Globethics Repository



Guatemala

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Aguilera Peralta, Gabriel
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-13 21:30:31
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220344

NUEVA SOCIEDAD NRO.123 ENERO- FEBRERO 1993 , PP. 6-11

Guatemala. Transición sin llegar a ninguna parte

Aguilera-Peralta, Gabriel

Gabriel Aguilera Peralta: Politólogo guatemalteco. Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Estudios de Seguridad, del Programa FLACSO-Guatemala. Miembro del Comité Directivo de CLACSO; catedrático universitario.e Prensa.

La administración del presidente Jorge Serrano Elías ha cumplido ya dos años de un período de cinco, existen por ello elementos para hacer un balance intermedio sobre el segundo gobierno de la transición a la democracia iniciada a partir de 1986, proceso que sin embargo aún no se ha consolidado.

Se estima improbable que una transición pueda concluir con la instauración de un orden plenamente democrático en una situación de guerra interna como la de Guatemala. Tomando ello en cuenta, Jorge Serrano, hombre de negocios, hábil político de nueva derecha, cristiano fundamentalista, se había fijado como uno de sus objetivos centrales concluir el conflicto bélico por medio de negociaciones políticas. Aparte de ello incluyó en su agenda la estabilización de la economía, la ampliación de los espacios internacionales del país, incrementar el control civil sobre el aparato militar, mejorar la situación de los derechos humanos.

La estrategia descansaba en políticas de alianzas, que resultaba imprescindible dada la debilidad del partido Movimiento de Acción Solidaria con el cual Serrano llegó al poder, al no contar con mayoría propia en el Congreso de la República. Inicialmente esa política se aplicó en el Organismo Ejecutivo al integrar al mismo al Partido Socialista Democrático, miembro de la Internacional Socialista, y al Partido de Acción Nacional, de derecha moderna. Este último abandonó sus posiciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que el llamado «Gobierno de Unidad» consiste en el MAS y el PSD únicamente.

Sin embargo, la alianza ha funcionado mejor con los grandes partidos «Unión de Centro Nacional», igualmente de nueva derecha, y la Democracia Cristiana Guatemalteca, en cuanto al Organismo Legislativo y el Judicial. Un juicioso reparto de posiciones de poder le ha permitido al gobierno contar con la aprobación parlamentaria de sus iniciativas legislativas.

En relación al poder militar, probablemente las impecables credenciales de Serrano como político de nueva derecha, y además cristiano fundamentalista, es decir impermeable a cualquier acusación de izquierdista, además de su valor personal en asumir los riesgos de enfrentar la oposición de grupos militares, han derivado en que sea el Presidente civil que más ha avanzado en el control de los militares en los últimos quinquenios.

Ajuste, compensación y demandas étnicas

La política económica del gobierno se ha inscrito en la oleada neoliberal que recorre el continente. De esa suerte, como un dogma se asume que de controlarse la inflación se equilibrará el juego económico, y que ello unido a la reducción del Estado - lo que pasa por la privatización de sus empresas - generará el crecimiento económico, lo que a su vez se traduciría, por el incremento en la oferta de empleo, en mayor bienestar.

Los ministerios de finanzas y economía se han guiado más o menos por esa línea, atemperada sin embargo en un punto: la presencia de los social demócratas en el Ministerio de Trabajo ha dado como resultado que la aplicación de las políticas de ajuste, inseparables del modelo descrito, coincida con incrementos salariales que en relación a algunos sectores han sobrepasado récords anteriores. El resultado de ese híbrido ha sido aceptable en la medida en que todo pareciera haberse alcanzado simultáneamente: un índice inflacionario que oscila en un 10%, crecimiento, estabilidad en la tasa de cambio, y los dichos aumentos de salarios.

Sin embargo, todo ello no se ha traducido en una mejora perceptible en los niveles de vida casi africanos de la población. Es probable que la situación no haya empeorado, pero los índices cercanos al 80% de pobreza y 60% de pobreza absoluta tampoco se han movido. De esa suerte, la percepción de la opinión pública, como se mide en las encuestas de opinión, es que el primer y más agobiante problema es el deterioro del nivel de vida; la clase media inclusive piensa que sus perspectivas son más negativas, probablemente debido a una peculiar reforma de la tasa impositiva que hizo aprobar el régimen y que tiene forma de rombo, en la medida en que el porcentaje más alto de impuesto a la renta se paga en los niveles medios de ingreso.

