



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
Instituto Universitario de Estudios Europeos

Programa:
Relaciones Internacionales e Integración Europea

Trabajo de Investigación:

**LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UE EN
GUATEMALA 1997-2007: 10 Años Acompañando los
Acuerdos de Paz**

Autora:
Mélida Cáceres Paz

Director
Dr. Rafael Grasa

Barcelona, julio de 2007

AGRADECIMIENTOS

A AECI: Por haber confiado en mí y estar contribuyendo con mi país en la construcción de mujeres profesionales.

Al IUEE: Por ser fuente de conocimientos.

A mi Director de Tesina: Dr. Rafael Grasa, por su exigencia, rigurosidad y crítica constructiva en la elaboración del presente trabajo de investigación.

A mis Docentes: Jordi Bacarí, Esther Barbé, Laura Feliu, Francesc Serra, Blanca Vilá y Esther Zapater. Gracias por las enseñanzas y discusiones académicas.

A mi Madre: Por haber sembrado esta semilla, fruto de sacrificios, valentía y amor. “En ocasiones, cuando te estás perdiendo en las inclemencias de la vida, pocas personas aparecen con el deseo de ayudarte; por suerte, siempre llega aquella que, aún a costa de su vida, salvará la tuya. A ella con todo mi amor y admiración”.

A Toni: Por ser el sol en mi andar. Admiro al hombre que lucha por ser mejor cada día. Al hombre que construye sueños alcanzables. Al hombre con sensibilidad humana y al hombre que sabe amar.

A mis amigas de la tierra de Dalí y Gaudí: gracias por arroparme y hacerme sentir en casa. Especial agradecimiento a Carmen Porras.



INDICE

ACRONIMOS	4
1. INTRODUCCION	6
2. Cooperación al Desarrollo y Acuerdos de Paz: dos hitos importantes en la consolidación de las relaciones UE-Guatemala.	11
2.1. Pinceladas históricas del nacimiento de la cooperación UE-CA.	11
2.3 Política de Cooperación al Desarrollo de la UE y Acuerdos de Paz, dos hitos importantes en la consolidación de las relaciones bilaterales.	15
3. Colaboración de la UE en los Acuerdos de Paz en Guatemala.	20
3.1. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la legalidad.	20
3.2. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.	23
3.3. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.	28
3.4. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos.	33
3.5. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.	39
3.6. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral	47
3.7. UE-Guatemala: 10 años, Tres Estrategias.	52
4. Conclusiones: UE 10 años acompañando los Acuerdos de Paz en Guatemala	62
FUENTES	68
ANEXOS	75
ANEXO 1. Reforma Ley Electoral y de Partidos Políticos	76
ANEXO 2. Ley Marco de los Acuerdos de Paz	76
ANEXO 3. Cooperación UE-Guatemala. Estimado 1996 a 2013	77
ANEXO 4. Desembolsos de la Cooperación Internacional del 2002-2006	78

ACRONIMOS

ACP	África Caribe y Pacífico
ADP	Acuerdos de Paz
ALA	Asia y América Latina
BM	Banco Mundial
CA	Centro América
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CC-SICA	Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana
CE	Comunidad Europea
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEAR	Comisión Especial de Atención a Refugiados
CEFA	Comité Europeo Formación y Agricultura
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CI	Comunidad Internacional
CODISRA	Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
COPREDEH	Comisión Presidencial de los Derechos Humanos
CSP	Estrategia País (por sus siglas en inglés (Country Strategy Paper))
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria
EEMM	Estados miembros
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANAN	Gran Alianza Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEDHD	Iniciativa Europea Derechos Humanos y Democratización.
MOE	Misión de Observación Electoral
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PAC	Política Agraria Común
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PVD	Países en vías de desarrollo
RSP	Estrategia Regional (por sus siglas en inglés Regional Strategy Paper)



SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TSE	Tribunal Supremo Electoral
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca



1. INTRODUCCION

La mano que recibe siempre está por debajo de la que da.
Proverbio africano

Ya han transcurrido más de diez años desde que en Guatemala se silenciaron las armas, diez años en que los guatemaltecos empezaron albergar la esperanza de una Guatemala donde se respirarían aires de respeto hacia los Derechos Humanos Fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia. Un sueño que se concibió un 29 de diciembre de 1996, fecha en que se firmó el tan anhelado Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Dicho acuerdo englobó al mismo tiempo un entramado inmenso de disposiciones y objetivos a alcanzar, los cuales se generaron a partir de 1991 cuando se iniciaron las negociaciones de la paz, consistentes en:

- el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos,
- el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por enfrentamiento armado,
- el Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos,
- el Acuerdo sobre identidad y derechos 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,
- el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego,
- el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral,
- el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad
- y el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz (ADP).

Sin embargo, todo este tejido de acuerdos comprometidos entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- y el Gobierno, no han sido suficiente para que las causas del conflicto armado interno hayan sido superadas. Aunque para

ello hayan contado y cuenten con el apoyo de actores nacionales e internacionales¹ como: Marco Vinicio Cerezo (promotor de las negociaciones de la paz), el cardenal Rodolfo Quezada Toruño, Ramiro de León Carpio, la Organización de Naciones Unidas y sus agencias especializadas; el grupo de países amigos², Suecia, Holanda, Japón, organizaciones no gubernamentales (ONGs), Banco Interamericano de Desarrollo; y la Unión Europea, entre otros.

En esta ardua lucha, el apoyo brindado por parte de la comunidad internacional (CI) ha sido determinante a nivel económico, financiero y en cooperación técnica. No obstante, se han generado tímidos progresos en el proceso del cumplimiento de los ADP; por lo que muchas veces el público en general se cuestiona en qué ha consistido dicho apoyo, quiénes han sido los beneficiarios directos y si dicha cooperación ha tenido impacto en la implementación de los ADP. En base a esas inquietudes, en el presente trabajo de investigación nos concentraremos en el papel y aportación de la Unión Europea (UE), quien desde 1997 ha estado comprometida con Guatemala para apoyar en la implementación de los (ADP); por lo que pretendemos dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Desde la firma de los ADP hasta el 2007, ¿en qué ha consistido la cooperación al desarrollo de la UE en Guatemala?
2. ¿Ha cambiado la estrategia de la cooperación al desarrollo de la UE con respecto a Guatemala en el transcurso de estos 10 años?
3. ¿En qué medida ha colaborado la UE en el avance hacia el cumplimiento de los ADP?

Dicha *investigación se restringirá temporalmente*, desde el momento en que se firmaron los ADP hasta la fecha, es decir, desde el 29 de diciembre de 1996 a junio de 2007, espacio temporal que cubre más de diez años del fin del conflicto armado interno. Esta investigación consistirá en el análisis de la cooperación desempeñada por parte de

¹ En la reunión del Grupo Consultivo (constituido por organismos internacionales y países donantes) en 1997 las ofertas de financiamiento osciló en los USD 1.900 millones, alcanzando el 72% del presupuesto de los gastos de la paz. Aguilera Peralta, Gabriel. *Análisis del Proceso de Paz. "Realizar un Imaginario: La Paz en Guatemala"*. Guatemala, 2007.

