el proceso de negociaciones a través de iniciativas internacionales, de apoyo para lograr conseguir la pacificación y la democratización, quizás un motivo que levantó interés en el exterior, fue el hecho de haber sido uno de los conflictos armados más prolongados del Siglo XX en América Latina.

Como resultado de este planteamiento hecho en enero de 1997, por parte del Gobierno de Guatemala, a los donantes internacionales a través del Grupo Consultivo (el cual ampliaremos en el capítulo número 3). Países Amigos respondieron con un decidido proceso de apoyo a la implementación de los Acuerdos, quienes por mucho tiempo no habían beneficiado de esa manera activa a Guatemala lo que debería verse como un cambio trascendental. Por supuesto, el Gobierno guatemalteco contó también con el apoyo por parte de la sociedad nacional, tanto por fuerzas activas a favor de la paz, como del resto de la población en general que se sumaron a un propósito en común que consistía en voluntad, participación y colaboración por parte de todos los sectores nacionales tanto organizados como no organizados. Al respecto en una oportunidad el Presidente Arzú comentó que cuando él se refería acerca del concepto de cooperación, "el Gobierno no reduce la misma a su dimensión internacional, esa dimensión está comprendida en el concepto, pero unida a la cooperación interna, en la cual pueblo y Gobierno deben sumar recursos y estrechar filas, puesto que el porvenir de Guatemala depende esencialmente de los guatemaltecos"³⁴.

Por otro lado, vale la pena mencionar que dentro de una serie de mecanismos de discusión y búsqueda de consensos para la formulación de propuestas, se realizaron durante el primer año de paz, el establecimiento de las diferentes comisiones paritarias y multiseccionales, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos. Entre las comisiones creadas se pueden mencionar: la Comisión Especial de Incorporación, la cual estaba integrada por el Gobierno, URNG y la comunidad internacional, la Comisión de Acompañamiento cuyo objetivo principal consistió en lograr efectivamente el alcance oportuno de los compromisos adquiridos por el Gobierno, con respecto a las propuestas de calendarización y recalendarización de metas con relación al Acuerdo sobre el cronograma, el 21 de febrero se instala la

³³ JONAS Susanne. *De Centauros y Palomas: El proceso de Paz Guatemalteco* Pp267.

³⁴ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Cronicas de la Paz 1996. De las palabras a las obras.* Gobierno de la República de Guatemala. 1997. pp 40

Comisión de Reforma Electoral³⁵, con el propósito de realizar un estudio, análisis, y presentación de las recomendaciones con relación a una Propuesta de Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; se creó también la Comisión Paritaria de Reforma Educativa³⁶, con el fin de presentar una Propuesta de Reforma al Sistema Educativo que respondiera a la diversidad cultural y lingüística del país; se conformó también la Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas³⁷, para estudiar y presentar al Gobierno las modalidades de la oficialización de los idiomas indígenas; Comisión para la Definición de Lugares Sagrados cuya misión era proponer las formas de conservación y administración de los sitios sagrados mayas; se conformó también la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra³⁸ de los pueblos indígenas con la finalidad de impulsar los procedimientos institucionales apropiados para la regularización de tenencia de la tierra. Al conformar estas comisiones el Gobierno, dio prioridad a los compromisos más urgentes derivados directamente del enfrentamiento armado, con lo cual difundió un claro mensaje positivo a la población.

Es por ello que los primeros pasos en la aplicación de acuerdos como el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se dieron a partir de 1997, con la formación de las Comisiones Paritarias, en donde se contó con la presencia de dirigentes mayas, lo que fue decisivo, no sólo porque así lo establecía el Acuerdo sino porque era la manera de conseguir consenso. Afortunadamente también a principios de ese mismo año, se conformó la Comisión de Reforma Electoral, otra comisión que está contemplada en los acuerdos, con participación de los diferentes sectores políticos cuyo resultado final contiene iniciativas como: el Documento de Identidad Personal, Actualización del Padrón de las Mesas Electorales, Transparencia y Publicidad en todo lo que se refiere a la presentación de candidatos y al financiamiento de las campañas, así como a la correspondiente rendición de cuentas.

De ésta manera, se produjo un avance importante, con la instalación el 31 de julio de 1997, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, lo que vino a dar cumplimiento al acuerdo suscrito por las partes en Oslo, en 1994 que estaba dirigida por el experto alemán en derechos humanos, doctor Christian Tomuschat, la Licda. Otilia Cotí y el abogado Alfredo Balsells Tojo, esta Comisión por casi un año recaudó información por medio de testimonios de nueve mil víctimas de la guerra, presentando su informe final el 25 de febrero de 1999, denominado "Guatemala: Memoria del silencio", entre las conclusiones, la Comisión señaló que más de 200.000 personas perdieron la vida como consecuencia del enfrentamiento armado, siendo más del 80% indígenas asignándose la responsabilidad institucional por el 93% de las violaciones del Estado principalmente pertenecientes al Ejército.

Otra Comisión, que vino a fortalecer la participación de la sociedad nacional, fue la Comisión Paritaria de Reforma y Participación; y la Comisión de Apoyo Técnico al Congreso. De relevancia es mencionar que el 2 de abril de 1997 se instaló la Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional, que contaba con técnicos y funcionarios de varias instituciones nacionales, involucrados en elaborar proyectos, mejorar los mecanismos administrativos y operativos internos, así como

³⁵ Acuerdo 16-27 del Tribunal Supremo Electoral.

³⁶ A través del Acuerdo Gubernativo 262-97, del 20 de marzo de 1997.

³⁷ Se emitió el Acuerdo Gubernativo número 308-97, con fecha 10 de abril de 1997.

³⁸ Acuerdo Gubernativo 515-97, del 8 de julio de 1997.

mejorar el apoyo de los donantes en los procesos de gestión, también mejorar la capacidad de ejecución de los proyectos.

Cabe destacar que en tiempo aceptable, la URNG logró establecer las primeras acciones necesarias y desarrollar las fases de incorporación inicial, principiando desde los primeros días de enero de 1997, el proceso de legalización e inserción a la sociedad de 2.959 excombatientes, concentrándose en 8 campamentos ubicados en los departamentos de Petén, Quiché, Quetzaltenango, Escuintla y Santa Rosa. Por medio del cual se coordinaron esfuerzos, se definieron estrategias y mecanismos financieros adecuados, en consulta con los donantes y cooperantes, para poder facilitar y agilizar el cumplimiento del programa de desmovilización. Dentro de las actividades que se realizaron de capacitación están las de alfabetización, educación cívica, orientación vacacional y recreación, como parte del proceso de su incorporación. Algunos de estos puntos lograron más apoyo, y requirieron de un fuerte esfuerzo para lograr efectuarlos en el tiempo acordado, de las cuales el proceso de desmovilización de la URNG, tuvo el éxito del programa esperado, debido no solo porque fue supervisado por Naciones Unidas sino por el monitoreo efectuado por toda la Comunidad Internacional.

Una de las acciones que se llevó a cabo por parte del Gobierno referente al cumplimiento con los acuerdos es sobre lo relacionado con la desmilitarización, la formación y funcionamiento de la policía civil. Estas fueron unas de las primeras acciones operativas, la desintegración de 699 miembros de la policía militar ambulante, en cumplimiento a la reducción de las fuerzas armadas. Si embargo el Ejército continúa con autonomía hasta la fecha, para realizar su reestructuración, sin modificar su presupuesto, ni ha puesto en marcha la nueva doctrina militar. Por otro lado, se capacitaron socioeconómicamente a las personas para facilitar su reinserción en otras actividades laborales. Cada programa consistió en orientación vocacional, técnica y apoyo al acceso a un empleo. En relación, a la seguridad ciudadana, se crea la Policía Nacional Civil, para brindar la seguridad interna del país, encaminada a profesionalizar e inculcarles la nueva doctrina policial. Es por ello que desde enero de 1997, existieron momentos difíciles en este tema que levantaba cierta resistencia entre los diversos sectores, al empezar a esbozar la ley de la Policía Nacional Civil.

Sin embargo, paralelamente a un programa de reconstrucción global se implementó otro de estrategia de Reforma del Estado que contempló un proceso de privatizaciones, que se ha englobado bajo el concepto de desincorporación, pues se trata de transferir del ámbito del Estado a otras esferas, tanto empresas como servicios y funciones públicas, por la vía de la concesión, la desconcentración, etc. Lo que es contradictorio con los programas referentes a los Acuerdos de Paz.

En lo referente a la participación por parte de la Sociedad Civil, también hubo repuntes de las demandas de participación en acciones sociales y políticas tras la firma de la Paz. Entre ellos la participación de las mujeres principalmente indígenas, que lograron tener incidencia a raíz de la creación del Foro Nacional de Mujeres³⁹, sobre la base del Acuerdo de Cronograma, compromiso número 29⁴⁰. Siendo un espacio de participación amplia, plural, representativo, de la consulta y diálogo permanentes que involucra todos los ámbitos de la vida nacional, orientada a dar respuesta a la

³⁹ Previo a este foro, en el colectivo de la Sociedad Civil, las mujeres en San Marcos habían llevado una de las manifestaciones más numerosas: 4,000 mujeres exigiendo respeto, igualdad a sus derechos

⁴⁰ Según Acuerdo Gubernamental No. 105-98, de fecha 3 de marzo de 1998.

problemática de la mujer, eliminando la discriminación y propiciando la participación social de las mujeres en forma integral buscando el desarrollo social, económico, jurídico y político. Realizándose una consulta nacional en las 54 estructuras del Foro, en la cual se incluyeron las opiniones y el sentir de cerca de 25,000 mujeres de las comunidades lingüísticas y las organizaciones multisectoriales departamentales en todo el territorio nacional. Quienes han incorporado sus demandas a las agendas de trabajo de las mesas de concertación, referente a temas como: de salud, acceso a la tierra, violencia, legislación y políticas de equidad; no obstante, el avance en la participación de las mujeres, pese a ser incipiente y frágil, faltan mecanismos institucionales y un cambio de actitud para reducir la discriminación a todos los niveles de la sociedad guatemalteca. Otro sector de los más activos, las organizaciones indígenas, cuya agenda incluía docenas de compromisos de los acuerdos que tenían que llevarse a cabo. Además, de los diferentes compromisos que se debían realizar en la agenda de la paz, conjuntamente con las organizaciones de indígenas.

En 1998, el segundo año después de la firma de la Paz, el Gobierno también continuó ejecutando acciones importantes como la desactivación de un Comando militar especial, 4 zonas militares y 19 batallones de infantería y por ende la reducción de sus efectivos en un 33 por ciento. Y por otro lado la Comisión Paritaria Sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas durante 1998, se destacó la presentación de un anteproyecto de Ley de Fondo de Tierras, sus objetivos eran definir y ejecutar una política pública relacionada con el acceso a la tierra en coordinación con la política de desarrollo agrario del Estado, administrar los programas de financiamiento públicos orientados a facilitar la adquisición y adjudicación de tierras a campesinos y campesinas sin tierra.

En este contexto, cabe hacer referencia a la opinión de Susanne Jones, quien dice que el "Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, generó una opinión optimista del Acuerdo, al que consideraban algunos, un experimento de desarrollo sostenible, que combinaba objetivos sociales y crecimiento económico. Incorporando una alternativa rígida ortodoxa neoliberal proponiendo una mezcla de medidas de Estado y de mercado, con algunas disposiciones redistributivas indirectas. Sin pretender abolir las grandes disparidades sociales de Guatemala, el Acuerdo si expresaba un compromiso de promover el desarrollo humano integral, combinando con inversión productiva sostenible. No ofrecía tierras ni empleo bien pagado, sino que en principio asumía que el Gobierno tenía la responsabilidad del bienestar de la población, estableciendo un rumbo claro para las políticas socioeconómicas, con énfasis en la creación de un Estado funcional, el aumento del gasto social, y un sistema tributario más progresivo, si bien no especificaba con precisión qué sectores soportarían la principal carga del aumento de los impuestos"⁴¹.

En tal sentido, como se ha venido haciendo mención en párrafos anteriores, los Acuerdos de Paz preveían que la carga tributaria tenía que incrementarse en el año 2000 en un 50% con respecto a la de 1995. El cálculo que se generó llevó a formular la meta de llegar a un 12% de la carga tributaria, también es importante mencionar que Guatemala, se ha caracterizado por ser uno de los países con una carga tributaria más baja con relación a los demás países de todo el hemisferio. Para lo cual, el Gobierno intentó promover reformas al Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles (IUSI) que era significativamente más progresiva, ya que afectaba más a los grandes que a los

⁴¹ JONAS SUSANNE. De Centauros y Palomas: Proceso de Paz Guatemalteco, pp.318.

pequeños o medianos terratenientes, encontrándose con la firme oposición de varios sectores.

El objetivo principal de esta reforma era una mayor captación de recursos a las Municipalidades, pero no se contó con una verdadera voluntad de aumentar los impuestos, y en consecuencia, no hubo una estrategia adecuada que garantizara efectivos mecanismos de consulta, capaces de informar adecuadamente y recoger insumos o propuestas⁴². A inicios de 1998 se aprobó el IUSI, lo que provocó manifestaciones de algunos sectores desde el mayor partido de oposición como el Frente Republicano Guatemalteco, quien aglutinaba en la mayoría a sectores populares, quienes tomaron las calles exigiendo el retiro del impuesto, otro sector en oponerse fue el CACIF, a través de empresarios más conservadores, promoviendo una campaña masiva, para exhortar al Gobierno a no cargar con más impuestos a la población; sumándose también a esa campaña, doña Rigoberta Menchú, Premio Nóbel de la Paz⁴³ quien se oponía a la vigencia del impuesto IUSI. Se plantearon recursos de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad, pero el Presidente Arzú el 25 de febrero de 1998, para evitar un estallido social, derogó el IUSI. Sin duda, el Gobierno de Álvaro Arzú, dejó ir la oportunidad política, concerniente con el tema fiscal, ya que en ese entonces imperaban mejores condiciones políticas, entre otras cosas, la paz en su cima, y un gran apoyo de la población.

Acerca de la voluntad del Gobierno por cumplir con los objetivos fiscales especificados en el Acuerdo Socioeconómico, cabe recordarse que el informe de MINUGUA⁴⁴ a principios de 1998, evidenciaba su preocupación porque el paquete de reformas fiscales no cumplían con los lineamientos de progresividad establecidos en el Acuerdo. El problema para el Gobierno, ha sido la constante evasión al fisco, por eso en 1998, el Congreso de la República legisló para mejorar los mecanismos de recaudación de impuestos y detener las pérdidas de ingresos. Creándose la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), quien sería la responsable de la recaudación de los impuestos y de la supervisión de los problemas relaciones con los impuestos.

Es importante también destacar que en ese mismo contexto el Gobierno en febrero de 1998, solicitó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, que se recalendarizará el cumplimiento de la meta fiscal para el año 2002, considerando que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por mejorar la recaudación tributaria no había ninguna posibilidad de cumplir con los compromisos previstos en los Acuerdos de Paz, pues la carga tributaria en tres años no se había aumentado, e incluso en 1998 tendía a bajar⁴⁵, no lográndose ese objetivo hasta la fecha, lo cual ha puesto en riesgo la implementación del cronograma de actividades, por la falta de ingresos.