Debe notarse, sin embargo, que la protesta social se ha mantenido relativamente baja; por ello, una serie de amenazas de huelgas, que inclusive aparecían como generales, se han conjurado, en buena medida por los aumentos de salarios mencio-

nados. Las demandas más bien se han expresado en el campo de las relaciones étnicas. Los indígenas mayenses del país, que constituyen la mayoría de su población, aprovecharon la conmemoración del 500 aniversario del descubrimiento de América, para articular sus diversas organizaciones en un movimiento nacional que plantea una revisión de las bases mismas en que se ha estructurado el país desde la época colonial, si bien uno de los principales puntos de concentración se refiere a la cuestión del acceso a la tierra. Las posiciones mayenses se vieron potenciadas por la concesión del Premio Nobel de la Paz a la líder indígena campesina, Rigoberta Menchú Tun, pese a la oposición del gobierno.

El régimen, a través de su sector social demócrata en el Ministerio de Trabajo, puso por su lado a discusión nacional la posibilidad de aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La idea es que la aprobación de ese texto serviría como una válvula de escape a la tensión étnica, institucionalizando el inicio de cambios fundamentales en las relaciones inter-étnicas. La fuerte oposición de sectores militares y en especial del sector gerencial al convenio recordó, sin embargo, que el racismo sigue constituyendo un elemento central de la ideología de los sectores dominantes[1] .

El difícil camino de la paz

Debe recordarse que aunque Esquipulas hacía mandatorio para todos los países centroamericanos la búsqueda de la solución política de las situaciones de conflicto, en Guatemala las iniciativas asumidas en esa dirección por la Comisión Nacional de Reconciliación, que incluyeron rondas de diálogo entre los insurgentes y diversos actores de la sociedad civil, no habían culminado en abrir la discusión entre gobierno y guerrilla, a fin de solucionar por esa vía la guerra de 32 años de duración, debido a la oposición de los sectores más conservadores del ejército a esa posibilidad. Fue precisa la toma de poder por el presidente Serrano y la decisión de imponer su criterio sobre la necesidad de la solución política a las fuerzas armadas, lo que permitió que se abriera la mesa de negociación.

A raíz de ello, las conversaciones directas entre el gobierno de la República y la insurgencia agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se iniciaron en abril de 1991. Durante los primeros meses se avanzó, conviniendo la agenda, el procedimiento, y finalmente en el llamado «Acuerdo de Queretaro» un marco general para la negociación, al definir en común las bases de un modelo de so-

[1]Véase el texto en OIT, Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. SE, Guatemala. 1989.

ciedad democrática. Lo anterior indica varios logros importantes. Primero, el que el Presidente de la República hubiera impuesto su voluntad a sectores militares opuestos para entablar la discusión directa con los revolucionarios. Después, el que los acuerdos mencionados se hubieran logrado en muy poco tiempo; toda ello representa un avance sustancial en la búsqueda de la paz.

Posteriormente el desarrollo del proceso se fue haciendo más lento, en relación al tema de derechos humanos. Transcurrió más de un año para que se fuera definiendo la mayoría de los «puntos de acuerdo» sobre el tema, sin que se llegara a concluir por la disputa sobre la temporalidad, o sea cuándo entrarían en vigor esas disposiciones. Paralelamente se abrió otra dimensión de la discusión, después de que la URNG dio a conocer una propuesta que contenía una definición de los puntos de la agenda, y al mismo tiempo sugería que se modificara el orden de la misma. El gobierno, al responderla, propuso a su vez cambiar el procedimiento para hacerlo más rápido.

El decurso de la negociación está girando en torno a una discrepancia esencial entre las partes. El Gobierno estima que lo más importante es el fin del confrontamiento bélico y la desmovilización de los rebeldes para permitir el avance de la transición; la URNG sostiene que lo central es la resolución de los contenciosos económicos, sociales, políticos y étnicos que se encuentran en el origen de la guerra. Esa diferenciación se refleja en la agrupación de temas de la agenda, entre los «sustantivos» o sea los referentes a los problemas estructurales, y los «operativos» que proponen el desarme, la desmovilización insurgente y la firma de la paz. De esa suerte, la posición de los rebeldes es que primero deben discutirse y resolverse los temas sustantivos, antes de entrar a los operativos, y el criterio del gobierno es que ambos deben tratarse al mismo tiempo[2].