² Colombia, EEUU, España, México, Noruega y Venezuela.

la UE, determinando los objetivos comunes que incidieron para que se desarrollara una cooperación al desarrollo entre ambas partes y se realizará una valorización general de su contribución cualitativa en el país.

A tal efecto, se procederá a analizar exclusivamente fuentes secundarias que tienen como marco de referencia los ADP, la política de cooperación al desarrollo de la UE, los informes de los programas y proyectos entre UE y Guatemala y otros. No obstante, no se analizarán los montos desembolsados y pendientes de desembolsar, a razón de la poca accesibilidad a dicha información, así como las disparidades existentes entre los datos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN³– y la UE, en virtud de que la UE opera en euros y la SEGEPLAN en dólares; aparte de que la UE contemplan los desembolsos realizados a ONGs europeas para ejecutar proyectos en Guatemala, mientras que SEGEPLAN tiende a excluirlos; y por último pero no el menos importante, consiste en que las cifras no están actualizadas en las fuentes de información de acceso al público. Sin embargo, se utilizarán como referencia, las cifras globales que la UE ha comprometido a través de los Memoranda de Entendimiento y Estrategias País (por sus siglas en inglés CSP) en estos diez años.

Los resultados de la investigación se expondrán en tres apartados:

En el *primer apartado*, se realizará una pincelada histórica sobre el acercamiento UE-Guatemala, con el objeto de hacer notar que a raíz de un diálogo birregional, se generó la cooperación bilateral (UE-Guatemala). Además se destacará la convergencia de la política de cooperación al desarrollo de la UE con los ADP para que las relaciones UE-Guatemala se fueran fortificando. Asimismo se pondrá de manifiesto la oportunidad política que representó para la UE acercarse a una zona geoestratégica de fuerte presencia estadounidense.

En el *segundo apartado*, se hará una aproximación general de la cooperación al desarrollo UE-Guatemala desde la firma de los ADP hasta junio del 2007. Para tal efecto, se tomarán como unidades de análisis: el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la

³ Secretaría encargada de coordinar la cooperación internacional en Guatemala.

legalidad; el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática; el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; y el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral; así como las CSP.

Se parte de esos siete acuerdos, precisamente porque son los que contemplan los temas medulares que demandan cambios estructurales a medio y largo plazo; y donde la UE ha tenido una mayor participación. Se resaltarán los efectos positivos y negativos que se han podido apreciar, en el devenir de estos diez años.

Y por último, en el *tercer apartado*, se responderán las preguntas generales planteadas anteriormente, para proceder a las conclusiones respectivas.

Entre los documentos que se han utilizado en la presente investigación, hacemos mención de los siguientes:

- Los planes estratégicos 1997-2000, 2002-2006 y 2007-2013 de la Unión Europea hacia Guatemala, donde se plasman los objetivos generales, específicos y los ejes temáticos que comprenden los periodos establecidos, así como los montos a desembolsar por parte de la UE.
- Documentos recopilados de la conferencia internacional “A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y Perspectivas de la Cooperación Internacional”⁴, donde participaron organizaciones sociales y no-gubernamentales europeas y guatemaltecas, así como representantes del gobierno guatemalteco y de los Estados miembros de la UE. Dichos documentos se focalizaron en realizar un balance de los avances y déficits de los acuerdos de paz; particularmente el Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo Global de Derechos Humanos, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Además de intentar detectar los vacíos y

⁴ CIFCA, Grupo Sur y CIDSE. (2 y 3 de mayo de 2007). *A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional*. Delegación para Centroamérica del Parlamento Europeo. Bruselas.

retos que presentan los aportes de la cooperación internacional europea en Guatemala.

- Informes de la FAO sobre “La erradicación del hambre en el mundo”, donde se revela la preocupante situación guatemalteca con respecto a los índices de desnutrición y desnutrición crónica en el país, los cuales se han incrementado en los últimos diez años.

En cuanto a libros de consulta utilizados, éstos juegan un rol secundario en el presente tema de investigación, de manera que los documentos generados por la Unión Europea y Guatemala son los que han brindado una información mas actualizada de la problemática a tratar en el presente trabajo. Sin embargo destacan los siguientes:

- “Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la práctica de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos”⁵. En éste libro el autor Carlos Tamup, Asier Martínez, et. al. analizan el papel desempeñado por la comunidad internacional en la implementación y desarrollo de los acuerdos de paz; destacando el impacto que ésta ha tenido, así como, la influencia que haya podido tener sobre la evolución de la construcción de la paz. Igualmente, revelan el desarrollo del enfoque de género, de derechos humanos y el de derechos de los pueblos indígenas, a partir de la entrada en vigor de los ADP.
- “EU development cooperation. From model to symbol”. Karin Arts analiza la política de cooperación al desarrollo de la UE, donde destaca algunos detalles que en un momento dado han hecho de la ayuda europea un tanto ineficaz, sobre todo en relación a los compromisos políticos asumidos con los países en vías de desarrollo (PVD).

Por todo lo anterior, se puede decir que la aportación del presente trabajo de investigación es la compilación analítica de información substancial, que se ha generado desde 1997 al 2007 sobre la cooperación entre la Unión Europea y Guatemala en la implementación de los ADP. Cooperación compleja y desafiante de implementar.

⁵ Tamup, Carlos, et. al. (2006). *Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la práctica de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Universidad de Deusto. Serie Derechos Humanos vol. 13 Bilbao. 2007 pp.

2. Cooperación al Desarrollo y Acuerdos de Paz: dos hitos importantes en la consolidación de las relaciones UE-Guatemala.

La cooperación UE-Guatemala no es algo que se pueda o deba estudiar de forma aislada del diálogo político entre la UE y CA. Al contrario, se trata de una cooperación cuyo punto de partida son las relaciones birregionales CA-UE que surgieron como respuesta a la iniciativa centroamericana, con respecto a la búsqueda de apoyo internacional, para consolidar una zona libre de guerras “a través del diálogo y no mediante las armas”.

En ese sentido, en el presente apartado realizaremos una retrospectiva histórica general del surgimiento de la cooperación birregional (UE-CA), para luego destacar algunos puntos de interés que hacen que la cooperación no sea únicamente birregional, sino además, bilateral, centrándonos en el caso “UE-Guatemala”.

2.1. Pinceladas históricas del nacimiento de la cooperación UE-CA.

Previo al acercamiento de CA con la Comunidad Europea (CE) a principios de los 80, ya se habían efectuado algunas aproximaciones de forma bilateral con ciertos Estados miembros fundadores de la CE. Concretamente, con *Alemania Federal*, que facilitaba cooperación técnica, exclusivamente a los partidos políticos centroamericanos homólogos a los alemanes (demócratas cristianos y social demócratas)⁶; y con *Francia*, que intentó ayudar a El Salvador a partir de una declaración conjunta (México-Francia) firmada el 28 de agosto de 1981. En dicha declaración se reconocía que los frentes de oposición a la junta cívico-militar de San Salvador (apoyada por EEUU) eran una fuerza política representativa, con quien convenía negociar una solución pacífica al conflicto salvadoreño y evitar a la vez que se produjera una escalada del mismo.