A raíz de esto surge la idea de un Pacto Fiscal, apoyado desde su inicio por MINUGUA, quien ve una propuesta integral necesaria, para efectuar los cambios estructurales en el sistema fiscal. De diciembre de 1998, a febrero de 1999, se realiza la selección de los integrantes de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, por parte de la

⁴² GAMBOA M. Nuria, Y TRENTAVIZI Barbara. La Guatemala Posible, la Senda del Pacto Fiscal. F&G Editores Guatemala, abril 2001 pp 19-20

⁴³ Ver De Centauros y Palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco Pp 325

⁴⁴ Segundo Informe de Verificación 1998 b MINUGUA, ONU New York, (Guatemala) 1998 b 8), Febrero 1998

⁴⁵ Ver MINUGUA 1998.b.)

Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (este tema más adelante será ampliado).

Como pudimos observar ante la imposibilidad del Gobierno de no poder efectuar la Reforma Fiscal, solicitó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, que recalendeara el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual fue estudiado por varios meses de 1998, y finalmente el 6 de octubre de este mismo año se firma el Acuerdo de Recalendarización, que buscó priorizar el cumplimiento gradual de los distintos aspectos especialmente lo concerniente al cronograma que abarca los años 1998, 1999 y 2000. Ya que en esta fase se pretendía continuar las acciones iniciadas en las fases 1 y 2, además desarrollar las recomendaciones que resultaren de las Comisiones establecidas, promover la agenda legislativa, la consulta popular, las reformas electores, y la mayoría de los compromisos debían de realizarse a finales del año 2000⁴⁶.

Otro incidente negativo, que afectó el cumplimiento de los Acuerdos de paz, fue el asesinato en forma violenta de Monseñor Juan Gerardi, el 26 de abril de 1998, dos días después de la presentación del Informe de la Recuperación de la Memoria Histórica, REMHI. Quien al presentar su informe, hizo serios señalamientos al ejército de ser los autores de los crímenes cometidos en contra de la población civil en los años que duró el conflicto armado interno. Con este crimen se manejan varias hipótesis a cerca de su muerte al respecto nos dice el Lic. Jorge García Sapon⁴⁷, que uno de los puntos principales para sustentar el crimen político en manos de autores intelectuales y materiales vinculado a un sector del Estado, es que se puede notar una conducta similar a la utilizada en la época de la contrainsurgencia, que se empleó en un crimen selectivo y luego la confusión con una captura equivocada, para aparentar la naturaleza de un crimen común, por otro lado se desvió, la atención del móvil del crimen a través del argumento de un crimen pasional⁴⁸.

Este hecho impacto de manera negativa al proceso de paz, ya que la Comunidad Internacional, volvió a poner sus ojos en Guatemala, pero esta vez, por un crimen contra una persona que trabajaba en la promoción y tutela de los derechos humanos. De igual manera MINUGUA, instó a las autoridades a esclarecer dicho crimen y a que adopten las medidas necesarias para la protección de los derechos humanos de la población. Para mediados de 1999, el caso Gerardi, seguía sin resolverse, a pesar que existía una investigación formal, iniciada con una denuncia por parte de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, ODHAG, sobre la participación de 2 militares involucrados en el crimen, y un elemento de prueba como era un testigo del hecho. Al respecto el Arzobispo Metropolitano Monseñor Próspero Penados del Barrios señaló "la falta de voluntad política ha incidido para que el asesinato de Monseñor Gerardi no se haya resuelto y por lo tanto el caso quede en la impunidad"⁴⁹. Por último en este contexto, a un año del asesinato de Monseñor Gerardi, en la reunión del Grupo Consultivo con el Gobierno de la República en Estocolmo, los funcionarios del Gobierno tuvieron que dar explicaciones sobre el caso Gerardi.

⁴⁶ GOBIERNO DE GUATEMALA. Programa de Paz: Una Agenda más allá del año 2002.

⁴⁷ GARCÍA SAPON, Jorge. Autoritarismo Transición y Democracia: Un Análisis de Coyuntura 1997, 1998 y 1999 Tesis de Graduación de la Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Pp.72-76

⁴⁸ Pp.75-76

⁴⁹ Prensa Libre, Guatemala, 28 de marzo de 1999. Pp5

Si bien con la firma de la paz se había dado un giro de noventa grados, con lo cual se incrementó considerablemente una nueva dinámica en la política porque además de cumplirse muchas de las obligaciones formales calendarizadas durante el primer año post conflicto, sin embargo, surgieron algunos obstáculos en el camino que hicieron que estos tuvieran alguna vez más peso que los logros en sí. Como fue el fracaso del Gobierno en poder resolver este hecho criminal en especial, que se unía a un caso más de impunidad. Como también la imposibilidad de haber efectuado la reforma fiscal, produjeron una desaceleración del proceso de paz, a partir de 1998 en comparación con 1997.

Dentro de las acciones del Gobierno encaminadas a subsanar el problema del desarrollo rural, el acceso a la tierra y la obtención de recursos productivos por parte de los campesinos, para ello se creó un Fideicomiso de tierras, constituyéndose el Fondo de Tierras el 16 de junio de 1999⁵⁰.

Para marzo de este año, se instaló la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, integrada por 4 personas: Richard Aitkenhead, Lizardo Sosa, Alma Quiñonez y Arturo Montenegro, quienes tenían un mandato por parte de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, para realizar un documento para promover un acuerdo nacional acerca de la política fiscal del año 2000 en adelante. Se pretendía con ello, que la problemática fiscal no se redujera a lo tributario, sino sería una propuesta integral, por lo tanto trabajarían bajo ocho áreas vinculadas con la política fiscal: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal. Una característica de esta Comisión fue que todas las decisiones serían tomadas en consenso, a través de una consulta con todos los sectores económicos, políticos y sociales del país, con el fin de obtener una representación adecuada, lo menos conflictiva posible. Entre las estrategias de convencimiento por parte de la Comisión fueron en dos vías: con el CACIF, se enfocó en la necesidad del Pacto Fiscal en términos de la situación Macroeconómica y lo que establecía la Constitución de la República, pero con los sectores sociales se hizo énfasis en la relación entre justicia tributaria y Acuerdos de Paz⁵¹.

Se podría haber previsto alguna resistencia, a las Reformas Constitucionales, cuando el Ejecutivo envió la propuesta al Congreso de la República, pero ya sea a propósito o por ineptitud o bien por falta de liderazgo del PAN (quienes eran mayoría en el Congreso), pero con el voto de alguno de los bloques de oposición, les habría resultado relativamente fácil de aprobar las reformas en el Congreso en ese tiempo. Sin embargo, debido a tanto bloqueo por parte de la oposición liderada por el FRG, se estancaron las iniciativas hasta ser aprobadas por el pleno, el 18 de octubre de 1998.

Por otro lado, a raíz de las incontables demoras en la aprobación de iniciativa a las Reformas a la Constitución Política de la República en el Congreso, las mismas habían causado un deterioro de la situación, haciendo crecer significativamente la desconfianza en las organizaciones que sí apoyaban las Reformas a la Constitución Política de República, entre ellas estaban las instituciones que estaban de acuerdo con el Sí a la Reformas, como las organizaciones de derechos humanos, sindicatos,

⁵⁰ Creado mediante el Decreto 24-99.

⁵¹ GAMBOA M. Nuria, y TRENTAVIZI Bárbara, La Guatemala Posible, la Senda del Pacto Fiscal. Guatemala, abril 2001. Pp 45-61.

movimientos de indígenas, en las instituciones políticas del país. Mientras los que apoyaban un NO a la Reformas Constitucionales, eran algunos medios de comunicación, dirigidos por el Dr. Armando De La Torre.

La Consulta popular⁵², fue otro de los factores que trajeron consecuencias negativas al desarrollo de la implementación de los Acuerdos de Paz, ya que estos eran mecanismos necesarios para darle una base legal, y cambiar el papel del ejército limitando sus funciones y subordinándolo a la autoridad civil, el sistema judicial, y con ello, lograr que se hicieran realidad los derechos de los indígenas. Dicha propuesta, fue presentada a la población para su ratificación en cuatro grandes rubros: i) multiculturalidad, ii) administración de justicia y seguridad pública, iii) ejército y iv) reforma del Estado.⁵³

Se realizó una oposición sistematizada, que durante el último mes se intensificó agresiva y masivamente la propaganda a favor del NO, alcanzando su máxima efervescencia. Al respecto algunos analistas políticos expresaron que había sido más "un acontecimiento ideológico que político". Por otra parte y por la misma razón, el CACIF, dos días antes de las votaciones, hizo un pronunciamiento público, en el cual manifestaba su oposición a las reformas, aduciendo que eran demasiadas, y que constituían una violación a la voluntad del pueblo⁵⁴.

El 16 de mayo de 1999, el proceso de Paz se enfrentó a uno de sus mayores retos, se realizó la Consulta Popular y los resultados fueron un NO a las Reformas Constitucionales. Nunca estuvo tan marcada la apatía, el desinterés por la democracia. La falta de información a cerca de las Reformas fue un factor determinante para la derrota del SI, porque donde se dio información activa a favor del SI, que fueron la poblaciones que sufrieron el azote del conflicto armado interno y de composición étnica, no cayó en el engaño y votó por el SI, en comparación a los territorios donde predominaba la población ladina que votó por el NO. Los resultados marcan un impresionante abstencionismo, del 81.45%⁵⁵, el más bajo durante estos últimos años, a partir de 1985, es decir que solamente fueron el 18.55% y la media del porcentaje de votos a favor de la reforma en las cuatro preguntas presentadas fue de 44%, mientras que en contra fue de 56%.

Durante el año en mención, surgieron situaciones como el rechazo a las reformas constitucionales que afectaron nuevamente el cronograma de implementación de los Acuerdos de Paz, lo cual repercutió negativamente en la población, que manifestó su desencanto a las expectativas trazadas a menor plazo, ya que la gran población era quienes no percibían con claridad los logros concretos en materia de seguridad bienestar económico y social, percibiéndose subjetivamente que los Acuerdos de Paz no habían mejorado las condiciones de vida, Aunado a ello la constante alza en el costo de vida.

⁵² De acuerdo al Artículo 173 de la Constitución Política de la República, las decisiones políticas de especial trascendencia deben ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa, en este caso, del Congreso de la República, quien fija con precisión las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

⁵³ Documento de Divulgación Reformas Constitucionales, PNUD, Guatemala, 1999

⁵⁴ Prensa Libre, 14 de mayo.

⁵⁵ Un padrón de 4,085,32 electores, solo concurren a las urnas 757,978

Dentro de una de las acciones que se realizaron positivamente durante el año de 1999, fue crear la Defensoría de la Mujer Indígena, adscrita a la COPREDEH³⁶, con el fin de atender las particulares situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena, encaminadas a preservar la defensa de sus derechos.

Todo esto de alguna manera determinó un estancamiento en el ritmo de ejecución de los programas provenientes de los Acuerdos. A esto hay que agregarle los problemas que tuvo el Gobierno, generados de la confrontación con la prensa, lo cual afectó en el ámbito nacional su imagen, como el grado de certeza que había manejado durante su gestión administrativa. Sin mencionar otros factores ajenos al proceso de Paz, que afectaron el programa de implementación para el último año de gobierno del Presidente Arzú, en primer lugar un año electoral, como también el inicio de una anunciada crisis económica y financiera que afectó el marco macroeconómico del país, que tendría efectos directos e indirectos en el Proceso de Paz.

Otro de los compromisos previstos en los Acuerdos de Paz, era la aprobación por el Congreso de la República, antes de los comicios generales que se efectuarían en ese mismo año, la Reforma a la Ley de Partidos Políticos, cuyo fin primordial era que fuera más incluyente el sistema de representación política y más ágil la inscripción ciudadana. A finales de ese año, entre las recomendaciones que dio la Comisión de Acompañamiento para consolidar el proceso es que era indispensable avanzar sobre siete ejes prioritarios de la agenda pendiente de la paz: Derechos Humanos y reconciliación nacional, relaciones cívico-militares y reforma militar, reforma del sistema de administración de justicia, pueblos indígenas y relaciones inter-culturales política y desarrollo rural, políticas sociales y política fiscal.

Para noviembre de este mismo año en análisis, se realizaron las primeras elecciones generales en un escenario de paz, pero visiblemente debilitado el proceso, debido en gran parte por la falta de capacidad para agilizar y alcanzar los objetivos que estaban establecidos ya en el Cronogramas durante este año. Además eran las primeras elecciones que se daban en el post conflicto, donde participaron todas las corrientes ideológicas en el proceso político, síntoma inequívoco de que se consolidaba el perfeccionamiento de la democracia y que todos los sectores podían contribuir al desarrollo del país. Uno de los hechos más importante de este proceso es que la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, participó en una contienda electoral, ya que desde noviembre de 1998 es un partido político legalmente inscrito. Es así, que con casi una mayoría absoluta, el candidato del FRG, Alfonso Portillo, se vislumbraba como el futuro Presidente de la Nación. El FRG, se consolidó como la segunda fuerza política desde 1996, lo cual hizo preparar a su candidato presidencial, para la campaña electoral de los comicios generales, quien realizó una astuta campaña populista, facilitada por el voto de castigo al gobierno del PAN. El 26 de diciembre afortunadamente Alfonso Portillo se convierte en el primer Presidente electo democráticamente después de la firma de la Paz.

Con el cambio de autoridades, también cambiaron mucho los actores que habían sido los responsables de la firma como de la implementación de los mismos. De esa

³⁶ Acuerdo Gubernativo 525-99.

manera también hubo cambios en las modalidades, el ritmo de ejecutar los programas de la Paz. Entre los cambios que lamentablemente se efectuaron fue el reemplazo de doña Raquel Zelaya, de la Secretaria de la Paz, que debido a su capacidad técnica, de conocimiento y de experiencia en el proceso, significó una pérdida para la paz.

1. Los Acuerdos de Paz en el Contexto del Gobierno de Alfonso Portillo

Las nuevas autoridades que tomaron el poder en enero del 2000, definieron como prioridad la restauración de la estabilidad macroeconómica. Entre las acciones que efectuaron fue la reducción de gastos totales, pero sin afectar el nivel de los gastos sociales; además las autoridades monetarias, dirigidas por el presidente de la Junta Monetaria Lic. Lizardo Sosa, aprobaron un programa monetario coherente que se basaba en las operaciones de mercado abierto y exceptuaba la utilización de reservas internacionales para el manejo de la política monetaria, resistieron presiones para el relajamiento de la política monetaria en ausencia de medidas tributarias necesarias para cumplir con las metas fiscales; lográndose la estabilización del quetzal, a un tipo de cambio 7.75 por dólar, no obstante en la actualidad el dólar a tenido una pequeña alza, pero el promedio esta en 7.85 a 8.00.