Por otra parte, se discute la participación de actores en la mesa de negociación. Por los acuerdos, el proceso refiere al gobierno de la República y la URNG, con la CNR presidida por el conciliador, monseñor Rodolfo Quezada Toruño, como facilitadores, siendo reducida la presencia externa a un observador del secretario general de Naciones Unidas.

Dos objeciones se levantan en relación a esa articulación. Por una parte un conjunto de sectores civiles que piden la ampliación de la mesa para ser incluidos. Por otro lado, las coyunturas de empantanamiento hacen pensar en la eventual necesidad

[2]Acerca del contenido de esas posiciones, v. «Guatemala Proceso de Paz», en Panorama Centroamericano/Reporte Político 73, 7 1992.

de la convocatoria a un rol más activo de las Naciones Unidas. Sin embargo, el que la mesa oficial avance a ritmo de caracol no ha impedido otros consensos importantes. Lo más significativo fue el acuerdo al que llegaron directamente el Gobierno y los representantes de los 45.000 refugiados en México, para hacer posible su regreso, así como la presentación al Congreso de una nueva Ley de Servicio Militar. En ese sentido, esos acuerdos tomados directamente por el Estado y la sociedad civil, facilitan la negociación al ir resolviendo puntos que estaban en la agenda.

La persistencia de la violencia

En las encuestas de opinión, la preocupación por la paz no aparece como un tema esencial; después de lo económico, es la cuestión de la seguridad ciudadana lo que agobia a los habitantes. Esa preocupación obedece a una percepción de indefensión ante el escalamiento del delito y en general de la violencia social, que entre otras cosas ha convertido a la ciudad de Guatemala en la tercera capital más peligrosa del continente. Las causas son varias: predomina el efecto del desempleo y la pobreza, la destrucción familiar y la erradicación de lugares de origen, como efecto de la guerra; también la expansión del narcopoder y el paso «al mercado» de ex-soldados y agentes de cuerpos represivos. La demanda de seguridad y la idea de que el gobierno no la sirve, es uno de los factores que interviene en la pérdida de popularidad del régimen.

La dificultad en la respuesta gubernamental tiene que ver con lo complejo del fenómeno. El esfuerzo general del régimen ha estado encaminado a mejorar el sistema general de administración de justicia, particularmente la policía nacional. Este cuerpo, muy desprestigiado por su pasado represivo, adolece de un total caos administrativo, falta aguda de recursos materiales y bajísima calidad de sus elementos humanos, lo que se traduce en su falta de eficacia[3] Los intentos oficiales incluyen reorganizar a ese cuerpo con asistencia de los Carabineros de Chile. Sin embargo, lo central del problema es el deterioro del tejido social, en especial en cuanto al mantenimiento de la pobreza, ante lo cual una mentalidad neoliberal no tiene realmente respuestas, ya que se excluyen reformas estructurales que podrían aliviar esa situación.

Un capítulo particularmente sombrío de toda la transición en Guatemala es la persistencia en la violación a los derechos humanos. Los hechos no revisten la intensidad y gravedad que se registró en las peores coyunturas de terror, pero el manteni-

[3]Un análisis sobre la policía en: «Carabineros de Chile: Plan de Reestructuración de Policía Nacional de Guatemala», Santiago, 7/1991.

miento de ese problema pone en cuestión la legitimidad del orden democrático [4]. La incapacidad de los gobiernos civiles de restablecer plenamente los derechos humanos, es un efecto de la continuación de la guerra interna y representa uno de los más graves obstáculos al avance de la transición. La estrategia gubernamental ha consistido en incrementar la autoridad civil sobre las fuerzas armadas, fortalecer los medios de administración de justicia como el Ministerio Público, y la mencionada reorganización policíaca, todo lo cual ha dado algunos resultados pero sin llegar a significar la resolución de la cuestión, ya que muchas de las violaciones a los derechos humanos se originan en estructuras del mismo Estado.

Se ha logrado así iniciar procesos y encauzar acusados por algunos crímenes muy conocidos y en relación a los cuales se mantiene presión internacional, como el de la antropóloga Mirna Mack y el hacendado norteamericano Michael Devine; otros casos como el del asesinato del dirigente social-demócrata Héctor Oqueli permanecen sin resolverse. En las décadas autoritarias el terror fue simultáneamente un instrumento de la guerra contrainsurgente y un recurso para dominar a la población por la intimidación; su larga duración creó estructuras y mentalidades que persisten en el marco de la transición; su erradicación probablemente será posible al concluir el conflicto bélico. En ese sentido, los avances sobre derechos humanos acordados por la negociación, cuando se apliquen, pueden significar un cambio muy importante en ese sentido.