Lamentablemente, la declaración franco-mexicana se paralizó, a raíz no sólo de las críticas y oposiciones por parte de la comunidad internacional, sino además por el temor a la reacción de EEUU que podía percibirlo como una desaprobación a su política

⁶ Ese apoyo se canalizaba por medio de las fundaciones políticas Adenauer y Friedrich Ebert con financiamiento público. Rouquié, Alian. (1994). *Guerras y paz en América Central*. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 267.

en CA. En ese momento se reconocía y respetaba ideológicamente a CA como una área de injerencia estadounidense durante el bipolarismo.

Irónicamente, Colombia y Venezuela, que se opusieron fuertemente a la propuesta franco-mexicana, más tarde se unieron con México y Panamá para conformar el Grupo Contadora⁷. Grupo que pretendía asistir a los Estados centroamericanos en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto armado. Esta iniciativa fue retomada después por los presidentes centroamericanos, mediante Esquipulas I y II⁸ en 1986, y sirvió de marco para las negociaciones de los Acuerdos de Paz en El Salvador, en Guatemala, así como para la finalización de la Contra en Nicaragua.

Derivado de esas aproximaciones, la Comisión toma la iniciativa de presentar en 1981 una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo en materia de apoyo económico hacia la zona. Y aunque dichas recomendaciones fueron tomadas de forma reticente por parte de algunos Estados miembros (especialmente Gran Bretaña, por su incondicionalidad hacia Washington), ello no fue obstáculo para que por lo menos en marzo de 1982, la situación de Centroamérica apareciera en las conclusiones del Consejo Europeo. Concretamente, se señaló que los conflictos y tensiones tenían origen en los problemas económicos y en las desigualdades sociales intra-región, pero que no eran producto del dilema ideológico de la época. Sin embargo, no se tomaron acciones concretas al respecto.

El temor de los presidentes centroamericanos de una posible intervención militar estadounidense para derrocar al régimen sandinista, en la última década de la guerra fría, les conduce a buscar entes externos sin intereses económicos y/o militares en la zona y a su vez que gozaran de la suficiente credibilidad frente a los gobiernos nacionales como ante las fuerzas revolucionarias centroamericanas, con el objeto de establecer una zona de paz a través del diálogo. Es por ello que en 1983, los Estados centroamericanos toman la iniciativa de acudir a la CE en virtud de que ésta reunía las características para ejercer de forma independiente, el papel de facilitador del proceso de negociación de la paz subregional.

⁷ Iniciativa mexicana que la secundó Colombia, Panamá y Venezuela el 5 de enero de 1983. Op. Cit. Rouquié, Alian. Pág. 276.

⁸ Acción llevada a cabo en aquel entonces por el presidente guatemalteco, Marco Vinicio Cerezo.

El apoyo previo y durante dicha reunión por parte de la presidencia alemana y la acción directa del entonces ministro alemán de Relaciones Exteriores, Hans-Dietrich Genscher, fue un valor agregado que favoreció la iniciativa, para que se aprobara en junio de 1983 en el seno del Consejo de Stuttgart, el apoyo hacia CA. En esta reunión, se estableció facilitar espacios de diálogo entre las partes en conflicto y realizar acciones en el área de cooperación al desarrollo, pero teniendo en consideración la observancia del respeto de los principios de soberanía y no intervención.

No obstante, apoyar a CA en esa época, para algunos países europeos significaba correr cierto riesgo, pues aparentaba ser una desautorización con respecto a la política estadounidense sobre la zona. Sin embargo, la CE estaba dispuesta a correrlo, pues planteaba un “costo de oportunidad” para sus Estados miembros y para la misma Comisión. Sí, efectivamente, para Francia y Alemania significaba operar abiertamente en una zona geoestratégica dominada por EEUU y para la Comisión representaba fortalecer sus relaciones interinstitucionales (Consejo - Comisión), más coordinar mejor la política de cooperación al desarrollo, que se había convertido en un problema estructural derivado de las luchas de poder con respecto a las ayudas que se daba al África, principalmente a las excolonias de dos Estados miembros fuertes (Francia y Gran Bretaña). Esfuerzos que iban encaminados a fortalecer a la CE como un actor internacional prominente.

De ahí que los días 28 y 29 de septiembre de 1984, se llevó a cabo en San José de Costa Rica la primera reunión de presidentes centroamericanos, más jefes de Estado y de gobierno de la CE. Convirtiéndose posteriormente dicho encuentro, en el punto de partida para que al año siguiente se institucionalizara a través del Acta de Luxemburgo, el diálogo político regional denominado oficialmente **reuniones ministeriales del Diálogo Político de San José** o simplemente Diálogo de San José o Diálogo Político.

A partir de la primera reunión, la CE se comprometió apoyar a CA en el proceso de paz, por lo que desde ese momento han surgido una serie de convenios que han contribuido a fortalecer los lazos birregionales y bilaterales. Entre la gama de tratados destacamos únicamente en este trabajo los relativos a la cooperación al desarrollo, los cuales son:

- *Acuerdo de Cooperación y Comercio de 1985* (renovado en 1993); éste acuerdo institucionalizó el diálogo a través de reuniones ministeriales realizadas cada dos años, además de prever cooperación al desarrollo y económica en diferentes áreas, inclusive medioambiente⁹.
- *Acuerdo Marco de Cooperación Política de 1993*, conocido como Acuerdo de San Salvador que entró en vigor en 1999 (sustituido en el 2003); se centró básicamente en los esfuerzos de integración centroamericana, ayuda a los refugiados y el fortalecimiento de la democracia, entre otros. Adicionalmente este convenio fue la puerta que condujo a que la cooperación al desarrollo birregional, pasara a ser una cooperación bilateral, principalmente porque contemplaba conducir esfuerzos hacia la ejecución de la cooperación al desarrollo, a través de proyectos orientados a satisfacer las necesidades indispensables de las poblaciones más desfavorecidas en cada país centroamericano. Un punto importante sobre este acuerdo, fue la inclusión por vez primera de la *cláusula democrática* (artículo 1º). Condicionalidad política que la CE empezó a implementar en 1991, derivado de los sucesos internacionales que fortaleció el sistema capitalista y la práctica de principios democráticos. Ello influyó considerablemente para que la UE emprendiera la labor de demandar un mayor perfil en la práctica de la democracia y los derechos humanos y a su vez, implementar sanciones que podrían conducir a la suspensión de la ayuda en aquellos países que no manifestaran indicios de estarlos empleando, aunque sea en su más mínima expresión¹⁰.
- En el *Acuerdo Político de Diálogo y Cooperación* (Roma 15/12/03), se definieron como objetivos principales la intensificación del diálogo político y el desarrollo de la cooperación, así como la creación de condiciones necesarias para negociar un acuerdo de asociación incluida una zona de libre comercio para el 2004. En cuanto a este último compromiso, desde una visión un tanto escéptica, el escenario para firmar un acuerdo de asociación con la UE puede

⁹ Arts, Karin et.al. (2004). *EU development cooperation. From model to symbol*. Karin Arts & Anna K Dickson. Manchester University Press. Pag. 73.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 27

llegar a realizarse en los próximos 5 años; tomando en cuenta que prácticamente ya se han dado 2 años de retraso.