En febrero del 2000, se integran nuevos miembros del Gobierno a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, también se define un diseño básico para la negociación del Pacto Fiscal, un proceso "excepcional en Guatemala de diálogo y concertación nacional". Firmándose el documento político para el financiamiento de la Paz el 25 de mayo del año 2000, entre representantes del sector privado, sindicatos y demás sectores de la sociedad civil y el sector público. El cual incluye 27 medidas organizadas en 4 rubros: a) una eliminación comprensiva de privilegios y exenciones; b) un aumento de las tasas del impuesto sobre la renta, tanto de empresas como de personas individuales y otras medidas para elevar la progresividad del sistema tributario; c) un incremento del IVA y otras medidas para generar recursos suficientes; d) una serie de disposiciones administrativas para mejorar la recaudación y disminuir la evasión. Lo cual iba en respuesta de que la política económica debe ser integral, coherente y coordinada con el resto de áreas de política pública, diseñada y administrada de forma global y con visión de largo plazo, dirigida al desarrollo económico y social⁵⁷. El intento de llegar a un Acuerdo Político valia la pena, pero desafortunadamente, el Congreso no aceptó las medidas acordadas por la sociedad civil, ni estaba de acuerdo con aumentar la carga tributaria al 12%. A finales del año el Presidente Portillo se reunió con el sector empresarial, para tratar el tema tributario y estos hicieron propuestas para relanzar el tema fiscal.

Las medidas fiscales se implementaron parcialmente y las negociaciones subsiguientes para el resto de las medidas se alargaron sin resultados. De esa manera el Gobierno encabezado por el Lic. Portillo, aumentó la carga tributaria al 12%, el 1 de agosto del año 2001, con otras medidas tributarias, las cuales fueron causa de protestas y manifestaciones encabezadas por la cúpula empresarial aglutinada en el CACIF, sin lograr que se desistiera.

⁵⁷ PACTO FISCAL 25 de mayo 2000, pp 1-28

Una de las acciones del Gobierno del Presidente Portillo que ha sido más cuestionada por el sector empresarial fue que durante los primeros días del mes de enero del 2000, se aumentó el salario mínimo y la bonificación, a todos los trabajadores del país, lo cual levantó una serie de protestas por parte patronal. En ese mismo marco en abril del 2001, el Congreso de la República aprobó las Reformas al Código de Trabajo, con el objetivo de adecuarlo al marco normativo propio del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, además haciendo estas reformas congruentes con los Acuerdos de Paz, las cuales también se les interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

Es importante subrayar que en la implementación de los Acuerdos, ha sido una labor lenta, que en algunas ocasiones no se ha cumplido con el calendario programado, pero que se continúa caminando hacia delante y que este proceso ha traído consigo muchos beneficios para el desarrollo socioeconómico de la población en general.

III. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL GRUPO CONSULTIVO

1. Antecedentes del Grupo Consultivo

Como se ha venido haciendo notar la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en Guatemala, fue uno de los últimos suscritos, en el área de Centro América. Es decir que fue posterior a los Acuerdos alcanzados en Nicaragua⁵⁸ al efectuarse elecciones libres y democráticamente en 1990; y El Salvador, que el 16 de enero de 1992⁵⁹, firmó la Paz Firme y Duradera que ponía fin a la lucha armada interna que duró una década entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación.

Ante esta circunstancia surge la necesidad de apoyar y respaldar el proceso de transición a la democratización y transformación de Centro América, en tal sentido los países donantes ensalzaron este importante avance en Nicaragua y El Salvador, lo que dio origen a que se realizará un Grupo Consultivo de apoyo para Nicaragua así también como para El Salvador, realizándose en 1992 la Reunión del Grupo Consultivo para la Paz, en la Ciudad de Washington, D.C. Es irrefutable el apoyo que ha existido por parte de la Comunidad Internacional a favor del proceso a la paz para Centro América.

La oportunidad se presentó para Guatemala en la siguiente cita que se dio con el Grupo Consultivo en el área del istmo, que se llevó a cabo en Washington, D. C., los días 17, 18 de junio de 1996, a la cual asistió Guatemala quien fue invitada como observadora. Son estas dos experiencias las que aprovechó Guatemala rápidamente, para acceder y lograr la realización de un Grupo Consultivo para la Paz. Esa experiencia de los países centroamericanos, fue estratégica para que Guatemala, lograra la preparación en la realización de una reunión, a fin de reproducir el éxito de la misma.

Un aspecto categórico para lograr el objetivo de un Grupo Consultivo, fue la intervención directa desde el principio de un actor determinante en la región como es Estados Unidos, quien influyó en organismos internacionales donde forma parte de la dirección de los mismos. Por otro lado, cabe también recalcar que el proceso de negociación de paz en Guatemala, en la última fase, coincidió con los cambios mundiales, que modificaron el esquema de las Relaciones Internacionales, pasando de una relación bipolar a una relación multipolar, con ello, cabría decir que con el fin de la Guerra Fría y el desmoronamiento del Sistema Socialista que desde 1947, se había convertido en un bloque antagónico y confrontativo frente al capitalismo, encabezado por Estados Unidos.

Esta situación como es, del conocimiento general, no sólo va a provocar una mayor interrelación entre los países del mundo, sino que también se va a producir la

⁵⁸ Centro América es impactada positivamente a partir de las elecciones en Nicaragua y la subsiguiente salida de los sandinistas del Gobierno en 1990. Después de la finalización de una cruel guerra Civil, se encontraba la sociedad polarizada como consecuencia de un sistema político autoritario, una amplia intervención estatal en la economía y esta destruida.

⁵⁹ Las negociaciones concluyeron con la firma de un Acuerdo de Paz integral en la Ciudad de México el 16 de enero de 1992 o bien también conocido como el Acuerdo de Chapultepec.

mundialización de las economías, que es un fenómeno más conocido como la globalización.

Dentro de este nuevo esquema mundial una de las características que le van a identificar, va a ser, Procurar la solución de todo conflicto nacional e internacional por la vía de los Medios Pacíficos.

En tal sentido, la Cooperación Internacional que Guatemala va a solicitar para poder cumplir con los Acuerdos de Paz, va a encontrar eco por medio del Grupo Consultivo que ya había reflejado hechos positivos en el apoyo dado a Nicaragua y Salvador.

1.1 Grupo Consultivo

En este contexto el Grupo Consultivo, es un órgano integrado por países e instituciones internacionales donantes, que engloba tres grandes grupos de fuentes de cooperación, para Guatemala, se ha conformado así:

- Un primer grupo constituido por la cooperación multilateral, las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁶⁰; el Banco Mundial, BM; el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE;
- Un Segundo grupo lo conforman los denominados países cooperantes como son Japón, Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, España, Suiza, Suecia, Francia, Italia, y Venezuela;
- Y a un Tercer grupo conformado a través de los organismos internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Niñez UNICEF, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, ACNUR y en especial el apoyo de la Misión de Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos en Guatemala, "MINUGUA".

El principal mecanismo de apoyo o cooperación del Grupo Consultivo es a través de Reuniones en las cuales participan los donantes y cooperantes como también la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, autoridades del Gobierno y representantes de la Sociedad Civil, entre ellos, los Sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales, grupo de Derechos Humanos, y el sector Empresarial.

Previo a convocar a una reunión de trabajo, el Grupo Consultivo deberá partir de un objetivo concreto⁶¹, en el caso de Guatemala, es el de apoyar la implementación del cronograma de la Paz.

Al respecto vale la pena mencionar que antes de 1995, Guatemala, no había sido favorecida de la Cooperación Internacional, en lo referente al apoyo de la Paz, a diferencia del resto de países de Centro América. Tomando en consideración que durante los años comprendidos entre 1990 y 1995, el promedio anual de recursos que recibió el Gobierno no superó a los US\$140. millones, proveniente de préstamos tanto

⁶⁰ El directorio del Banco está formada por: Estados Unidos, Alemania, Japón, Suecia, Noruega, Holanda, Italia, Inglaterra, Francia y Canadá.

⁶¹ Entrevista personal con el Señor Ferdinando Regalia, Especialista Sectorial del BID

de Organismos multilaterales y bilaterales de los países amigos. Esto significó un equivalente a menos del 1% del producto interno bruto (PIB). Ahora bien en cuanto a la ayuda no reembolsable, es decir las donaciones ascendieron a un monto de alrededor de US\$ 60 millones por año, las cuales se canalizaron principalmente por medio de organizaciones no gubernamentales ONG's.

En otras palabras, esto significa que la mayor parte de la cooperación internacional multilateral (la que es reembolsable) provino principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Y con respecto a la fuente bilateral de cooperación, ha sido Estados Unidos⁶², quien se ha constituido como la más antigua e importante fuente de cooperación para Guatemala, ya que antes de la década de los ochenta existió un esquema impuesto por las dictaduras militares, lo cual era importante para los objetivos de la política exterior para Estados Unidos, y no fue hasta en el año de 1986, con la llegada de un Gobierno democráticamente electo que empieza a romperse ese aislamiento internacional, al cual Guatemala se encontraba sometida

En tal sentido, se puede observar un cambio que empezó a darse durante 1995, con la suscripción de convenios con montos de US\$ 408.0 millones, de los cuales la cooperación financiera reembolsable ascendió a US\$ 335.0 millones y la cooperación no reembolsable alcanzó US\$ 73.0 millones. Ahora bien de ese total de la cooperación financiera suscrita, solamente se desembolsaron únicamente US\$ 152.0 millones reembolsables y de la cooperación no reembolsable fue de US\$ 20.0 millones, lo cual significa que solamente se desembolsó un total por US\$ 172.0 millones, de los US\$408.0 millones que se habían suscrito en ese año. Al respecto es importante hacer notar que muchas veces se logra la suscripción de acuerdos de cooperación internacional, pero no siempre son desembolsados inmediatamente, sino que a veces se tiene que esperar el país para recibirlo.

Por otro lado también es importante recordar que desde 1994, se instauró MINUGUA, en Guatemala, y a partir de 1995 empezó a impulsar diferentes programas como: Asistencia técnica al Ministerio Público, Mejoramiento del Sistema Penitenciario, Fortalecimiento del Sistema Público de Defensa, El Centro de Administración de Justicia para el área de Ixil

En 1996, con anterioridad a la firma de la Paz, el Gobierno de Arzú, había elaborado su programa de ejecución, de acuerdo a tres compromisos principales: compromiso político, compromiso social, compromiso económico, los cuales se hallaban en congruencia con los contenidos de los primeros Acuerdos de Paz firmados. Lo cual posibilitó el un aumento en la Cooperación Internacional durante ese año, efectuando un desembolso por un total de US\$231.8 millones para programas de inversión en general.

⁶² Informe de Gobierno pp.1

2. El Grupo Consultivo y su apoyo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Para viabilizar el cumplimiento de los compromisos relativos a la firma de los Acuerdos de Paz, el Gobierno requirió la expansión de la cooperación de la Comunidad Internacional tanto financiera como técnica, dando paso a la primera celebración de del Grupo Consultivo para Guatemala, con sede en Bruselas el 21 y 22 de enero de 1997, bajo la presidencia del Banco Interamericano y con los auspicios de la Comisión Europea. En esta reunión participaron 25 países donantes y 22 instituciones internacionales.

A esta primera reunión se le conoce como Grupo Consultivo para el Programa de la Paz: "La Oportunidad para Guatemala", invirtiendo en la Reconciliación Nacional, democracia y desarrollo sostenible. En esa ocasión el Gobierno, presentó un inventario inicial de proyectos para cumplir con los compromisos generados de la Paz, solicitando el apoyo a la Comunidad Internacional por un valor de US\$ 2,400 millones. En tanto la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, otro de los actores que participaron en la firma de Paz, también presentó un programa basado en el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación, en función de establecer las políticas para llevar a cabo la realización a lo que se refiere a desmovilización, reasentamiento, incorporación y Reconciliación.

Es importante mencionar un elemento que determinó el éxito de la Reunión de Bruselas, fue que desde su inicio, el Gobierno de Arzú conformó las estructuras para un proceso de apoyo internacional, que luego daría seguimiento a la culminación del cumplimiento de los Acuerdos suscritos entre el Gobierno y la URNG. Asimismo, que Guatemala enfrentaba el reto de la reconstrucción de una Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Tomando en consideración que los Acuerdos de Paz, establecen las acciones necesarias para cambiar las condiciones de exclusión que han vivido durante muchos años los sectores indígenas, sin embargo, ese modelo que establecía un país donde todos los guatemaltecos son reconocidos como iguales en dignidad y derechos.

Es por ello, que en cada reunión el Gobierno presenta un programa profesional y técnico que define los ejes estratégicos de cooperación sobre la base de políticas definidas por el Gobierno con relación a los Acuerdos de Paz, así como la capacidad de absorción y ejecución de los proyectos de cooperación internacional por parte del país.

Por tal razón, el planteamiento que el Gobierno presentó en 1997, al denominado Grupo Consultivo para el programa de Paz, se elaboró una agenda de paz basándose en las prioridades del Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, en la cual se formuló una estrategia que consistía en tres periodos, el primero cubrió los primeros 90 días, el segundo abarcaba todo el resto del año, y el tercer período los años de 1998, 1999, 2000 (como los mencionamos en el capítulo número dos).

Clasificándolo en cuatro áreas de acción centrales: Reinserción y Desmovilización, Desarrollo Humano integral, Desarrollo Productivo Sostenible, Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático. Siendo el planteamiento

siguiente, el creado por el Gobierno, con un inventario preliminar de 29 programas⁶³ y en diferentes áreas de acción:

Cuadro No. 1

a) Reinserción y Desmovilización		
Reinserción de la Población Desarraigada	US\$175,374	
Desmovilización de Excombatientes	US\$42,483	
Apoyo a Víctimas del Enfrentamiento Armado Interno	US\$38,150	
Esclarecimiento de los Hechos Históricos	US\$500	
Desarrollo comunitario para la paz	US\$74,000	
b) Desarrollo Humano Integral		
Emergencia para la población en Extrema Pobreza	US\$121,820	
Identidad cultural de los pueblos indígenas	US\$22,680	
Educación	US\$197,647	
Salud	US\$202,012	
Servicios sociales	US\$11,050	
Vivienda	US\$166,000	
Infraestructura	US\$466,373	
Participación de la mujer	US\$58,083	
c) Desarrollo Productivo Sostenible		
	US\$21,550	
Programa de Reforma y capacitación laboral		
Programa de Desarrollo Agropecuario forestal Pesca	SUS\$257,328	
Programa de Fondos de Tierras	US\$70,000	
Programa/apoyo a la inversión empleo-Exportación	US\$2,910	
Sub-total		US\$351,788
d) Fortalecimiento y Modernización del Estado		
Reformas Legales y constitucionales	US\$3,200	
Fortalecimiento de Instituciones de Derechos Humanos	US\$14,600	
Modernización del Organismo Ejecutivo	US\$20,568	
Modernización del Organismo Legislativo	US\$6,058	
Modernización del Organismo Judicial	US\$35,200	
Seguridad Civil Ciudadana	US\$148,850	
Fortalecimiento Municipal	US\$19,418	
Registro y Catastro	US\$50,000	
Desarrollo y ejecución del Programa de la Paz	US\$40,000	
Modernización del Ejército	US\$76,906	
Sub Total Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático		US\$692,800
Costo Total		US\$2,620,760

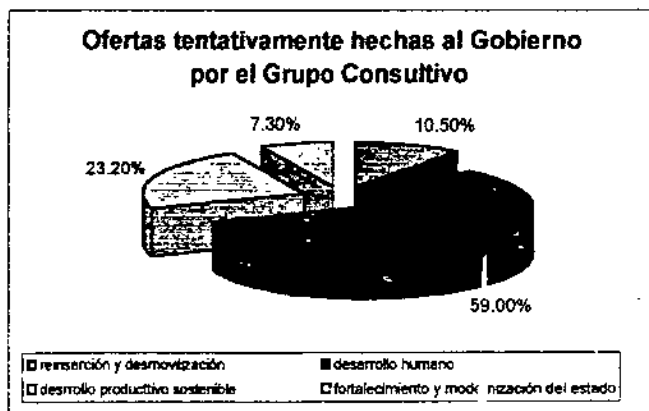
Fuente: Segeplan

⁶³ Y este a su vez se compone de 103 sub-programas.