Belice y la política exterior

Las relaciones internacionales constituyen para el gobierno una de las áreas más sensibles, dado que la situación de los derechos humanos es un factor determinante para el consenso y la asistencia externos. De allí que la consideración que anualmente hace la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de Guatemala, se convierta en una batalla entre el Gobierno y los grupos que hacen lobby internacionalmente en relación al tema. Durante sus dos años de gestión, Serrano ha logrado evitar que ese análisis se reclasifique del renglón que refiere a los países que reciben asistencia en torno a los derechos humanos, hacia la de Estados violadores de los mismos. Sin embargo, los informes anuales del experto de Naciones Unidas, las referencias en los informes del Departamento de Estado de E.E.U.U. y de la OEA en torno al país, van expresando una preocupación creciente sobre la situación. Es en el marco de mejorar la imagen internacional que se explica la decisión del gobierno de poner fin a la centenaria reclamación al territo-

[4] Una evolución reciente en: CIDH evalúa situación de los derechos humanos en Inforpress Centroamericana, 1008, Guatemala, 12/11/92.

rio de Belice. Si bien este último país ha sido reconocido por la comunidad internacional y es miembro de Naciones Unidas desde hace una década, lo cierto es que el pensamiento conservador guatemalteco se negaba a aceptar esa realidad.

El presidente Serrano aceptó la independencia del vecino país y estableció relaciones diplomáticas, aunque reservándose la reclamación sobre límites territoriales, en concreto los marítimos, que tienen que ver con el acceso al mar Caribe. La medida se entiende como modernización y democratización de la política exterior, aparte de que concluir con esa obsoleta disputa facilita el flujo comercial entre ambos países, que interesa a los inversionistas guatemaltecos que ya se han hecho presentes en la actividad turística de Belice. La decisión fue respaldada por la comunidad internacional y explica uno de los mayores triunfos diplomáticos del gobierno: haber sido aceptado en el seno del Movimiento de Países No Alineados. Empero, tuvo un costo interno. Los sectores conservadores se basaron en una interpretación de un artículo constitucional que hacía mandatorio un plebiscito antes de cualquier definición del diferendo con Belice, para buscar la declaración de inconstitucionalidad de la medida, lo que habría permitido eventualmente un antejuicio en contra del Presidente bajo sindicación de «traición a la patria». Si bien la Corte de Constitucionalidad no validó el recurso, se movieron inclusive intentos golpistas sobre ese hecho[5].

Otro punto central de la política exterior ha sido el apoyo al proceso de integración. El mismo, después de la experiencia del Mercado Común en los años 60, se ha reactivado a partir de las reuniones cumbres presidenciales creadas por Esquipulas, que le ha dado una dirección a la vez económica y política. El esfuerzo ha avanzado inclusive con la organización de instancias políticas regionales, como el Parlamento Centroamericano y el Sistema de Integración Centroamericano, organismo cuya estructura recuerda mecanismos de la Comunidad Europea[6] . También se ha abordado, desde la Comisión de Seguridad, la cuestión de las medidas de confianza mutua y de reducción de los ejércitos entre las fuerzas armadas y de seguridad del área.

Ese conjunto de esfuerzos se ven como necesarios para modernizar e integrar los Estados y sus economías, a fin de adaptar la región a la globalización de la economía mundial. Centroamérica tiene previsto implementar una zona de libre comercio con México a partir de mediados de esta década y todos los países han suscrito

[5]El argumento del presidente de la República al respecto en: «Jorge Serrano Elías: Honorable Corte de Constitucionalidad» en La Hora, 15/10/1992.
[6]El acuerdo sobre el SICA en: «Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)», Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala, 12/ 1991.

también acuerdos-marco para iniciar la discusión con E.E.U.U. en torno a la Iniciativa de las Américas. Ese afán integracionista no va al mismo paso. Costa Rica mantiene reservas y Nicaragua, sumida en sus problemas políticos y económicos, asume lentamente la integración. La vanguardia del proceso está dada por Guatemala, El Salvador y Honduras que han reconstituido un «triángulo norte», esta vez definido por lo económico.

Los ejes de la guerra y de la política

La confrontación armada interna ha continuado sin mayores variaciones. Las operaciones militares están principalmente restringidas a las áreas de implantación de la guerrilla, en sitios relativamente aislados, con excepción del frente abierto por la columna «Javier Tambriz» de la URNG en las cercanías de la ciudad capital y que merced a ello, ha llevado conciencia de la guerra a sus habitantes.