En suma el "Diálogo de San José", ha acompañado innegablemente los esfuerzos de los centroamericanos para salir de la torrencial crisis del conflicto armado, es decir, alcanzar la paz y la democracia, además de haber sido la puerta hacia la cooperación al desarrollo con cada país de la subregión. Diálogo que también ha ido evolucionando, pasando de temas de resolución de conflicto al fortalecimiento del proceso de integración centroamericana, y actualmente se ha adicionado el tema sobre la securitización internacional. Acercamiento que a su vez, le ha permitido a la UE fortalecer su presencia en una zona que continúa teniendo una fuerte injerencia estadounidense.

2.3 Política de Cooperación al Desarrollo de la UE y Acuerdos de Paz, dos hitos importantes en la consolidación de las relaciones bilaterales.

La labor a la que la UE se había comprometido con CA, empieza a verse parcialmente realizada cuando el último país en conflicto en CA, Guatemala, firma el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996. La misión de consolidar una zona de paz, entendida como ausencia de guerra, estaba concluida. No obstante, la parte de consolidar una región democrática que respetara los DDHH y que empezara a crecer económicamente, apenas iniciaba. La misión realmente se encontraba a mitad del camino, por lo que la UE reiteró su compromiso en colaborar de forma más directa con Guatemala en la implementación de los ADP.

Este apoyo bilateral entre la UE-Guatemala se definió por parte de la UE en el marco del proceso de reforma estructural que había empezado a realizar después del fin de la guerra fría, hecho que la condujo a reorientar sus perspectivas hacia dos objetivos en particular: a) desarrollar su posicionamiento como "actor global" en la arena internacional; y b) implementar una PESC fuerte.

Partiendo de esos dos puntos, la CE con la implementación del TUE en 1992 pasa a ser lo que ahora se conoce por Unión Europea (UE), e institucionaliza la **Política de Cooperación al Desarrollo**, reformándose la formulación de la misma en los sucesivos Tratados comunitarios. Efectivamente, en el Artículo 177 (antes Artículo 130u), se estableció que [...] *La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá: -el desarrollo económico y social de los PVD; -la inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía mundial; -la lucha contra la pobreza, los cuales deberán ser congruentes con el objetivo general sobre la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales [...].* A la vez, le dio un carácter de competencia compartida a la misma, es decir, que las políticas de cooperación al desarrollo tanto de la UE como la de los Estados miembros (EEMM) deben complementarse y reforzarse mutuamente. El propósito era hacer políticas bilaterales de los 15 EEMM (en aquel entonces) consistentes y complementarias con la política común y armonizar las relaciones con todos los PVD.

Desde esa perspectiva, la UE determinó como ámbitos prioritarios de actuación todo lo relativo al comercio, la integración regional, la estabilidad macroeconómica, el marco institucional, los sectores sociales, las infraestructuras, el desarrollo rural, refugiados y desplazados, entre otros. Los cuales se materializan en la cooperación económica, financiera y técnica; acuerdos comerciales y de cooperación; ayuda alimentaria; ayuda humanitaria, etc. Teniendo como fuentes de financiación el Fondo Europeo de Desarrollo¹¹, el propio presupuesto comunitario y el Banco Europeo de Inversiones BEI¹². Las dos primeras fuentes se realizan en forma de donaciones, mientras que el BEI concede préstamos concesionales.

De esta forma la UE empezó a exportar el modelo comunitario, el cual cimentó las bases para la paz y prosperidad económica, mediante la promoción de los derechos

¹¹ En relación al FED, éste es un instrumento de ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo el cual se realiza a través de las donaciones realizadas por los EEMM y no del presupuesto comunitario. Sus principales contribuyentes son Francia, Alemania y Gran Bretaña. Este hecho en definitiva, viene a explicar el por qué en la distribución de los recursos, el África es una de las regiones más beneficiadas; ya que éste fondo en particular, esta destinado exclusivamente hacia los Estados de ACP y los países y territorios de ultramar.

¹² Jordan, Galduf, Josep Ma. (2005). *Economía de la UE*. Thomas Civitas. Quinta Edición. España 2005. Pág. 334.

humanos y la democracia¹³. Todo ello en definitiva llevó a que la UE adquiriera el compromiso con Guatemala de apoyar el proceso de la implementación de los ADP.

El sueño de la paz guatemalteca

Después de un largo y difícil proceso de negociación entre la URNG y el Gobierno guatemalteco, el cual se inició en 1991 con el Acuerdo marco del proceso de negociación entre el Gobierno y la URNG, en donde ambas partes se comprometen en el menor tiempo posible en firmar un acuerdo de paz firme y duradera, se logra firmar el 29 diciembre de 1996 el tan anhelado Acuerdo. Este Acuerdo fue el símbolo emblemático que marcó el inicio de transición hacia el alcance de una paz inexistente por un espacio de 36 años.

Este hecho, trajo consigo la esperanza del desarrollo socio-económico y la profundización de la democracia para Guatemala, ya que en él se comprometían las partes a alcanzar aspectos sustantivos y operativos con respecto a la construcción y mantenimiento de la paz en el país, siendo estos:

	ACUERDOS SUSTANTIVOS		ACUERDO OPERATIVOS
1.	Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México D.F., 29 de marzo de 1994)	7.	Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego (Oslo, 4 de diciembre de 1996).
2.	Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (Oslo, 17 de junio de 1994).	8.	Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral (Suecia, 7 de diciembre de 1996).
3.	Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos. (Oslo, 23 de junio de 1994).	9.	Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad (Madrid, 12 de diciembre de 1996).
4.	Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (México D.F., 31 de marzo de 1995).	10.	Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los ADP (Guatemala, 29 de diciembre de 1996).

¹³ Op. Cit. Arts, Karin Pág. 66

5.	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (México D.F. 6 de mayo de 1996).	11.	Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Guatemala, 29 de diciembre de 1996).
6.	Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (México D.F. 19 de septiembre de 1996).		

Dichos Acuerdos demandan reformas relacionadas con la forma de la aplicación tradicional de políticas sociales guatemaltecas, dándole mayor énfasis al aseguramiento de mejoras en el sistema educativo sanitario, el papel del ejército y promoción de la cultura indígena. En ese sentido, podemos observar que se orientaban no sólo a cuestiones como el cese al fuego, desmovilización, participación política y a combatir las violaciones a los derechos humanos (cambios necesarios del comportamiento del Estado), sino que además incluían cuestiones que requerían de cambios estructurales más profundos, como son los aspectos socioeconómicos, derechos de los pueblos indígenas, etc. Así que no se limitaron exclusivamente a aspectos de la paz, sino también a temas sobre desarrollo del país, es decir, paz positiva.