Como se puede observar el grado de confianza que la Comunidad Internacional depositó en el proceso de paz guatemalteco y al Gobierno por la firma de la Paz, este panorama se vio reflejado cuando comenzó a cambiar, tanto en términos de montos que se gestionaron, como también respecto a las fuentes de cooperación. Como hemos citado anteriormente respecto a ésta Cumbre para el Grupo Consultivo de Países y Organizaciones Donantes y Cooperantes con Guatemala, para el período 1997-2000⁶⁴, constituido post conflicto, el ofrecimiento de financiamiento tanto por fuentes bilaterales como multilaterales para el período de vigencia de los acuerdos a un monto casi aproximadamente de US\$ 2000.0 millones que equivaldrían a un aporte por cada año de US\$ 600.0 millones, distribuidos a partir de 1997 al 2000. Esto representa tres veces más con relación a lo que recibió Guatemala, en 1995.

Al realizar un análisis en cuanto a los compromisos hechos por los donantes en el Grupo Consultivo de Bruselas de 1997, desde el punto de vista sectorial, la categoría y porcentaje más favorecido en ese momento fue, el Desarrollo Humano integral logrando tentativamente el mejor ofrecimiento de todo lo ofrecido, seguido por Desarrollo Productivo Sostenible, luego Reinserción y Desmovilización y en último porcentaje le correspondió a Desarrollo Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático. Como se podrá observar en el cuadro No. 2.

Cuadro No. 2.



Fuente: BID

Es evidente que, desde sus inicios del proceso de pacificación se admitió la ayuda de la Comunidad internacional como un respaldo, a las gestiones de democratización en la región, pero luego como una respuesta significativa ante las necesidades globales planteadas a raíz de la firma de la Paz. Prueba de ello, es que

⁶⁴ SEGEPLAN.hum

anteriormente no se había realizado ningún tipo de ofrecimiento para Guatemala, como el que se logró en el Grupo Consultivo, convirtiéndose esta reunión de Bruselas en un éxito, la respuesta de veinte de estos participantes que realizaron ofrecimientos de financiamiento por un monto de alrededor de U.S.\$1.980 millones⁶⁵, para el periodo de 1997-2000, a apoyo a programas y proyectos para la implementación de los Acuerdos. e. una muestra del gran respaldo de la Comunidad Internacional.

Un aspecto importante de mencionar es que para el encuentro de Bruselas, los países donantes e instituciones financieras internacionales requirieron por parte del Gobierno de Guatemala, que se cumpliera con el compromiso que establecía el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos, referente a aumentar la proporción de impuestos internos, relacionado con el Producto Interno Bruto (PIB), del 8 al 12% para el año 2000. Fue una condición previa para el desembolso de fondos internacionales. En dicha reunión existió un Acuerdo de Stand-by, con el Grupo Consultivo, que significaba que serían condicionados los fondos a modo de garantizar los recursos, provenientes de la Cooperación internacional.

Referente a la reunión del Grupo Consultivo en Bruselas en enero de 1997, hubo un compromiso de los donantes y cooperantes internacionales a aportar alrededor de US\$1.980 millones para apoyar al Programa de Paz en Guatemala, durante el periodo 1997-2000. Pero a los pocos días bajo la iniciativa del BID se requirió información detallada sobre el tipo de asistencia y financiamiento ofrecido, y en respuesta hasta el 28 de abril de 1997 solamente habían informado 14 de los 20 donantes que se habían comprometido en la reunión de Bruselas⁶⁶.

Sin embargo, del total de las veinte instituciones donantes internacionales que realizaron ofrecimientos de apoyo en el Grupo Consultivo de Bruselas 97, sólo ocho de estos o sea un 40% del total de los donantes que realizaron ofrecimientos en principio, suministraron información sobre los niveles actuales de desembolsos, lo cual fue mucho más incompleto. A ello destacó el Banco Interamericano de Desarrollo "esto último es causa de preocupación debido a la lista de proyectos prioritarios necesarios pendientes de materialización para poder cumplir con los Acuerdos de Paz y la necesidad urgente de desembolsos en los próximos meses"⁶⁷. Este es un pequeño ejemplo de cómo se ha venido retrasando, los compromisos obtenidos en el Primer Grupo Consultivo para la Paz, por parte de los donantes internacionales.

Del total de las instituciones que proporcionaron dicha información en apoyo al proyecto de Paz, ascendió aun a un monto de US\$1.388 millones, lo que equivalía a un 70% de las cifras globales comprometidas durante el Primer Grupo Consultivo. Este monto de asistencia y financiamiento de US\$1.388 millones ofrecidos se pueden dividir en las siguientes categorías y porcentajes: Reinserción y Desmovilización 6%

⁶⁵ Datos del informe del Banco Interamericano de Desarrollo Informe inicial sobre compromisos y desembolsos de los donantes en apoyo a los Acuerdos de Paz en Guatemala

⁶⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Departamento Regional de Operaciones II Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo Informe Inicial Sobre Compromisos y Desembolsos de los Donantes en Apoyo a los Acuerdos de Paz de Guatemala, Antigua Guatemala, 9-10 de septiembre de 1997.

⁶⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Departamento Regional de Operaciones II, Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo Informe Inicial sobre Compromisos y Desembolsos de los Donantes en Apoyo a los Acuerdos de Paz en Guatemala, Antigua Guatemala, 9-10 septiembre 1997.

Desarrollo Humano 44%, Desarrollo sostenible y apoyo a sectores productivos 31% y Modernización del Estado 19%.⁶⁸

Por otro lado, se observó que durante todo el año hubo deficiencias en el proceso de gestión y financiamiento, porque al transcurso de seis meses después del encuentro de Bruselas, aún no se habían elaborado todos los programas y proyectos correspondientes, y por consiguiente, las gestiones de financiamiento y la ubicación de los potenciales cooperantes seguía caminando lentamente. Así que a finales del año 1997, solamente se habían suscrito convenios por US\$ 489.9 millones, que en total representa el 21% de los casi US\$2,000 millones, ofrecidos en el Grupo Consultivo en Bélgica y aún más del total de lo suscrito solo se había desembolsado US\$150 millones, lo que en términos reales significaba un 0.06% de lo ofrecido.

3. Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo para Guatemala en apoyo a la Paz

Sobre la base de los avances logrados durante los primeros 90 días, provocó optimismo por parte de la Comunidad Internacional, debido que la mayoría de los compromisos de paz contemplados para este periodo se habían cumplido. En especial, lo relativo a la desmovilización que se había realizado exitosamente y se había cumplido con la gran mayoría de los compromisos del Acuerdo al Cronograma. Además se puede agregar que existió en todo momento muy buena relación y coordinación con la Comunidad Internacional, y como muestra de ello, es el encuentro que se produjo en el Seguimiento para exponer las dificultades ante el Grupo Consultivo Bruselas Bélgica, Programa de la Paz: La Oportunidad para Guatemala, Invirtiendo en la Reconciliación Nacional democracia y desarrollo Sostenible. Esta Reunión se celebró, en Antigua Guatemala del 9 al 10 de septiembre de 1997⁶⁹.

La misma fue una reunión de observación, a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo Presidente del Grupo Consultivo, al Sr. Miguel E. Martínez, propuso una serie de recomendaciones, las cuales permitirían hacer efectiva la cooperación ofrecida por los donantes y cooperantes en el Grupo Consultivo anterior. De igual manera, a sugerencia del Sr. Martínez, se propuso que el Gobierno de Guatemala, fuera él que presidiera dicha reunión del Grupo Consultivo en Antigua, de aquel mismo año con la finalidad de revisar el desarrollo y progreso realizado en la implementación de programas específicos del programa de Paz. Y es a partir de esta reunión, que empiezan a participar activamente algunos sectores sociales, en especial el de los mayas.

El Gobierno durante esta reunión planteó una nueva solicitud encaminada a mejorar la eficacia de la cooperación, fue hecha en tres rubros específicos: Primero, Agilidad en los desembolsos para: seguridad ciudadana y justicia, tierra, inversión productiva y desarrollo rural, democracia participativa; Segundo, complementariedad de Recursos para continuar la primera fase del Acuerdo del Cronograma y Tercero, Recursos financieros para apoyo Técnico y Financiero para la preinversión del Programa de Paz.

⁶⁸ idem

⁶⁹ GOBIERNO DE Guatemala. Programa de la Paz. 1998

En ésta Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo que se realizó en Guatemala, el 9 y 10 de septiembre los Donantes internacionales hicieron nuevos ofrecimientos por ejemplo el BCIE ofreció US\$160.0 millones, el BID US\$145.0 millones, Finlandia US\$3.0 millones e Italia US\$1.5 millones. Esto gracias a los avances logrados en la ejecución de los programas. Además facilita la Comunidad Internacional comprender las dificultades que atravesaba el Gobierno para lograr las metas.

La Comunidad Internacional suponía que debía de haberse dado un compromiso real en cada guatemalteco, tanto a nivel Gobierno como al ciudadano. Uno era en asumir paulatinamente la carga tributaria; y el otro era destinado al Gobierno, a través del fortalecimiento de mecanismo de recaudación. En todo caso se esperaba que la población estuviera consciente respecto a la importancia del esfuerzo que la paz implicaba. Porque al no ejecutarse lo solicitado por la Comunidad Internacional, sería muy difícil obtener los fondos solicitados, incluyendo los empréstitos, no solo porque el Estado, no estaría en disposición de aportar los fondos de contrapartida, sino porque estaría alterando las políticas macroeconómicas, las cuales son altamente fiscalizadas por los organismos financieros internacionales. Dicha justificación de elevar la carga tributaria radica claramente allí, que sin una reestructuración de un sistema fiscal y tributario sería inviable esa captación de fondos internos para lograr las metas de crecimiento económico, desarrollo social y de la construcción de la paz.

En su informe presentado al Grupo Consultivo, el Sr. José R. López-Calix del Banco Mundial dijo "haber recuperado el crecimiento moderado con estabilidad es un logro importante, pero esto no fue, sin embargo suficiente para consolidar la paz en Guatemala. Además que estudios del Banco Mundial señala que, se necesitaba con urgencia tasas de crecimiento anuales superiores al 5 ½ por ciento para reducir la pobreza y que esto requiere no solo estabilidad sino la superación de sus graves problemas estructurales de mediano plazo. Y recalca que el aumento de los ingresos fiscales es la piedra angular de la consolidación de la paz"⁷⁰. Sin embargo, el Gobierno no aseguró la meta tributaria de 1998, lo que provocó una brecha, que hizo prácticamente imposible alcanzar las metas de los años posteriores.

Era clara la postura de los donantes internacionales, cuando se aseveró que Guatemala, mantiene una cultura tributaria por debajo de los países en vías de desarrollo. Y que no era justo para los contribuyentes de otros países, que si tienen una carga tributaria alta, financiaran los programas de la paz cuando aquí en nuestro país existe un sector privado que se niega a pagar, o sustenta la idea de un Estado reducido. Otro sector, la clase media que se considera así misma, como los únicos que realmente tributan, ya sean bien a través de sus impuestos o con su trabajo. Además, se planteó que en el área rural, no reciben los beneficios en iguales condiciones, como los que viven en la Ciudad.

Existen algunos elementos que han contribuido siempre a erosionar la poca capacidad de fondos del Estado, como son la poca transparencia con la que se manejan los recursos, la corrupción, los excesivos gastos de funcionamiento de la burocracia, y la ineficiencia de funcionarios públicos.

⁷⁰ BANCO MUNDIAL, Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo de Guatemala, Amigua Guatemala, 9-10 de Septiembre de 1997, pp. 3

Al 30 de junio de 1998, los resultados concretos con respecto al Grupo Consultivo eran que el Gobierno había suscrito convenios de Cooperación por US\$923.3 millones, lo que equivaldría al 49 por ciento del monto ofrecido. En esa misma fecha, los desembolsos ascendieron a US\$320.6, equivalentes al 35 por ciento de lo suscrito y un 17 por ciento de lo ofrecido en Bruselas en 1997.

4. Segundo Grupo Consultivo de Apoyo a la Paz

Este se realizó los días 22-23 de octubre de 1998, en Bruselas Bélgica, con representantes de veinte países donantes y treinta organizaciones internacionales, para examinar la aplicación del programa de paz así como el desembolso del financiamiento previsto para el periodo 1997-2000, la cual fue organizada por el BID, con la asistencia de la Comisión Europea también se dieron cita sectores de la sociedad civil entre ellos empresarios y representantes de partidos opositores, como miembros del Gobierno de Álvaro Arzú.

Para lo cual el Gobierno presentó ante el Grupo Consultivo, el Programa de la Paz: La oportunidad para Guatemala, Invirtiendo en la Reconciliación Nacional, democracia y desarrollo sostenible⁷¹, el cual incluía 32 programas y 412 proyectos. En esa oportunidad el Gobierno también presentó una nueva recalendarización, una Agenda más allá del año 2,000 cuyo valor asciende a US\$4,594.1 millones.

En esta reunión se revisó el cumplimiento de las metas económicas, políticas y sociales⁷² establecidas en los diez acuerdos firmados entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG; porque el contenido de una futura cooperación estaría vinculado a la aplicación de los Acuerdos. En tal sentido los representantes del Estado de Guatemala llevaron resultados muy pobres, como las reformas constitucionales que habían sido aprobadas en forma distinta a como fueron aprobadas; la seguridad ciudadana continuaba siendo uno de los problemas más serios que afrontaba la administración; y que en el 2002 no ha mejorado; la descentralización municipal no había avanzado y la reorganización tributaria se encontraba en una etapa inicial. Sin embargo, el caballito de batalla fue la presentación de la Superintendencia de Administración Tributaria, cuyo fin era elevar los ingresos de los impuestos. Ahora por parte de sectores políticos sus demandas fueron encaminadas a condicionar la cooperación a un programa nacional y no de privilegio de partido.