La guerra es de menor intensidad, consistiendo básicamente en acciones de sabotaje, propaganda armada y ataques a blancos fijos y en movimientos por los insurgentes, y en operaciones de rastreo y empleo de artillería y en menor escala ataques aéreos por el ejército, siendo los combates entre patrullas las principales confrontaciones. Para el ejército es muy importante el apoyo de sus milicias campesinas, «Comités Voluntarios de Autodefensa Civil» o «PAC», la posibilidad de cuya abolición es tema de agenda en la discusión de paz. Pero si la guerra no pone en peligro la existencia de la transición, sigue siendo la principal fuente de violaciones a los derechos humanos y mantiene en buena medida la supervivencia del militarismo.

La transición también está amenazada por la aguda pérdida de hegemonía no solamente del gobierno, sino del sistema político en general. Las encuestas demuestran bajísimos índices de credibilidad de los poderes del Estado, en particular del legislativo, y también de los partidos, y por el contrario, persisten simpatías hacia soluciones autoritarias. La causa de esa situación no son solamente los escándalos y casos de corrupción en que abunda la clase política, sino también la percepción de que gobierno y partidos no actúan para satisfacer las demandas de seguridad pública y económica de los ciudadanos, dilema común al modelo neoliberal. Los políticos han reaccionado a esa situación con la peculiar propuesta de modificar el sistema político del país, pasando del presidencial a uno semi-parlamentario. La propuesta ignora que el problema no está en la forma sino en el contenido y que es difícil que si el ejecutivo ha perdido credibilidad ella se vaya a recuperar transfiriendo el poder a un conjunto de partidos que tampoco cuentan con respaldo.

Perspectivas

La transición en Guatemala tiene el problema común a esos procesos en el continente; el neoliberalismo no es la mejor receta para enfrentar la pobreza, y la persistencia de la misma deslegitima la democracia y a la larga conduce a la ingobernabilidad. A más de ello, debe agregarse la persistencia de la guerra interna, la violación a los derechos humanos y las tensiones étnicas para retratar mejor el contencioso global.

Sin embargo, la perspectiva optimista señala que el entorno internacional hace muy difícil un golpe de Estado conservador y al mismo tiempo ejerce presión tanto sobre el Gobierno como sobre la URNG para que avancen en las negociaciones de paz. En la medida en que las mismas continúen, la discusión de la agenda irá permitiendo asumir los principales problemas de la sociedad y eventualmente encontrar consensos. EL año 1993 es de elecciones municipales y ello desviará la tensión política hacia ese campo. Entre los 18 partidos que toman parte, todo hace prever que nuevamente las grandes agrupaciones de nueva derecha y centro derecha ganarán la mayoría de municipalidades, aunque otras fuerzas como los socialdemócratas podrían asegurarse una votación de importancia. Esta elección, que incluye a municipalidades de segunda y tercera importancia, puede ser vista como una medición de fuerza ante las elecciones nacionales de 1995.

La visión pesimista pone el foco de atención en la acumulación de demandas sociales y étnicas no solucionadas, que eventualmente podrían originar nuevos conflictos, aun si concluye el presente, configurando una situación de extrema complejidad cuyos elementos serían el narcopoder, la pobreza, la rebelión étnica y la violencia. Probablemente la clave de lo que pasará está en la negociación de paz. Si ésta efectivamente logra convertirse en un esfuerzo de toda la nación para un nuevo proyecto de nación, con equidad social y étnica, el país podría salir de su oscuro pasado.

Ciudad de Guatemala, 18/11/92

Referencias

*OIT, PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES. CONVENIO Nº 169. - Guatemala, SE. 1989; Guatemala Proceso de Paz.

*Anónimo, PANORAMA CENTROAMERICANO/PROCESO POLITICO 73. - 1992; Jorge Serrano Elías: Honorable Corte de Constitucionalidad.

*Anónimo, CARABINEROS DE CHILE: PLAN DE REESTRUCTURACION DE POLICIA NACIONAL DE GUATEMALA. - Santiago. 1991;

*CIDH, INFORPRESS CENTROAMERICANA. 1008 - Guatemala. 1992;

*Anónimo, LA HORA - PRENSA. 15/10 - 1992;

*Anónimo, PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA). - Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores. 1991.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 123 Enero-Febrero de 1993, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**