Ello evidentemente, generó muchas expectativas y esperanzas, tanto a nivel nacional como internacional, con respecto a la construcción de una Guatemala mejor, y se daban señales sobre la intención de superar las causas del conflicto interno armado, que dejó más de 150.000 víctimas mortales, 50.000 desapariciones y un amplio conjunto de secuelas sociales, económicas y políticas.

A través de la política de cooperación al desarrollo y los ADP, la UE y Guatemala han podido converger para alcanzar objetivos comunes, es decir, contribuir en el desarrollo económico y social del país y luchar contra la pobreza, entre otros. Estos objetivos se han ido materializando mediante la implementación de algunos de los compromisos específicos (más de 300) que contemplaban los ADP, como por ejemplo: el apoyo a los repatriados y el apoyo en la desmovilización de la URNG. Además, la UE ha extendido su colaboración en la implementación de otros proyectos no contemplados en los ADP como lo son: la juventud, específicamente los jóvenes en una

situación de vulnerabilidad y expuestos a la violencia pandillera; o la protección del medioambiente; tal y como lo veremos en el desarrollo del segundo apartado.

Por tanto, la política de cooperación al desarrollo de la UE y los ADP han sido los dos hitos más importantes para la consolidación de las relaciones bilaterales, que se han ido fortificando a través de la implementación de los diferentes instrumentos y mecanismos adoptados en el transcurso de estos diez años. Destacando entre estos reglamentos, iniciativas birregionales y bilaterales, tales como: el Reglamento del Consejo (CEE) Núm. 443/92 del 25 de febrero de 1992; Documentos de Estrategia País y Región –CSP y RSP–; declaraciones emitidas durante las celebraciones de los dos grandes foros birregionales UE-América Latina y el Caribe, conocidos como UE-Grupo de Río y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe. Además de las anteriores, están las reuniones ministeriales del Diálogo de San José; el SPG Plus que está enfocado a estimular el desarrollo sostenible, respeto de los derechos humanos y los derechos laborales, la gobernanza y la protección del medio ambiente. También la “**Declaración Conjunta de 1997**, relativa a la cooperación comunitaria para contribuir a la aplicación de los ADP¹⁴”; el **Memorando de Entendimiento de 2001**, donde amplió la cooperación no reembolsable para el periodo 2002-2006; y recientemente el **Memorando de Entendimiento de abril del 2007**, en el cual se prolonga la cooperación por siete años.

¹⁴ UE. (6 de junio de 1997) Memorando de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Guatemala sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación comunitaria.

3. Colaboración de la UE en los Acuerdos de Paz en Guatemala.

La UE se comprometió con Guatemala a apoyarla en la implementación de los ADP en 1997. Diez años después, sigue estando presente en el país con el mismo propósito. Sin embargo, durante este tiempo y de acuerdo a muchos analistas nacionales e internacionales, los ADP siguen siendo una tarea pendiente de completar por los guatemaltecos, aunque en el país estén circulando grandes afluentes económicos de cooperación internacional que, en principio, deberían haber facilitado su cumplimiento.

En ese sentido, en el presente capítulo se analizará la labor de la UE con respecto al cumplimiento de los ADP, realizando una aproximación general a los alcances y límites de la cooperación de la UE, así como destacando las posibles variaciones que hayan podido sufrir las Estrategias que la UE ha utilizado durante este tiempo para canalizar la cooperación al desarrollo hacia Guatemala.

A tal efecto, tomaremos como unidades de estudio, el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*; el *Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad*; el *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*; el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*; el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*; y el *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*; así como las CSP. Se parte de esos siete acuerdos, precisamente porque son los que contemplan los temas medulares que demandan los cambios estructurales a mediano y largo plazo y donde la UE ha tenido una mayor participación, por lo que se resaltarán los efectos positivos y negativos que se han podido apreciar.

3.1. Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la legalidad.

Con respecto al reasentamiento de las poblaciones desarraigadas, se contemplaba el retorno de los refugiados en México y el de los desplazados internos,

como los miembros de las “Comunidades de Población en Resistencia” (CPR), considerando el reconocimiento de la propiedad de la tierra como elemento básico del reasentamiento.

En cuanto a la incorporación de la URNG a la legalidad, el Congreso se comprometía a presentar un proyecto de ley de reconciliación nacional, donde se amnistiaba a los miembros de la URNG eliminando sus responsabilidades penales. En concordancia con lo anterior, se dio la desmovilización y reincorporación de 2.959 elementos de la URNG, así como la creación de las comisiones de paz y el establecimiento de programas de atención a la población desarraigada y discapacitados, entre otros.

A este respecto, la UE había venido colaborando con el Estado desde 1993 en dos líneas principales de trabajo: a) el apoyo al retorno de los refugiados y a la población desarraigada a través de la Comisión Especial para la Atención de Refugiados (CEAR), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), la Secretaría de la Paz (SEPAZ) y diversas ONGs; y b) desarrollo rural integral a través de los proyectos Asia y América Latina (ALA), los cuales se ejecutaron en zonas que se vieron afectadas por el conflicto armado interno; teniendo como contraparte el Ministerio de Desarrollo y posteriormente la Secretaría Coordinadora Ejecutiva de la Presidencia¹⁵. Asimismo, la UE a través de la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) financió gran parte de la primera fase de la desmovilización de la URNG, la cual fue ejecutada por la Cruz Roja Española, Médicos del Mundo y otras ONGs. También colaboró con un aporte aproximado de 90 millones de euros para apoyar a la población repatriada, retornada, desplazada y desmovilizada, con un perfil de acciones de desarrollo rural ejecutados por ONGs.¹⁶

En relación a la inserción de los antiguos combatientes, la UE colaboró mediante el Programa de Apoyo a la Reinserción Productiva de Excombatientes (PAREC). Este se enfocó a temas de carácter productivo: formación de tiendas, crianza de animales, proyectos de producción agrícola, etc. Sin embargo, de acuerdo al informe presentado por Juan Alberto González, dicho proyecto en la región de Santiago Atitlán, no tuvo

¹⁵ FIAN. (2007). *La Futura Cooperación Europea con Guatemala: En apoyo al Derecho a la Alimentación. Análisis y Propuestas*. Documento redactado por Frank Garbers, Martin Wolpold-Bosien, Marta Ibero y Pablo Prado. FIAN y Action Aid International Guatemala. Hiedelberg. Pág. 12.