En esta ocasión la Comunidad Internacional reiteró su apoyo al proceso de paz y tomó como tema principal los avances en el desarrollo del Pacto Fiscal. Recapitulando un poco (como se puede observar en el Capítulo dos), luego de la firma de la Paz, el Gobierno de Arzú dejó ir la oportunidad para lograr llevar a cabo una seria reforma tributaria por ser el momento preciso. Intentando, luego promover reforma al Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles IUSI, pero se encontró con una recia oposición de todos los sectores que le fue imposible efectuarla durante todo 1998. Empezamos a ver como se posponía por parte del Gobierno de Guatemala, la Reunión con el Grupo Consultivo programada para el mes de junio de 1998, a fin de que para entonces se

⁷¹ GOBIERNO DE GUATEMALA. Programa de la Paz: Invirtiendo en la Reconciliación Nacional. Democracia y desarrollo Sostenido 1998

⁷² Se llevaba una agenda pendiente, al presentarse en lo político las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, el inicio del pacto fiscal

podría tener algo serio sobre la reforma fiscal, pues estaba consiente de que esta vez se pedirían compromisos firmes, por lo tanto debía llegar el Gobierno, al encuentro con la Comunidad Internacional, una vez lograda la recalendarización y de esta manera dar garantía a la Comunidad Internacional para seguir contando con su apoyo.

Por supuesto que la Comunidad Internacional miraba con buenos ojos el Pacto Fiscal porque, sabía que una reforma tributaria sería la herramienta clave para que el Estado pudiera cumplir con sus obligaciones principales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo, la justicia social en la búsqueda del bien común y asimismo, se estaría fortaleciendo la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos de impacto local. La política fiscal es uno de los mecanismos redistributivos del ingreso a través del Presupuesto Nacional, y por medio de la reingeniería de las finanzas públicas permitirá un escenario macroeconómico estable, promotor del empleo y activador de la inversión.

Así mismo, con la dificultad de la disponibilidad de recursos externos provenientes de reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo, la misma que estaba supeditada que se cumpliera con los compromisos hechos por el Gobierno. En este marco, entre las recomendaciones y condicionamientos que destacaron por parte de los donantes están:

- El cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz de acuerdo con el cronograma de actividades programadas;
- Que el Gobierno asegurara el desarrollo educativo y de salud;
- Que el Gobierno vele sobre el respeto de los derechos humanos;
- Que el Gobierno fomente respecto a la participación de la sociedad civil, para lograr el apoyo, tanto en el ámbito nacional como de la comunidad internacional para la reconstrucción deberán seguirse algunos principios básicos, como los siguientes: plena participación de la sociedad civil en la formulación del plan de nación, contando con la participación de toda la población en el proceso político y en el desarrollo social y económico.

Dentro de este contexto, también durante la reunión, un tema que fue muy cuestionado especialmente por la Unión Europea, fue el asesinato de Monseñor Gerardi⁷³, un caso concreto por el cual Guatemala, era nuevamente foco de atención por la falta de respeto a los derechos humanos, a la seguridad y la justicia. La razón es sencilla, porque cada vez que se asiste a la cita con el Grupo Consultivo, los donantes evalúan el Proceso de la Paz, más no, como Gobierno sino como Estado. Por lo tanto, la Comunidad Internacional estaba preocupada que hechos como este, que ponía en peligro el proceso de paz, al obstaculizarlo.

Por otro lado, a pesar que los desembolsos y los niveles de ejecución de los programas de paz aún no alcanzaban niveles óptimos, la Comunidad de Donantes percibían que pronto se iba a lograr resultados cuantificables, al lograr un esfuerzo colectivo como nación, al mejorar nuestros recursos. Sin embargo, para esta Reunión el Canciller guatemalteco Eduardo Stein reconoció, que hacía un año las instituciones internacionales llegaron a una oferta de ayuda a Guatemala por US\$1,900 millones entre donaciones y préstamos para el periodo 1997-2000, aunque, varios de los desembolsos fueron particularmente lentos, y en términos reales se habían

⁷³ Prensa Libre. Viernes, 23 de Octubre de 1998 Pp. 4

desembolsado para esa fecha únicamente el 20%⁷⁴, por lo cual solicitó que se agilizará lo más pronto posible los reembolsos.

Al concluir esta Reunión, los donantes se comprometieron a liberar el resto de los fondos comprometidos en 1997, que ascendieron a US\$1,900 millones (unos Q12,350 millones). Pero que la agilidad en la cooperación financiera internacional depende del grado de avance en las reformas contenidas en el plan de paz y en la presentación de los proyectos para los que se requiere las ayudas. Y que la aprobación de las reformas a la Carta Magna contribuiría decisivamente a la liberalización de nuevos fondos para áreas como las de fuerzas de seguridad interna. De igual manera la Comunidad Internacional demandó la agilización de reformas fiscales y judiciales, con el objetivo de terminar la impunidad y las violaciones de los Derechos Humanos.

5. Grupo Consultivo para el Istmo Centro Americano

En noviembre de 1998, la región centroamericana es azotada fuertemente por el Huracán Mitch, la mayor catástrofe natural ocurrida en los últimos cincuenta años en Centro América, lo cual propició una nueva Cumbre con los donantes de la Comunidad Internacional. Dando paso así a la realización de una Reunión de Emergencia con el Grupo Consultivo, conocido también como Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, realizándose en Washington el 10 y 11 de diciembre de 1998. En la cual hizo el Gobierno el planteamiento que la tragedia del Huracán Mitch. Esta reunión presentó una oportunidad incomparable para afianzar el avance de los Acuerdos de Paz, y la democracia. Este encuentro se realizó en un ámbito de solidaridad internacional para ayudar a los países del área Centroamericana, para contribuir a reconstruir los destrozos del Mitch. Por parte del Grupo Consultivo participaron delegados de alto nivel de más de 50 naciones donantes y Organismos Multilaterales, coordinada por el Banco Interamericano de Desarrollo.⁷⁵

El planteamiento concreto hecho a la Comunidad Internacional fue:

- La continuidad de la ayuda de emergencia
- Recursos frescos para ayudar a reconstruir y transformar sus sociedades
- Democracia y Desarrollo sostenido⁷⁶
- Expansión de oportunidades comerciales con mayor acceso a nuevos mercados e inversiones
- Apoyo para el manejo de flujos migratorios.

Como consecuencia del Huracán Mitch que había causado serios daños a toda la región, los donantes de la Comunidad Internacional reafirmaron su respaldo a través del Grupo Consultivo de Emergencia para Centro América, con un ofrecimiento de U.S.\$6,300 millones para toda la región Centroamericana de los cuales US\$ 3,000 millones fueron ofrecidos por el BID, US\$ mil millones por el Banco Mundial, fueron prometidos en préstamos, como también el ofrecimiento de Estados Unidos de condonar el 90% de la deuda externa de Nicaragua y 67% de Honduras, siendo estos países los más afectados del área y por España, la ayuda de US\$ de 30 millones⁷⁷. En conclusión

⁷⁴ Prensa Libre. Viernes 23 de Octubre de 1998 pp 5

⁷⁵ Prensa Libre. 11 de diciembre de 1998 pp. 23

⁷⁶ INFORME DEL GOBIERNO DE GUATEMALA.

⁷⁷ Prensa Libre. Sábado 12 de diciembre de 1998 pp. 2

este ofrecimiento incluyó: fondos ya aprobados para la emergencia y el auxilio humanitario, tareas de rehabilitación inmediata, programas de reconstrucción y transformación de largo plazo y alivio de deuda durante los próximos años.

Es evidente que la donación recibida por parte de los países más ricos del mundo, fue mínima e intrascendente para la magnitud del problema. También, por parte de los organismos internacionales, tampoco ha beneficiado totalmente al área afectada, porque hizo aumentar sustancialmente la deuda externa.

5.1 Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América

El 15 de junio de 1999, en Estocolmo, Suecia⁷⁸ se realizó otro Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central. Adicionalmente, en dicha reunión de Estocolmo, la Comunidad Internacional ofreció a Guatemala, recursos adicionales para los siguientes cuatro años por valor de US\$1.611.4 millones destinados a lograr la reconstrucción y transformación del país en reposición de los daños ocasionados por el Huracán Mitch. Del total de la cantidad fue ofrecida US\$ 271.3 millones por Países Amigos, y la cantidad de los Organismos Multilaterales ascendió a US\$1.340.1.

A partir de daños ocasionados por el Huracán Mitch, nuevamente los donantes elaboraron recomendaciones para poder dar su apoyo, entre ellas estuvieron:

- Utilizar los programas de reconstrucción como una Oportunidad para fortalecer la Democracia, la Reforma Judicial, y la protección de los Derechos Individuales, así como reforzar las Reformas Económicas y la protección al medio ambiente.

Entre los puntos clave identificados por los países solicitantes continuaban estando: La continuidad de la ayuda de emergencia; los recursos frescos para la reconstrucción y transformación de sus sociedades; alivio de las deudas externas de Honduras y Nicaragua; expansión de oportunidades comerciales con mayor acceso a nuevos mercados e inversiones.

Por lo tanto, el conjunto de recursos externos al iniciarse el año 2.000, iba a ser canalizado, siempre y cuando, se cumpliera con las recomendaciones hechas por los donantes, lo cual en términos reales sería una considerable cooperación. Además, incorporado el reordenamiento de las finanzas públicas, serían las que asegurarían al final, los recursos internos para el desarrollo. Desde esta perspectiva se hacía inaplazable el propósito, de que Guatemala pudiera cambiar de destino. Esto era lo que esperaba la Comunidad Internacional de donantes internacionales que sucediera, pero la realidad fue muy distinta, no fue así. Ya que varios de estos problemas obedecen a la falta de cumplimiento en las acciones en la ejecución del cronograma acordado, iniciándose en 1998 un estancamiento progresivo en el cumplimiento del mismo. Entre los factores que incidieron en esta situación, fue la falta de decisión o de

⁷⁸ Prensa Libre, 16 de junio de 1999.

voluntad política para hacerlo, lo cual también fue observado en su momento, por la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, y por la sociedad civil.

En este contexto también se realizó otro Grupo Consultivo para el Istmo Centroamericano, en Madrid el 8 de marzo del año 2001, donde la principal solicitud se refirió al financiamiento para la ejecución del Plan Puebla Panamá, PPP⁷⁹. Entre los principales puntos prioritarios, el Plan Puebla Panamá pretende aumentar el comercio, establecer la interconexión eléctrica y desarrollar un corredor logístico⁸⁰ mesoamericano, una red de carreteras que conecte el sur y sureste de México con las regiones del Pacífico y el Caribe Centroamericano. Esta propuesta forma parte de los 34 proyectos de desarrollo que presentaron los países del istmo en la Reunión con el Grupo Consultivo. Otros de los temas eran la modernización industrial, mejorar la educación superior, introducción de la sociedad de la información y alfabetización tecnológica, hasta la atención a las comunidades de inmigrantes y el desarrollo de las zonas fronterizas menos desarrolladas. En este marco también incluyeron programas energéticos como tratar de llevar los beneficios del gas natural a toda la región, así como el desarrollo de centrales hidroeléctricas y térmicas para la generación eléctrica. Sin descuidar el medio ambiente, que es otro de los ejes del programa, enfocado a buscar soluciones a los incendios forestales y prevenir desastres naturales, que durante los últimos años han devastado a la región.

6. La Gestión Financiera para la Paz

6.1 Ejecutado durante el Periodo 1996 - 1999

Como pudimos observar, el Gobierno no esperaba obtener la suma de US\$ 2,386.6⁸¹ millones en Cooperación Internacional, de la cual existió una participación bilateral de US\$ 742.4 millones, con respecto a la multilateral⁸² fue de US\$ 1,644.2 millones. Referente en cuanto a términos relativos la participación bilateral⁸³ en total fue del 31% y la multilateral en el marco de receptividad que tuvo la Comunidad Internacional para el sistema de la Paz en Guatemala fue de los del 68.9% (ver cuadro No. 3).

⁷⁹ PRENSA LIBRE, 15 de junio del 2001, pp 19

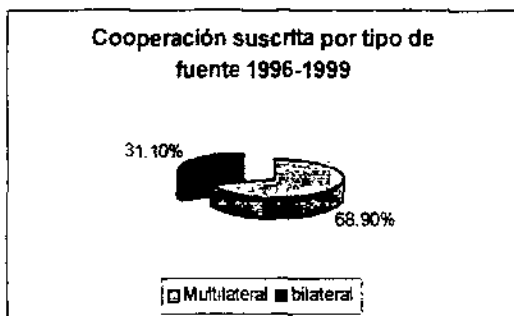
⁸⁰ La creación de un corredor logístico, esta valorado en US\$4,000 millones, lo cual dotaría a la región de infraestructuras de comunicación.

⁸¹ SEGEPLAN pp 5

⁸² Cooperación Multilateral es toda aquella cooperación proveniente a través de organismos internacionales, intergubernamentales, regionales o subregionales.

⁸³ Cooperación Bilateral, es la que se efectúa a través de la vía directa de un gobierno individual, o bien por medio de una agencia gubernamental de un país industrializado

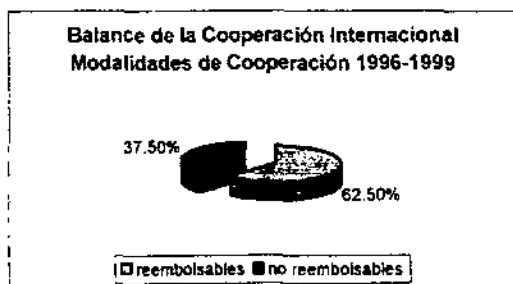
Cuadro No. 3



Fuente: SEGEPLAN

Del total de esa suscripción corresponde a US\$ 889.7 millones en cooperación no reembolsable y el monto en cooperación reembolsable, ascendió a US\$1,496, por lo tanto en términos relativos, la cooperación no reembolsable²⁴ es de un 37.5% y la cooperación reembolsable es de 62.5% (ver cuadro número cuatro).

Cuadro No. 4



Fuente: SEGEPLAN

De los cuales se obtuvieron abonos totales por US\$ 1,604.8 millones de 1996-1999 de los cuales US\$ 770.8 millones provienen de fuentes bilaterales y US\$ 833.9 millones de fuentes multilaterales. Los desembolsos de financiamiento de acuerdo a su modalidad se dividió en 55.3% en cooperación reembolsable, y 44.7% en cooperación no reembolsable (ver cuadro No. 5). Analizamos que los montos que durante el Grupo

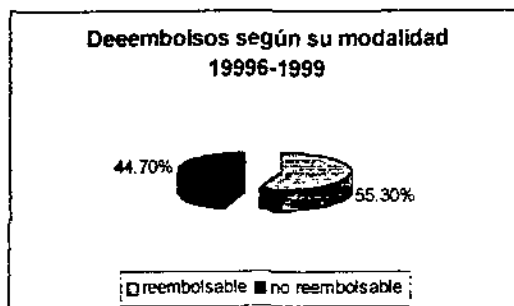
²⁴ La cooperación atendiendo a las condiciones de pago las modalidades pueden ser: Reembolsable, cuando debe reintegrarse a la fuente, bajo ciertas condiciones como un plazo determinado y condiciones financieras establecidas en el contrato; Y las no Reembolsable son los recursos que no tienen que reintegrarse. Es decir que esta modalidad es la única que responde al concepto fiel de cooperación internacional respecto a tanto a la movilización de recursos financiero como de carácter técnico o científico. Siendo esta el complemento a los esfuerzos nacionales por alcanzar un desarrollo integral y auto sostenible dentro de los países no desarrollados.