¹⁶Ibíd.

mayor éxito a razón de que influyeron factores externos tales como: la reducción de recursos financieros ofrecidos por la UE derivado de la guerra de los Balcanes; mal cálculo de las distancias en tanto que las tierras cultivables se encontraban aproximadamente a 20 kilómetros de la comunidad; detección de debilidad en el seguimiento técnico en el programa; y comercialización deficiente de los productos por haberse realizado a través de intermediarios, lo cual incidió para que los precios ofrecidos a los productores se situaran por debajo del valor del mercado.¹⁷

Adicionalmente al ejemplo anterior, podemos citar el de la Cooperativa El Progreso, que de acuerdo al informe de la consultora, Ana Castillo, la UE financió a través de PAREC el cultivo de plantas ornamentales. Dicha producción no se pudo vender derivado del suceso del 9/11, ya que la exportadora que se había comprometido a comprarla, a última hora canceló el pedido por el incremento en los precios de la carga aérea. Dicho cultivo del que se esperaba una ganancia para la Cooperativa, se convirtió en una pérdida total y en una importante deuda, pues una parte era donación y la otra era préstamo¹⁸. Paralelamente, la UE contribuyó en la desmovilización de efectivos del Ejército, e intervino a favor de los lisiados de guerra de la URNG, del Ejército y de la población civil.¹⁹ Igualmente apoyó el Programa para la Reinserción Productiva de Comunidades de Repatriados y Reactivación Económica de las Áreas de Reasentamiento (PDP I y II)²⁰.

La percepción que se tiene por parte de la CI, la sociedad civil y el gobierno guatemalteco en relación al cumplimiento de ambos Acuerdos es que han sido alcanzados con satisfacción²¹, incluyendo también el definitivo cese al fuego. Estos acuerdos se ejecutaron en base a lo estipulado en el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz, el cual

¹⁷ González Jacobo, Juan Alberto. *Desarrollo Económico Local. Una alternativa frente a la exclusión y al impacto del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos*. Fundación Guillermo Toriello, Manos Unidas. Consultado, Junio, 2007. <http://www.c.net.gt/fgtoriello/deslocal/deslocal.html>

¹⁸ Castillo Huertas, Ana Patricia. (Abril, 2007). *La Cooperación Europea a 10 Años de la Firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Tierra, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, a 10 Años de la firma del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. Conferencia Internacional sobre el Papel de la Cooperación Europea y los Acuerdos de Paz en Guatemala. Bruselas Mayo 2007. Pág. 8.

¹⁹ Cáceres Paz, Mélida. (2003). *Rol de la Unión Europea en el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz a partir de 1997 a 2002*. Tesis de maestría. Universidad Estatal de San Petersburgo, Federación de Rusia. Pág. 46.

²⁰ *Ibid.* Castillo Huertas, Ana Patricia. Pág. 6.

²¹ *Op. Cit.* Tamup, Carlos, et. al. Pág. 92.

constituye una guía para la ejecución en tiempo de los compromisos adquiridos por ambas partes.

No obstante, con respecto al proyecto de reinserción de la guerrilla, de acuerdo a algunas críticas realizadas, se presume que estuvo apunto de venirse abajo, no por razones políticas guatemaltecas o por incumplimiento gubernamental, sino porque la UE desembolsó lo que había ofrecido de forma tardía (la UE era uno de los cooperantes importantes comprometidos en este tema)²². Los procesos burocráticos de gestión, más los problemas de supuesta malversación de fondos en la Comisión Europea a finales de los 90, repercutieron considerablemente para que la autorización de dicho apoyo no se realizara en las fechas programadas.

3.2. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

Contiene un paquete importante de provisiones que cubren los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El tema central consistía en la redefinición del rol del ejército, el cual tenía que ser limitado a la defensa externa, ajustar su doctrina, reducir sus efectivos y el presupuesto en un 33%, entre otros. Además de velar por el fortalecimiento de un gobierno democrático para lo cual era necesario reestructurar las diferentes policías y unificarlas en una sola, la “Policía Nacional Civil”. Así como reforzar y reordenar el funcionamiento del poder civil y promover reformas en la administración pública.

En lo referente al fortalecimiento de la *sociedad civil*, la UE ha venido apoyando por más de 10 años en la facilitación de apertura de espacios de diálogo, el cual se fortaleció aún más con la implementación del mecanismo del Mesodiálogo. Éste era un mecanismo que la UE había aplicado en otras partes del mundo como Mozambique, Cuba, Islas del Pacífico, etc. Pero en la subregión centroamericana, hasta el momento, Guatemala era en el único país en que se implementaba. Este diálogo pretendía facilitar el espacio de intercambio, discusión, participación e incidencias entre los cinco sectores: a) la Comisión Europea, b) los Estados miembros de la UE con representación

²² Rodas Martín, Pablo. (Mayo 2001). *Cooperación internacional e inversión directa extranjera en Guatemala: Una disección*. Documento de trabajo elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humanos. Pág. 24.

en Guatemala, c) el gobierno de Guatemala, d) la sociedad civil europea y e) la sociedad civil guatemalteca. Así como, acompañar la implementación de 93 millones de euros por parte de la UE en Guatemala, como se había determinado en el *Memorando de Entendimiento 2001*²³. La temática a utilizar en dicho mecanismo consistía en un diálogo abierto permanente con los participantes para compartir experiencias, avances, retrocesos o estancamientos en los proyectos que se estaban ejecutando. De esta manera se pretendía mejorar la articulación y concertación con los EEMM en materia específica de cooperación y coordinación técnica, así como la implicación más directa de los beneficiarios en la identificación de las acciones de desarrollo; fortaleciendo de esa forma las capacidades de los actores sociales, si tomamos en cuenta que la participación mayoritaria la tenían las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

En algunas ocasiones, en el seno de este mecanismo, se generaron dificultades que finalmente contribuyeron a fortalecer su trayectoria. Aunque la que más persistía era la relacionada a la incapacidad de poder tomar decisiones sobre la cooperación por parte de la UE, independientemente que el objetivo del Mesodiálogo, era la de preparar los términos de referencia de las Misiones de Identificación y Formulación de Programas. Aunque se limitara a ello únicamente, se reconoce que este mecanismo favoreció a la sociedad civil guatemalteca organizada, para que tuviera la oportunidad de enterarse, discutir, colaborar, demandar y proponerle al gobierno guatemalteco resultados concretos en algunas áreas específicas relacionadas con los ADP. De esta manera, la UE contribuía parcialmente a la vigorización de la arquitectura institucional planteada en los ADP, en particular lo referente a la inclusión de espacios de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

Si bien, los gobiernos veían éste proceso con escepticismo, por sentirse fiscalizados por parte de la sociedad civil, ésta empezó a convertirse en un interlocutor fundamental. Ello en algunas oportunidades llevó al acercamiento entre el Gobierno y la sociedad civil y en otras ocasiones a su total polarización. Igualmente, el Mesodiálogo ha servido no sólo de mecanismo, sino también como plataforma en la implementación

²³ Ayuda que se designaba para las líneas presupuestarias a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica para el periodo 2000-2006, enfocándose a la consolidación y modernización del Estado, lucha contra la pobreza y cooperación económica. Guatemala Documento de Estrategia 2002-2006.

de proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil (en beneficio de la participación ciudadana) como lo es el Tinamit, el cual lo ejecuta conjuntamente la UE y la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).²⁴

Los avances y el fortalecimiento que estaba teniendo el Mesodiálogo fue fuertemente apoyado durante la administración de Phillip Combescot, antiguo representante de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala, quien estaba abogando por la institucionalización de dicho mecanismo. Sin embargo, a partir del 2004, empezó a perder fuerza independientemente de que las ONGs europeas y nacionales han reiterado su interés por continuar con el proceso. Hoy por hoy el Mesodiálogo se encuentra suspendido, presumiendo por parte de la sociedad civil implicada, que se debe al temor de Bruselas de estar trascendiendo su rol en los temas de estricta competencia de la UE²⁵; además de la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos guatemaltecos.

En relación al Tinamit, proyecto que se enmarca dentro de un rol facilitador de iniciativas para fortalecer las capacidades organizativas de la sociedad civil, se establecen como prioridad los pueblos indígenas, las mujeres y los productores rurales. Algunos consultores nacionales, estiman que la implementación del mismo ha sido débil, lenta y complicada²⁶. Principalmente porque a 4 años de la apertura de dicho proyecto, aún no se ha asignado la ejecución de todos los fondos (la finalización del proyecto está contemplada a finales del 2008). Además, aparentemente, las organizaciones sociales cuestionan los mecanismos y procedimientos de asignación de fondos que favorecen la ejecución a través de ONGs, dejando poca liquidez para las organizaciones locales y comunitarias. El proyecto tiene una asignación de 9.8 millones de euros por parte de la UE y de 3 millones de euros por parte del Estado guatemalteco, lo cual no es suficiente para cubrir las 450 comunidades de 45 municipios ubicados en 11 departamentos del país²⁷.

²⁴ Tinamit. (Consultado: Abril, 2007). Convenio de Financiación Núm. GTM/B7-310/2001/0164 SCEP. Por una duración de 5 años, el cuál empezó a ejecutarse en Agosto de 2003. <http://www.proyectotinamit.org.gt>

²⁵ Caritas Europa. (March, 2007). *The EU's Footprint in the South: Does European community development cooperation make a difference for the poor?*. CIDSE. Page 49.

²⁶ Op. Cit. Ana Castillo. Pág. 11.

²⁷ *Ibid.*

Entre otros proyectos que financió la UE, en relación al apoyo de la sociedad civil para su inserción en la vida económica del país, se encuentran el Programa Educativo para la Asociación de Artesanos, reforzamiento de centros de formación profesional, desarrollo comunitario integral, etc.²⁸ Así mismo, a través del Memorando de Entendimiento del 2001, la UE asignó 12 millones de euros para el fortalecimiento de la sociedad civil, el cuál se co-financió con ONGs europeas, concentrándose exclusivamente en el ámbito de las cooperativas de productores asociados, un ejemplo de ello son las empresas campesinas asociadas. Este enfoque no coincidió con la idea que tenían las organizaciones guatemaltecas, ya que éstas pretendían que se fortaleciera la organización de la sociedad civil de base y no las organizaciones de segundo nivel, es decir, de productores en forma de cooperativas²⁹.

Otra área donde la UE está colaborando con Guatemala es en el *sector justicia*, específicamente en la reforma de los ejes de reducción del uso de la prisión preventiva por delitos menores y faltas; en las condiciones de atención de las personas privadas de libertad. En todo momento han considerado la perspectiva de género, la multiculturalidad, etc. Este programa se inició a finales de 2004 y concluirá en diciembre del 2007 con un presupuesto de 13 millones de euros de los cuales el Gobierno Guatemalteco únicamente desembolsará 3 millones de euros.³⁰

En relación a la creación de la *Policía Nacional Civil -PNC-*, ésta sustituía a la antigua Policía Nacional con el objeto de fungir como único responsable a nivel nacional para la seguridad interior del país. La UE dio seguimiento al proyecto iniciado por la Guardia Civil Española, específicamente en el “Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad”³¹ durante el periodo 1998-2002. La UE colaboró en la formación, asesoramiento, suministro de equipos no letales, vehículos y en la rehabilitación de la Academia por un monto aproximado de 32 millones de euros.

Actualmente se percibe que la PNC se encuentra en un estado deplorable, que ha permitido la proliferación de la delincuencia y hay indicios del incremento de la

²⁸ Op. Cit. Cáceres, Mélida.

²⁹ Op. Cit. Tamup, Carlos.

³⁰ Martínez, Denis. Consultor independiente. (Abril, 2007). *Rol de la Cooperación Europea en la Promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía*. Guatemala. Pág. 11.

³¹ *Ibid.*

participación de sus miembros en el crimen organizado, narcotráfico, secuestros, limpieza social y tortura. Además, con este pretexto se ha adoptado la política de intervención del aparato militar en la seguridad pública, lo cual ha pasado de ser una medida temporal a una práctica cotidiana³². A la fecha, las acciones se han limitado a los patrullajes conjuntos Ejército-PNC y a la captura temporal de pandilleros; se ha utilizado al ejército sin tomar en cuenta los límites establecidos en los ADP. Esta medida hasta el momento, no ha tenido ningún impacto en la reducción de la criminalidad.

Aunado a ello, destacan los constantes cambios en el alto mando, que menoscaban las iniciativas de reforma e inciden en el debilitamiento de la PNC y en consecuencia en la seguridad ciudadana (de 1997 a 2006 ha habido seis ministros de gobernación y nueve directores de la PNC). Un ejemplo de ello ha sido la medida de reciclaje de los miembros de las antiguas instituciones de seguridad (sin contemplar procesos de salud mental y readaptación), que se implementó durante la administración de Álvaro Arzú. Consultores como Denis Martínez, manifiestan que dicha iniciativa ha sido un grave error, y puede ser que estén en lo cierto, ya que precisamente son individuos que traen un adiestramiento de prácticas contrainsurgentes, quienes a pesar de haber recibido una inducción de “retroalimentación” (entrenamiento por tres meses que se les dio a algunos agentes que pertenecieron a la Policía Nacional y a la Guardia de Hacienda, instituciones que se convirtieron en una sola, PNC), aún no reconocen los límites de las leyes, por lo que no es de extrañar que la mayoría de miembros de los antiguos cuerpos de seguridad que se incorporaron a la PNC, tengan conductas reincidentes de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Esto obviamente, ha transgredido la política de seguridad pública, reflejándose en ella grandes vacíos jurídicos, así como la sensación de impunidad y de inseguridad, entre otros. Por lo que ante tal hecho la sociedad civil y la CI, están presionando para que finalmente se ratifique y se cree la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la cual para muchos puede ser un instrumento y garantía de lucha contra los

³² Op. Cit. Tamup, Carlos.

aparatos incrustados en el Estado guatemalteco que obstaculizan la investigación, persecución y administración de justicia³³.