Consultivo se ofrecieron no coinciden con las cantidades de reembolsos que se habían recibido para esa fecha, recursos que al final no se desembolsaron. Probablemente existieron otros inconvenientes para cumplirlos, o bien la ausencia de una planificación apropiada de los proyectos prioritarios específicos, o quizás en su implementación al momento de contratar técnicos. Pero indistintamente el grado de cumplimiento de esos ofrecimientos, en contraste con los primeros años de la década de los noventa, las transferencias netas de los recursos se volvieron positivas, a raíz del primer Grupo Consultivo.

Algunos elementos políticos y financieros que influyeron para promover la cooperación al proceso post conflicto por parte la Comunidad Internacional, a través de las agencias multilaterales como países donantes fueron por una parte, haber venido participando activamente en un proceso de cambio que se había empezado a gestarse con los Acuerdos de Esquipulas, y que han apoyado por que es la clave para que Guatemala, sea más justa, pacífica, democrática y próspera. De hecho en este marco encontramos que la Comunidad Internacional está integrada con un grupo heterogéneo de naciones, entre las que se encuentran verdaderas defensoras de la democracia, la justicia y la libertad, como son los países nórdicos y aquellas con grandes intereses políticos, comerciales financieros y militares, cada una tratando de ejercer su mayor influencia en el mundo en desarrollo.

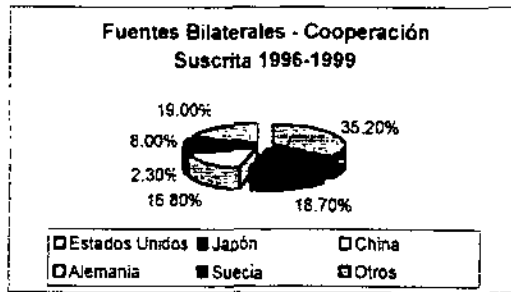
Basándose en lo anterior podemos decir que se le consideró a Guatemala, un terreno apto para ayudar a lanzar un programa de desarrollo, a pesar, de la limitada capacidad con que cuentan las instituciones del Estado para administrar los recursos públicos. Por otro lado, contemplaron la idea, que era un momento histórico, para impulsar el desarrollo de nuevas modalidades con la participación de los grupos marginados, que de una manera han sido históricamente los menos beneficiados. Otro elemento importante, es que desde sus incisos, mantuvieron contacto directo con Instituciones Financieras Internacionales con las instituciones encargadas del Proceso de Paz, lo cual ha sido determinante.

Cuadro No. 5



Fuente: SEGEPLAN

Cuadro No. 6



Fuente: SEGEPLAN

Como se puede visualizar en el anterior cuadro, (numero seis) respecto a fuentes bilaterales, el país que en porcentajes más, a contribuido con Guatemala, sigue siendo Estados Unidos, con el cual se suscribió la mayor parte de cooperación internacional, por un monto de US\$ 260.9 millones, equivale al 35.2% del total de fuentes bilaterales. El Segundo país fue Japón con quien se suscribió US\$138.9 millones, que significa el 18.7; siguiendo China con un monto de US\$124.6 millones, que representa 16.8%. Estos tres países fueron las fuentes de cooperación bilateral que representaron en términos un 70.6% del total de la cooperación durante el período 1996-1999, con el resto de los países se suscribió el 29.4%. Entre los países como Suecia el 8.0%; Alemania 2.3% y otros con el 29%. En lo que se refiere a cooperación con fuentes bilaterales no reembolsable fue Estados Unidos con quién también se suscribieron los mayores montos por US\$ 241.6 millones, en términos reales a un 40.0% del total de la cooperación bilateral no reembolsable, igualmente Japón es la fuente de cooperación no reembolsable con US\$ 138.9 millones, que significa el 23.0% y Suecia con US\$ 59.4 millones con el 9.1% del total de cooperación bilateral no reembolsable.

Referente a cooperación bilateral reembolsable, se suscribió el 70.6% con la República de China en Taiwán, por un monto de US\$ 98.1; con Estados Unidos se suscribieron US\$ 19.4 millones, que equivale al 13.9% y con Alemania 11.4 millones.

Para 1999 como era un año electoral, y políticamente no le convenía realizar ningún cambio al Gobierno, porque significaba un gran costo político. A raíz de la indecisión del Gobierno, nace la idea de concertar un Pacto Fiscal en Guatemala, que orientará la política fiscal del país, y nuevamente se recalendarizaron nuevas fechas de cumplimiento y en especial, la fiscal para el año 2002. La Cooperación Internacional ha sido el resultado de las buenas relaciones que el Estado Guatemala ha mantenido con los Países Amigos, con Instituciones Financieras Internacionales y Organismos Técnicos Multilaterales, prueba de ello, son los cuatro Grupos Consultivos tres principales y uno de seguimiento (no incluyendo las reuniones a escala centroamericana), que han significado ofrecimientos en donaciones para la democracia y el desarrollo del País.

No obstante no todos los ofrecimientos se han llegado a convertir en recursos necesarios para hacer viable el programa de la paz. Porque han existido condicionamientos que han limitado la autodeterminación de la población guatemalteca, al tener que aceptar que se nos dicten políticas financieras, fiscales y monetarias desde los organismos financieros internacionales, estos obstáculos modifican en última instancia los ofrecimientos hechos en los Grupos Consultivos, lo cual incide al concretizar los compromisos por un lado, así también algunos condicionantes han sido difíciles de cumplirlos por parte del Gobierno y de la misma sociedad civil, por no existir realmente voluntad política para hacerlo.

6.2. Periodo 2001 - 2002

En el siguiente cuadro, como podremos observar del total de cooperación hasta diciembre del 2001, firmada y en ejecución ascendió a US\$3.161 millones, lo cual significa un aumento constante y significativo en montos. También al respecto en términos reales continuaron siendo las agencias multilateral las que más han incrementado la ayuda a Guatemala, proporcionando el 78% fuentes multilaterales y un 22% de fuentes bilaterales (ver cuadro 7). Ahora bien en cuanto a los términos relativos de cooperación internacional se puede observar la misma constante respecto a que el mayor incremento provino de fuentes reembolsables, lo cual significó un 68% reembolsable y un 32% No reembolsable, (ver cuadro No. 8).

Cuadro No.7



Fuente: BID

Cuadro No. 8



Fuente: BID

Así también en esta información veremos que para diciembre del 2002 se continuó con desembolsos significativos para ciertas áreas de desarrollo escogidas por los donantes, estos fueron los montos de toda la Cooperación externa distribuida en las cuatro áreas de acción creada por el Gobierno, en relación con el Proceso de Paz. De la cual se puede observar claramente que de los recursos en ejecución de cooperación externa marcan claramente una preferencia hacia el área de desarrollo productivo sostenible el 51%. La siguiente mayor beneficiaria el área de desarrollo humano integral con el 24% del total de los recursos. En tercer lugar esta la modernización del Estado y fortalecimiento institucional que le corresponde el 17% y para reconciliación nacional, reasentamiento de URNG y desmovilización el 8% del total de recursos. (cuadro No. 9). Respecto a las fuentes de ayuda bilateral, la fuente más importante continua siendo Estados Unidos quien ejecuta programas por valor de US\$332,521.2 miles, además es único país que podría estar en la posición de súper potencia internacional para ayudar de verdad y no en préstamos, Alemania con US\$91,892.2 miles, Japón con US\$73,954.5 miles, Noruega US\$37,522.0 miles, Suecia US\$29,771.3 miles, Canadá US\$28,379.2 miles, Países Bajos US\$14,224.4 miles, Italia US\$12,918.4 miles, España US\$ 16,442.4 miles, Reino Unido US\$19,960.1 miles, Dinamarca US\$7,076 miles, Suiza US\$13,331.6 miles (ver cuadro 10).

Cuadro No. 9

Distribución por sectores de la cooperación externa hasta diciembre 2001

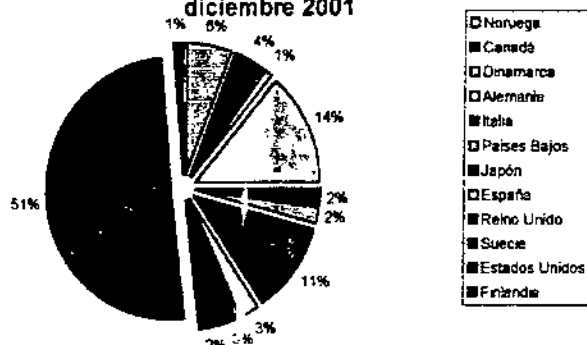


- Modernización del estado y fortalecimiento institucional
- Reasentamiento y desmovilización de excombatientes
- Desarrollo humano integral
- Desarrollo productivo sostenible

Fuente: BID

Cuadro No. 10

Ayuda externa bilateral firmada y en ejecución hasta diciembre 2001



Fuente: BID

Respecto a las distintas fuentes de Cooperación Internacional Multilateral, abarca tanto a las instituciones financieras multilaterales y agencias especializadas de Naciones Unidas, como también encontramos a la Unión Europea. Las últimas cifras disponibles revelan que la más importante en financiamiento multilateral es el Banco Interamericano de Desarrollo BID (Ver cuadro No. 11), quien asignó recursos para

Guatemala 990.5160 miles de dólares, el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE 542.254.0 miles de dólares, El Banco Mundial 329.295.3 miles de dólares, la Unión Europea con 145.675.4 miles de dólares, el PNUD con 328.860.0 miles de dólares, Organización internacional de las migraciones 72.012.8 miles de dólares, PMA 40.133.9 miles de dólares y otros.

Cuadro No. 11



Fuente: BID

También para tener una visión mucho más amplia, se debe incluir los recursos no reembolsable que la Comunidad Internacional ha donado desde que se suscribieron los Acuerdos de Paz en 1996. Dichas donaciones ascendieron al alrededor de US\$ 670 millones. Por lo tanto es necesario continuar el esfuerzo para aumentar el caudal y la eficacia de los flujos de financiamiento externo, lo cual justifica plenamente la celebración de cada Grupo Consultivo.

7. Tercer Grupo Consultivo de apoyo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz

En el año 2000, nuevamente fue postergada la Reunión del Grupo Consultivo prevista para los primeros días del mes de noviembre del año 2000. Primeramente empezó a tambalearse como consecuencia de la irregularidad por parte del Gobierno respecto al apoyo al Acuerdo Político del Pacto Fiscal, la rigidez de los empresarios, como las divisiones que empezaron a darse en el Colectivo Social, así también los primeros informes sobre el presupuesto de gastos e ingresos que daban lugar a hipótesis de grave déficit fiscal. En segundo lugar, el escenario nacional, que se identificó por el desgaste precoz que sufría el Gobierno en su conjunto, causaron gran inquietud, sobre la realización del Grupo Consultivo con la Comunidad de Países donantes del Proceso de Paz. Finalmente la misma fue pospuesta porque el Gobierno aún no estaba listo para ofrecer un informe positivo; ya que desde el punto de vista político, al Gobierno mismo no le convenía presentarse a esta reunión sin haber resuelto la cuestión fiscal.

Era obvio que el Gobierno no había intentado innovar nada concreto respecto a los planteamientos hechos por la Comunidad Internacional, ya que aún no estaba definida la política fiscal, modernización financiera, combate a la pobreza y otros compromisos adquiridos por el Estado. Se trataba que para mayo del 2000 ya hubieran resultados precisos, pero sin embargo, la falta de consenso entre el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo⁸⁵ dificultó la implementación del Acuerdo político sobre el Pacto Fiscal. Lamentablemente, el Gobierno no aceptó este regalo que se lo "colocaron en un plato de plata", ni tampoco no analizó a fondo las consecuencias de tirar por la borda este esfuerzo único e inédito en el país, o tal vez prevaleció en su decisión sobre todo un cálculo de los costos políticos inmediatos y coyunturales, que supondría apoyar un acuerdo que entre otras cosas, incluía el aumento al IVA⁸⁶.

Después de haber aprobado el alza del IVA al 12% y otros impuestos hubieron rumores sobre la Reunión del Grupo Consultivo, respecto que se podría celebrar aquí en el país en noviembre del 2001, la razón principal era que de éste encuentro, dependía la puesta en marcha del segundo cronograma de los Acuerdos de Paz, el cual contempla 119 compromisos.⁸⁷ Sin embargo, durante el mes de septiembre 11, de 2001, es afectada la sociedad mundial, como consecuencia del atentado terrorista, en el que dos aviones comerciales fueron usados como misil humano tanto en las Torres Gemelas del World Trade Center de New York, (el centro financiero como se le conoce), como en el Pentágono, en Washington. El hecho impacto en toda la comunidad mundial, cambiando bruscamente el concepto de seguridad mundial, afectando las políticas financieras internacionales. Lo cual de alguna manera, nuevamente influye en la fecha que estaba programada para noviembre de 2001, la cual es postergada a penición del Gobierno para el 2002.

Lo cual de una manera le permitiría al Gobierno tener más tiempo para concluir temas como la modernización del sistema financiero y alcanzar la firma de un Acuerdo de Contingencia con el Fondo Monetario Internacional, FMI.⁸⁸ El Acuerdo de Contingencia o también conocido como Acuerdo Cuantitativo el cual significa limitar cierto porcentaje de la cantidad de recursos del empréstito. A respecto el representante del Banco Mundial, dijo que un acuerdo de Contingencia con el FMI "es un instrumento que se deberá utilizar para definir y recibir el aval de este organismo a una determinada política macroeconómica"⁸⁹. Lo cual le permitiría al Gobierno poder analizar con mayor profundidad temas como la aprobación de las leyes financieras.

Después de un año de Gobierno del Presidente Alfonso Portillo, el informe del BID, señaló que hay estabilización macroeconómica y estabilidad financiera. En este contexto también el FMI realizó un estudio y entre sus conclusiones están que la situación macroeconómica, con una tendencia de reducción en las tasas de interés es bastante saludable, reduciéndose de un 26 a casi un 20 por ciento anual, como también la estabilización de la fluctuación del Quetzal a través de una política monetaria coherente se incrementaron las reservas internacionales, sin embargo, si existe preocupación en el aspecto fiscal, por no alcanzar los niveles de recaudación deseable

⁸⁵ El Org. Legislativo no apoyaba ninguna alza, al IVA, mientras el ejecutivo aprobaba el Pacto Fiscal

⁸⁶ Ver La Guatemala Posible: la senda del Pacto Fiscal.

⁸⁷ SIGLO XXI, tomo 6, de Agosto 2001, pp 4

⁸⁸ PRENSA LIBRE, jueves 18, de octubre 2001, pp.19.

⁸⁹ idem

Al respecto el titular de Finanzas Públicas, Eduardo Weymann⁹⁰, señala que Guatemala posee suficiente capacidad de pago para enfrentar los compromisos. En tal sentido, las autoridades guatemaltecas se muestran optimistas respecto a las esperanzas de que del Grupo Consultivo, salgan respuestas positivas para el país.

Quizás puede que la coerción llegue a ser más importante aún en un contexto de crisis económica. Obviamente, cuando golpea la crisis, las Instituciones Financieras Internacionales tendrán que resistir la tentación de darle más importancia a la estabilidad macroeconómica y a la reducción del gasto público, que a la implementación de los acuerdos de paz y sus condicionamientos de la paz. La aplicación efectiva de estas condiciones también se vio limitada por las dificultades de garantizar una coordinación de las diversas fuentes de cooperación. Aun cuando podrían definirse con cierta precisión las reformas requeridas como el de alcanzar una carga tributaria del 12% para el año 2000, o bien el de introducir reformas constitucionales congruentes con lo convenido en el Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen electoral.

No hay duda, que la Comunidad Internacional continúa siendo un actor clave que puede afectar en cualquier momento las perspectivas de paz guatemaltecas. Como se ha podido observar el hecho de que el Estado de Guatemala no ha cumplido con los compromisos adquirido frente al Grupo Consultivo anterior como es la implementación integral del Pacto Fiscal, continuar con la reforma del sistema judicial como la reforma de la ley electoral y de partidos políticos: en consecuencia el Gobierno en su siguiente encuentro ante los donantes internacionales se le sugieran otras condiciones, que serán mucho más difíciles de cumplir. Es el hecho que el Gobierno continúa manteniendo un bajo nivel de aceptación al no cumplir los compromisos, lo cual quedó resaltado una vez más en la reunión del Grupo Consultivo, en mayo de 1999, sobre Centro América en Estocolmo. En esa oportunidad, los funcionarios guatemaltecos tuvieron que dar explicaciones sobre algunos temas como fueron los resultados de la Consulta Popular a los donantes, así como sobre el aún no resuelto caso, Gerardi que había sido uno de los temas cuestionados por la Comunidad Europea en Estocolmo, la resistencia hacia recomendaciones de la Comisión sobre el Esclarecimiento Histórico CEH, y también la falta de progresos en cuanto a la reforma fiscal, etc

El 11 y 12 de febrero del 2002, se llevó a cabo la más reciente reunión del Grupo Consultivo para Guatemala en apoyo a la Paz, en Washington, el cual se tenía contemplado, antes que se realizara este encuentro, que sería probablemente el último, pero se acordó una nueva cita de seguimiento para el próximo año y poder examinar si se ha cumplido con las recomendaciones emanadas del Grupo Consultivo. Una delegación oficial y otra de la sociedad civil se dieron cita a la reunión. Uno de los aspectos que merecieron mayor interés en esos días, fue el examen de las recomendaciones que ha hecho la Comunidad Internacional al Gobierno de Guatemala para asegurar el apoyo de la Cooperación Internacional y armonizarlas con el avance de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, así como el lanzamiento de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza, y también elaborar un plan adicional de reconstrucción prevista para recibir la ayuda ofrecida en Estocolmo, con el fin de atender las necesidades de la población como consecuencia del desastre natural.

⁹⁰ Diano La Hora, Económico. <http://www.lahora.com.gt/hoy/paginaseconomicas2.htm>

De alguna manera se pudo distinguir durante este último año un alejamiento examinador y limitado apoyo de la Comunidad Internacional y la generación de muy adversas condiciones para la realización del Grupo Consultivo, aunado a esto como la posibilidad de no incrementar la cooperación para Guatemala en dicha reunión. Ello tendría en lo externo, como inmediata consecuencia, que la Comunidad Internacional estaría limitando o bien impedida de renovar su disponibilidad de cooperación política y financiera para el proceso de paz y otras necesidades vitales del país. Por lo tanto el Grupo consultivo, a través de países donantes, se ha constituido en la principal instancia internacional de coordinación de cooperación al país y tendrá un papel fundamental en la canalización del apoyo externo vinculado a la implementación de los Acuerdos de Paz.

En este encuentro, dentro del marco del Grupo Consultivo, se iniciaron acciones especiales diferentes en comparación con las Reuniones anteriores, con relación a este anunciado Grupo Consultivo merece mención inicialmente el preámbulo al encuentro⁹¹ hubo una serie de reuniones de acercamiento con la Comunidad Internacional, en especial las visitas que se realizaron en la segunda quincena del mes de enero del presente año, a las principales fuentes cooperantes, para presentar el programa de Estrategia de Reducción a la Pobreza, dicha delegación estuvo a cargo del señor Vicepresidente de la República⁹², Juan Francisco Reyes López. También otro punto que benefició a la apertura de ésta reunión a su favor, fue el apoyo que presta en beneficio de la Paz, el Señor Pablo Corlazzoli, coordinador de Naciones Unidas ONU en Guatemala, como también resalta la colaboración tanto técnica como política de funcionarios del BID, como es la del Señor Carlos Barbery. Otro elemento que ha tenido a su favor e incidirá de alguna manera, es que en el año 2001 en Madrid, se llevó a cabo el Grupo Consultivo para el Istmo Centroamericano, siendo una cita preparatoria para el 2002.

Esta Reunión, desde su preámbulo ha atraído muchísimo el interés tanto en el ámbito nacional como en el exterior, primero porque el mismo Gobierno, trató de publicitarlo desde sus inicios, dedico mucho su empeño en la realización del mismo, con el objeto de conseguir que los países y organismos donantes continuaran de cerca el proceso de paz y le dieran continuidad. Segundo, la oportunidad que tiene la sociedad civil como la oposición también de participar en un escenario independiente, trasladando sus demandas de inconformidad con respecto al retroceso o bien al estancamiento al Proceso de Paz.

Durante esta Convención se evaluó el avance de los Acuerdos de Paz, en ese marco el Gobierno se presentó con uno de sus objetivos frustrados respecto a la aprobación del paquete de leyes financieras lo que le permitiría la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, se le cuestionó al Gobierno referente a los últimos problemas que ha afectado a la actual administración para consolidar el Proceso de Paz, entre ellos las denuncias de violaciones a los derechos humanos, la corrupción y la remilitarización de las instituciones⁹³. En cuanto a estos últimos

⁹¹ Prensa Libre. Pp. 19, del Viernes 11 de enero de 2002

⁹² Entre los países que la delegación visitó están: Bruselas Bélgica; Estocolmo, Suecia; Berlin, Alemania, Madrid, España; Tokio, Japón, Washington, Estados Unidos.

⁹³ El nombramiento del General Eduardo Arévalo Lacs, como Ministro de Gobernación, ha sido cuestionado por MINUGUA.

señalamientos hechos al Gobierno, previo a la realización de la Cumbre con el Grupo Consultivo se realizaron algunas acciones, probablemente tomadas por sugerencia de la Comunidad Internacional o bien por el Presidente de la República; entre las acciones emprendidas a través del Ejecutivo entre ellas: un llamamiento a la sociedad guatemalteca, con el fin de que participaran en un diálogo para establecer el estado de la corrupción gubernamental. Por otro lado también el Foro Guatemala preparó una propuesta encaminada a integrar a todos los sectores sociales en el combate contra la corrupción. Además, otra acción que realizó el presidente Portillo estaba enfocada a transformar los señalamientos que se le harían, ordenando de inmediato, la desmilitarización a la seguridad interna.

En el marco de ésta Cumbre, el planteamiento hecho por el Gobierno fue por US\$ 2.200 millones, para corregir la estrategia de combate a la pobreza, contenida en más de 40 grandes proyectos entre los que se incluyen: Desarrollo Humano Integral 4 proyectos por US\$ 2,7; Emergencia para la población en extrema pobreza 6 proyectos US\$ 510,8; Identidad cultural y pueblos indígenas 2 proyectos por US\$ 5,9; Educación 20 proyectos US\$ 313; salud 12 proyectos US\$141,3; Infraestructura 7 proyectos US\$ 185,5; Participación de la mujer 9 proyectos US\$36,5; Reasentamiento, Incorporación de URNG y reconciliación nacional 8 proyectos US\$48,3. Comprometiéndose para ello, el Gobierno a desembolsar US\$900 millones para complementar los proyectos de salud, educación, infraestructura y reducción de la pobreza, entre otros.

Aún después de cinco años de la Firma de la Paz, Guatemala es todavía importante para atraer la atención de la Comunidad Internacional, muestra de ello es la asistencia de 19 Países Amigos y 22 Organismo Multinacionales en el Grupo Consultivo en Washington el pasado 11-12 de febrero. El Gobierno de Alfonso Portillo obtuvo un positivo apoyo financiero y político por parte de los donantes internacionales por US\$1.300 millones, ofrecimientos en préstamos y donaciones, en términos reales significan el 75% para los préstamos y 25% para donaciones. Dichos recursos serán destinados en su mayoría, a la pobreza, fortalecimiento de la justicia y derechos humanos.

Esta cumbre fue muy alentadora sin embargo, existe un inconveniente concerniente a los resultados de la última Cumbre, se puede decir que los ofrecimientos que obtuvo Guatemala de los países miembros del Grupo Consultivo, han sido promesas de préstamos que no han sido desembolsados. Probablemente para que esos préstamos o donaciones sean desembolsados para la ejecución de proyectos en beneficio social, deberán pasar varios días, meses o hasta años, hasta que el Gobierno cumpla con las recomendaciones hechas por los donantes, aunque pudiera existir en cualquier momento algún agotamiento por parte de la Comunidad Internacional.

La propuesta para el combate de la pobreza, uno de los ejes temáticos que presentó el Gobierno, el cual se registra también en los programas de paz, al considerar que el problema se ha agravado en Guatemala en las últimas décadas. Estudios de organismos especializados señalan que se han agudizado los factores que provocan pobreza en Guatemala, ya que los niveles crecieron en el pasado reciente de una tasa promedio anual de 2,8 a 5,3 por ciento anual. Durante los últimos 20 años del Siglo XX, se duplicó en Guatemala el número de hogares en situación de extrema pobreza. Para ello el Gobierno ha incrementado en el sector social del 4,3% del PIB antes de la

firma de la Paz, a 7.0% en el año 2000 en gastos públicos.⁹⁴ Sin embargo los índices de pobreza continúan y un 66% de la población guatemalteca vive en situación de Pobreza, y el porcentaje más alto se encuentra concentrado en el sector rural, donde la mayoría de habitantes son poblaciones indígenas.

La Comunidad de Donantes internacionales, apoyaron el esfuerzo e iniciativa del Gobierno en la preparación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza; y mencionaron que uno de los factores de mayor incidencia en la pobreza es la desigualdad en la distribución de la tierra. Refiriendo el Presidente del BID, Sr. Enrique Iglesias, en la necesidad de formular una política de Desarrollo Rural, que contará con una amplia consulta y participación de la sociedad civil, así como la necesidad de incorporar en el esfuerzo un programa de seguimiento y análisis periódico de resultados

Según declaraciones hechas, muchos han coincidido en que esta Reunión⁹⁵, fue uno de los mejores foros debido a la representación de casi todos los sectores que participaron, por supuesto todos los sectores tienen deberes y obligaciones con el país sin renunciar a su derecho a la crítica, por eso una de las recomendaciones para el Gobierno como a la oposición y en especial al sector empresarial es que se abran los canales para promover un clima de entendimiento y cooperación que devuelvan la credibilidad al diálogo.

Durante esta reunión se señaló, que una de las preocupaciones indicadas en encuestas a la población es referente a la seguridad ciudadana, por lo que se demandó al Gobierno continuar efectuando las acciones necesarias. Así también la Comunidad Internacional hizo 14 recomendaciones sobre una diversificación de temas entre ellos: el compromiso que hizo el Presidente Portillo de luchar contra la corrupción; la descentralización de funciones del Gobierno; la ampliación de un Sistema Nacional de Inversión Pública y la adopción de la Convención interamericana contra la Corrupción. Como también fue patente el deseo de los donantes que se cumplan las recomendaciones del informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico tales como la reparación a las víctimas de la violencia o la investigación de las desapariciones forzadas. De igual manera se le sugirió al Gobierno que el fortalecimiento de las instituciones democráticas, es una cuestión fundamental de los Acuerdos de Paz, y las elecciones que están por celebrarse demostrarán elemento clave para el futuro del país. Por lo tanto, desde ese ángulo se continúa con el aumento de los conecionantes para garantizar el apoyo de la Comunidad Internacional.

En esta Cumbre, se observó la asistencia de los sectores de la sociedad civil, el sector empresarial, que anteriormente no estaba dispuesto a sentarse a discutir los problemas a través de un diálogo con el Gobierno; mostrando una actitud diferente con madurez política para llegar a Acuerdos, lo cual evidenció también un condicionamiento mediante el comercio e inversión extranjera, lo cual requiere de un clima político y social mucho mejor, de lo que actualmente prevalece. En este contexto también fructificó el compromiso entre partidos políticos para la aprobación de leyes de innovación financiera, normas fundamentales para obtener un funcionamiento transparente y eficiente del sector, al modernizar los marcos de regulación y control de

⁹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-GUATEMALA Documento de País Guatemala, septiembre 2001, Pp.10

⁹⁵ Prensa Libre, del 23 de febrero de 2002, pp. 5

la banca. Lo cual permitiría mejor el apoyo a las actividades económicas del sector privado en la economía de Guatemala y lograr una mejor posición de competitividad para el país. Es por ello que decimos que la condicionalidad de la paz puede tomar nuevas formas.

Como se ha venido haciendo notar, durante el desarrollo de las Reuniones que se han efectuado con el Grupo Consultivo para la Paz, se ha percibido cómo la Comunidad Internacional ha ido gradualmente condicionado cada vez más la Cooperación Internacional al Estado de Guatemala. En algún momento esos compromisos afectan las habilidades discrecionales del Gobierno, vulnerando su autonomía, por estar condicionadas, obligando a las autoridades a cumplir. Sin embargo algunas ocasiones han surgido obstáculos y dificultades en el cumplimiento de esas promesas, por parte de la Comunidad Internacional.

Dentro de este marco de ofrecimientos de cooperación, también lo hizo la Organización de Naciones Unidas en coordinación con MINUGUA, las cuales se han traducido en acciones y proyectos concretos en apoyo a la paz; de alguna manera, cada intervención que realiza representa a la Comunidad Internacional, garantizando el cumplimiento de los Acuerdos. Así mismo, este actor ha sido un mediador nuevo para aclarar situaciones que se han encontrado en impasse entre los actores nacionales y para fortalecer las fuerzas nacionales partidarias de la paz con mayores expectativas.

IV. EFECTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Después de la Firma de la Paz, el Gobierno de Guatemala realizó un esfuerzo sensible en el desarrollo de los cuatro ejes estratégicos de los Acuerdos de Paz, los cuales se han relacionado y complementado a través de la Cooperación Internacional, con resultados reales: una desmovilización de grupos armados y en menor grado una reinserción de excombatientes a la sociedad. De igual manera el Gobierno contó con la voluntad de donantes para impulsar el desarrollo de la población marginada a través de programas de educación incluyendo la educación bilingüe y la provisión de mejores servicios de salud. Así como el esfuerzo para capacitar al sector productivo de la pequeña empresa en el país, con programas de financiamiento. De la misma forma, la cooperación externa financia algunos proyectos del área de la modernización del Estado.

La Cooperación Internacional ha colaborado en el desarrollo social, como al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, lo cual ha tenido un impacto directo sobre el bienestar y el crecimiento económico, y el desarrollo social del país. El Gobierno de Guatemala en concordancia con los acuerdos de paz, ha venido priorizando la inversión social en su política de gasto público para mejorar los indicadores de educación, salud vivienda trabajo, y seguridad social de los guatemaltecos, lo cual todavía es muy débil y se puede evidenciar al ver el actual presupuesto. Se necesita incrementar el gasto social y menos el gasto de funcionamiento para poder encontrar resultados positivos.

En cuanto a lo referente al gasto público, encontramos que en 1998, se incrementó progresivamente en más 3.4 porcentuales con relación al año base de 1995. Este avance reflejó principalmente la voluntad del Gobierno de efectuar los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz, que demanda un crecimiento del 50% entre 1995 y 2000 del gasto público en proporción del PIB⁹⁶. Este incremento del gasto tuvo como destino los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana, así como el de infraestructura, en apoyo a la producción, especialmente en el área rural.

Al ampliarse el presupuesto en dichas áreas, se busca el mayor desarrollo humano, a través de lograr la transformación del patrón tradicional de las inversiones públicas que se concentraba anteriormente en la región metropolitana, y el porcentaje más alto de pobreza, situación de exclusión, se encuentra en los pueblos indígenas. Es por ello que con ese mismo criterio se debe seguir formulando el presupuesto de ingresos y egresos del Estado. Sin embargo a partir de 1999, se ha visto un incremento al presupuesto del ejército, especialmente este año, lo cual es cuestionado y contradice los Acuerdos de Paz. Es importante vigorizar el presupuesto especialmente el área de educación, coherente también a una primicia elemental, que la educación es fundamental para impulsar el desarrollo humano, por lo tanto es necesario que llegue a toda la población en edad escolar.

⁹⁶ BID, Informe del País, Pp 8

Si bien se ha aumentado el gasto público significativamente en metas cuantitativas, la situación del gasto no ha conseguido un avance comparable en metas cualitativas. Por tal razón es indispensable mejorar la calidad del gasto, utilizando en forma eficaz y transparente los recursos públicos, por consiguiente es determinante continuar con la implementación integral del Pacto Fiscal.

En tal sentido es indiscutible la necesidad de continuar, promoviendo procesos integrales, a la ahora de elaborar el programa de Gobierno, el cual deberá estar orientado a satisfacer las necesidades sociales, para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, pero esa búsqueda debe estar orientada a un esfuerzo colectivo como nación, venciendo nuestras diferencias, optimizando nuestros recursos humanos para superar nuestras fallas y encaminar a un mayor número de guatemaltecos mejores condiciones de vida, se estará consolidando la paz.

Para sostener la expansión del gasto social se requiere de una situación fiscal estable con fuentes de ingresos tributarios fortalecidos, lo cual generaría un crecimiento económico, a través del aumento de los niveles de inversión, canalizado de un sector financiero sólido que fomentara los sectores de producción. Uno de los condicionantes para garantizar el apoyo de la comunidad internacional sigue siendo que el Gobierno implemente un esfuerzo fiscal extraordinario, a fin de hacer posible que se incremente significativamente el gasto relacionado con la paz.

Con relación a la necesidad de materializar la agenda de la paz, y de continuar el empuje que caracterizaron a los mismos, recién firmada la Paz, surgen nuevamente indicadores alarmantes como la desnutrición, y la salud, cuyos proyectos están contemplados entre los programas del área de desarrollo humano, uno de los ejes temáticos del Programa de la Paz: el cual tenía inicialmente un planteamiento hecho a la Comunidad Internacional del 58% en términos reales del total de las cuatro áreas y que para el año 2001, lamentablemente se revirtió ese porcentaje, reduciéndolo a un 24% los en términos reales los proyectos en ejecución.

Atendiendo al objetivo fundamental del Estado que es el de velar por el bienestar del ser humano y para lograrlo es importante asegurar el crecimiento económico y el desarrollo social, en tal sentido los países donantes especialmente Estados Unidos, Japón, Alemania, Dinamarca y Noruega han orientado su ayuda al área de desarrollo humano integral, para alcanzar el ser humano dicho bienestar: en lo cual los países donantes han recalcado mucho, que debe sustentarse en la distribución equitativa del ingreso, como también el desarrollo económico social y político, el pleno respeto a los derechos humanos, a la identidad y derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género.

En el año 2002, la mayor distribución de los recursos de cooperación externa es canalizada para el área de desarrollo productivo sostenible, inversión que se realiza en la población rural quien enfrenta una fuerte exclusión como tierra acceso a créditos, programas de capacitación laboral como el acceso a mercados, por los agricultores. Ante este problema, ha sido uno de los sectores más beneficiados, que reciben apoyo por parte de la cooperación externa, lo cual representa el 51% de todos los recursos externos en ejecución para el año 2002. En ese orden las fuentes bilaterales principales: Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá y Suecia han asignado el 44% y las fuentes multilaterales un 52% de su cooperación.

En cuanto a la última reunión del Grupo Consultivo, un efecto positivo de esta reunión fue para el Estado de Guatemala, al poder observar, las declaraciones de los miembros de delegaciones de países donantes y organismos multilaterales al recibir con satisfacción la amplia gama de sectores representados en la delegación de Guatemala, que incluyó autoridades de los tres poderes de Gobierno, dirigentes de partidos políticos, representados en el Congreso de la República, sector empresarial, y líderes de la sociedad civil y de las comunidades indígenas, quienes participaron activamente en la reunión. Y en consecuencia se espera que este resultado, sirva para iniciar un diálogo más específico y continuo entre el Gobierno, sector privado y la sociedad civil para facilitar el progreso en la implementación de la Agenda de la Paz.

En lo personal también comparto esa conclusión sobre esta última reunión, creo sinceramente que el país, es lo más importante para todos los guatemaltecos, y que el diálogo que se desarrolló fue muy sano, porque existió mucha comunicación, franqueza, honestidad y sobre todo se coincidió en la necesidad de cumplir con los Acuerdos de Paz. Y en ese marco es importante aprovechar esta oportunidad que se presenta, en la cual existe una gran voluntad por parte de la Comunidad Internacional, de seguir apoyando, pero por supuesto todos los ciudadanos debemos colaborar con nuestra parte. Al respecto en una entrevista hecha a la embajadora de Suecia en nuestro país ella resumió este aspecto así "Tenemos gran voluntad, pero ésta se puede desgastar si los guatemaltecos no hacen su parte. Por eso esperamos que los ciudadanos sobre todo los empresarios paguen sus impuestos y respeten las leyes, que el Gobierno cumpla con los Acuerdos de Paz y que la sociedad civil esté dispuesta a ayudar a los procesos políticos para encontrar solución a los problemas del país. Que todos hagan su parte"⁹⁷.

Por otro lado, también se pudo observar que ha sido muy importante para Guatemala, que el Grupo Consultivo, este formado por países donde existe la convicción democrática, así como su alta sensibilidad social, lo cual ha sido fundamental para apoyar políticamente al Gobierno de manera real, para que realice las acciones necesarias que lleven a la elaboración del marco necesario en su lucha contra las fuerzas obstaculizadoras como es la corrupción y la impunidad.

Por supuesto, que en la conciencia ciudadana existe la convicción de que solo continuando con los programas pendientes lograremos salir de la situación de rezago en la que nos encontramos, sabemos que la comunidad internacional va continuar observando los compromisos que no se cumplan, pero también puede ser factible, que al no cumplir los compromisos, las formas específicas de la condicionalidad de la paz cambian a mediano plazo, o quizás se cancelará cualquier reunión con el Grupo Consultivo; o simplemente dejarían de ser menos centrales y los gobiernos donantes con la significativa excepción de Estados Unidos, que ejercitaría su supremacía con menos frecuencia y con perfil más bajo.

Se considera que la captación de recursos económicos es de vital importancia para darle estabilidad y sostenibilidad a las finanzas públicas sin desestimular la inversión. Para ello, es necesario un crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo, capaz de generar empleo productivo que le permita a los guatemaltecos y

⁹⁷ Prensa Libre, domingo 24 de febrero de 2002, pp. 6

guatemaltecas cubrir sus necesidades básicas, y a su vez obtener el incremento de la competitividad y el estímulo y protección del ahorro y la inversión tanto nacional como extranjera. En ese sentido, es básico y fundamental hacer realidad el compromiso del Gobierno enunciado en los Acuerdos de Paz, de adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento no menor del 6% anual que permita una política social avanzada.

Por otra parte, para que los esfuerzos nacionales se encaminen al desarrollo económico y humano, es fundamental que la Comunidad Internacional apoye el proceso de desarrollo del país, principalmente con una mayor apertura de sus mercados, a efecto de que puedan generarse fuentes de empleo estables, productivas y adecuadamente remuneradas.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Una de las características de la Cooperación Internacional en el Siglo XXI y el advenimiento de un Nuevo Orden Internacional, el cual nació en la década de los noventa después de la caída del bloque socialista, del Siglo recién pasado denota que se orienta con mucha puntualidad a países en vías de desarrollo y en el caso de Guatemala, se suma un elemento más, como lo es la finalización del conflicto armado interno, y que requiere de todo un esfuerzo del propio Estado y de la cooperación internacional para ir superando paso a paso todas aquellas situaciones que provocaron esa situación de antagonismo entre la misma sociedad guatemalteca.

En este contexto, cabe señalar que la cooperación que se ha venido recibiendo no ha sido un proceso sumamente fácil, ya que como es sabido todo apoyo externo siempre tiene cierto grado de condicionamientos que a veces viene en contraposición a los propios intereses del Estado porque normalmente la cooperación, quienes la proporcionan tienen sus propios puntos de vista de acuerdo a sus costumbres y niveles de democracia que por supuesto son contractuales en muchas ocasiones a la situación guatemalteca. Esto quiere decir, que al recibir apoyo técnico y financiero se asume también compromisos que hay que cumplir.

Por otro lado, es importante hacer mención que los procedimientos para la concreción de fondos, especialmente no reembolsables son sumamente complejos y por lo tanto muchos de los fondos ofrecidos no se obtienen ya sea por lo engorroso de los trámites en las instituciones y/o en su caso porque Guatemala sopesamos con problemas de hasta tener dificultades para elaborar proyectos y además, se tienen serias complicaciones para coincidir o llegar a acuerdos sobre las áreas prioritarias de acuerdo a las necesidades globales y no particulares, como es común que suceda.

En el caso específico de todo el apoyo recibido proveniente del Grupo Consultivo, también se ha encontrado el país en serios problemas por continuarse manteniendo ciertos niveles de violación de los derechos humanos y que es un elemento básico para toda cooperación proveniente de los países europeos. Además se puede agregar que al no haber un programa sistematizado relacionado a la inversión social, se pierde con facilidad cooperación de una manera más fluida. A todo ello se suma la falta de voluntad política a nivel interno para tener el cuidado de darle seguimiento a lo compromisos asumidos durante las diferentes reuniones del Grupo Consultivo, realizadas después de la firma de la paz; en consecuencia, sin duda desmotiva a cualquier cooperante a continuar manteniendo una cooperación constante y porque no decirlo en forma ascendente. Además no se puede dejar de mencionar los niveles de corrupción que prevalecen aún en pleno Siglo XXI.

Por lo tanto, mientras no se logre superar todos estos elementos señalados anteriormente que han venido complicando toda cooperación internacional, tanto de procedimiento como en la ejecución, los efectos positivos no se podrán ver en forma clara y por supuesto tampoco se podrá observar una inversión ordenada y tampoco un crecimiento económico y social del país.

BIBLIOGRAFÍA

ASIES. XII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos. La Paz: un Proyecto incluyente. Sosa Lizardo. Guatemala. 1996. pp.76.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Departamento Regional de Operaciones II. Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo. Informe Inicial Sobre Compromisos y Desembolsos de los Donantes en Apoyo a los Acuerdos de Paz de Guatemala. Antigua Guatemala, 9-10 de septiembre de 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID. Informe de País. Guatemala, 2001.

BANCO MUNDIAL. Reunión Escalante Elizabeth. Centro América: Proceso de Paz, Desarrollo y Desmilitarización. Estudios de Seguimiento del Grupo Consultivo de Guatemala, Antigua Guatemala, 9-10 de Septiembre de 1997. pp. 3.

BARAHONA, Francisco y Internacionales Revista del IRIPAZ. Año 2, número 4. Guatemala, 1991 pp.121

BENITEZ MANAUT, Raúl. Centro América y el Nuevo Sistema Internacional negociaciones, paz, integración y geopolítica. Revista del IRIPAZ. Año 2, Numero 4. Guatemala, 1991. Pp.96-118.

BOLLIN CHRISTINA. Centroamérica: Situación y perspectivas del Proceso de integración a finales de los 90'S. INCEP. Guatemala, 1999. Pp. 24.

DIAZ CORDOVA, Arturo. A donde va el Diálogo político entre la Comunidad CEE y Centroamérica. Guatemala. 59-74.

GAMBOA M. Nuria, Y TRENTAVIZI Bárbara. La Guatemala Posible, la Senda del Pacto Fiscal. F&G Editores. Guatemala, abril 2001 pp. 19-20.

JONAS SUSANNE, De Centauros y Palomas: Proceso de Paz Guatemalteco. pp. 318-325.

GARCÍA SAPON, Jorge Autoritarismo Transición y Democracia: Un Análisis de Coyuntura 1997,1998 y 1999. Tesis de Graduación de la Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Pp.72-76

PADILLA, Luis Alberto. La Teoría de la Resolución de conflictos y su aplicación al contexto socio-político de Guatemala. Relaciones Internacionales, Revista IRIPAZ, No. 2 pp.67,68.

ORTEGA PINTO, Herbert David. Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas. Estudios Internacionales Revista IRIPAZ. Año 5, número 9. Guatemala 1994. pp. 49-63.

REYES ILLESCAS, Miguel Angel. Los complejos Senderos de la Paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México. INCEP Guatemala, 1997. pp 65

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR. Acuerdos de Paz. Acuerdo sobre Procedimientos para Búsqueda de la Paz por medios Políticos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Tercera Edición. Guatemala. 1998 pp. 20 ASIES noviembre 1996.

REVISTAS.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. Programa de Gobierno del Presidente Arzú. conocido como "Programa de la Paz" 1996-2000.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Cronicas de la Paz 1996, De las palabras a las obras. Gobierno de la República de Guatemala. 1997. pp. 40.

ONU. Segundo Informe de Verificación 1998.b MINUGUA. ONU. New York. (Guatemala 1998 b 8). Febrero 1998.

Documento de Divulgación. Reformas Constitucionales. PNUD, Guatemala. 1999.

GOBIERNO DE GUATEMALA. Programa de Paz: Una Agenda más allá del año 2007.

PERIÓDICOS

Molina Raúl. Columnista de Siglo XXI. 11 de noviembre de 1996.

Diario La Hora. Económico. <http://www.lahora.com.gt/hoy/paginaseconom>

Prensa Libre. 14 de mayo.