3.3. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

El Acuerdo propuso el reconocimiento oficial de Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y plurilingüe. En él se señalaron medidas concretas para superar la exclusión y la explotación histórica, en particular, medidas relativas a los derechos sobre la tierra, la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y la devolución de las tierras comunales expropiadas. Así mismo, reconoce la protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas en materia de educación, protección de sus lenguas, religión, costumbres y eliminación de la discriminación racial, principalmente.

A 10 años de los ADP, aún no se puede decir que la situación para los pueblos indígenas haya mejorado del todo. Desde una perspectiva formal, se presume que ha habido avances significativos específicamente en lo que se refiere a reformas al sistema jurídico³⁴, al empoderamiento, a la organización indígena, a la apertura de espacios de participación indígena en la vida pública,³⁵ etc. Sin embargo, los cambios sustantivos en relación al ejercicio y respeto de los derechos de los pueblos indígenas están muy lejos de poderse contemplar, particularmente en lo que se refiere en las estructuras de poder, a la superación de la exclusión en lo económico, a la erradicación de la pobreza, etc.³⁶ Pese a que Guatemala ha sido el octavo país del mundo en ratificar el único tratado vigente en materia de derechos de los pueblos indígenas, conocido como el “Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales”, además de haber firmado el presente Acuerdo, todavía corren por las venas de Guatemala las secuelas de un pasado negro, donde se consolidó una cultura de violencia y discriminación contra

³³ CIFCA. (2 y 3 de mayo de 2007). Conclusiones Conferencia Internacional A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional. Bruselas. Parlamento Europeo.

³⁴ Constitución de la República, la Descentralización, Consejos de Desarrollo, Código Municipal, Código Penal sobre discriminación y otras.

³⁵ Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya COPMAGUA, Mesas de diálogo sobre: desarrollo rural, pueblos indígenas, Comisión contra la Discriminación y Racismo, Defensoría de la mujer Indígena, Consejo Asesor Indígena del Vicepresidente, etc.

³⁶ Ba Tiul, Máximo Abrahán. (2 y 3 de mayo de 2007). *El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después*. Informe presentado en la Conferencia Internacional: A diez años de los Acuerdos de Paz e Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional. Bruselas. Parlamento Europeo.

los indígenas; resultado de los siglos de colonización y exclusión, el cual se agudizó durante los 36 años que duró el conflicto armado interno.

Además se patentizó en el resultado negativo a las reformas a la Constitución de la República de Guatemala, mediante la “Consulta Nacional por la Paz” realizado en mayo de 1999 (tema que se desarrolla en este trabajo en el epígrafe en relación al Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral). Entre las reformas a realizar, comprendía el reconocimiento de una sociedad guatemalteca multiétnica, además de las disposiciones contempladas en el presente Acuerdo (derecho a la tierra, educación bilingüe, salud, etc.). No obstante, en dicha Consulta, se evidenciaron las limitaciones de las organizaciones mayas que no lograron desarrollar un plan estratégico eficaz para llegar a todas las comunidades a fin de sensibilizar sobre la importancia del sí y la exigencia de sus derechos. De igual forma resaltó el tipo de relaciones interétnicas desarrolladas hasta entonces, en virtud de que en muchos departamentos donde predomina la población ladina el voto vencedor fue el *no*³⁷. El árbol etnoracial de la población guatemalteca es 55% ladinos, 44% mayas y 1% xincas y garífunas. En este sentido, la población maya tenía la oportunidad de ejercer el derecho al voto, sin embargo, ésta fue desaprovechada por diversas causas, como la escasa difusión de los contenidos de las reformas, la desconfianza y las secuelas de la guerra, que conllevo a ejercer una cultura de silencio, entre otros.

Hasta el momento, las violaciones de las que fueron objeto los indígenas durante el conflicto armado interno³⁸, continúan muy frescas en la memoria de sus jóvenes y sus adultos; violaciones ocasionadas en su mayoría por el ejército y por los cuerpos paramilitares (93% de las violaciones recogidas)³⁹, quienes tenían como objetivo potenciar su desaparición. Asimismo, la situación de pobreza en la que viven es preocupante, tomando en consideración que del 57% de la población guatemalteca

³⁷ Instituto de Estudios Interétnicos. (Enero, 2003). REFLEXIONES. Universidad de San Carlos de Guatemala USAC. Revista Núm.4 Pág. 24.

³⁸ Alcanzando proporciones genocidas a principios de los 80, a través de la implementación de tácticas de guerra y políticas represivas como la de *tierra arrasada* (quema de aldeas enteras con sus habitantes dentro y de sus siembras y animales domésticos), patrullas paramilitares obligatorias de autodefensa civil (PAC), campamentos de reasentamiento forzoso y la militarización de todo el aparato administrativo del país.

³⁹ Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (25 de febrero de 1999). “*Guatemala. Memoria del Silencio*”. Resumen del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

pobre y del 21.5% extremadamente pobre⁴⁰; el 74% de la población indígena es pobre y el 40% vive en la pobreza extrema. Las mujeres⁴¹, los niños y los ancianos indígenas rurales son los más afectados.

En relación a la demanda de la tierra contemplada en el presente Acuerdo, además de responder a una entrega y devolución de tierras bajo créditos, también contempla el mejorar los niveles de tecnificación, producción y mercado, para fortalecer un modelo de desarrollo con visión indígena, lo cual hoy por hoy no sucede. Las tierras hasta ahora concedidas a los indígenas y campesinos, están bajo crédito y sin protección y promoción del Estado, es decir, que al terminarse el tiempo de gracia, los actuales propietarios pueden perder su derecho a la misma⁴².

No obstante, la UE y otros actores de la cooperación internacional han sabido llegar a las áreas azotadas por el conflicto armado interno, por lo que se reconoce que han contribuido considerablemente en el fortalecimiento de la diversidad cultural y desarrollo del empoderamiento de redes indígenas.

Sin embargo, dadas las circunstancias de las que parten los pueblos indígenas en el país, ellos apuestan por una cooperación basada en procesos a los cuales la CI raramente apoya, ya que se requiere de 5 a 10 años como mínimo. A este respecto, los pueblos indígenas son muy críticos con la cooperación internacional y aunque la UE les apoye con programas que se dan en fases diversas sobre alguno de esos procesos, con convocatorias flexibles que pueden alcanzar hasta los 3 años de duración⁴³; demandan mayor compromiso por parte de la UE, para que realmente contribuyan a fortalecer a sus líderes en todas sus capacidades y así poder integrarse de forma contundente en el ámbito político y económico.

La UE en los últimos años ha concentrado esfuerzos en temas trascendentales como lo son la lucha contra el racismo, la discriminación y el aseguramiento del acceso a la justicia con intérpretes; a través de diferentes proyectos, entre los cuales podemos

⁴⁰ Op. Cit. Ba Tiul, Máximo Abrahán.

⁴¹ En el caso de las mujeres indígenas a parte de obedecer a los problemas políticos estructurales del país, también incide el factor cultural de los pueblos indígenas, donde el machismo es más marcado en comparación a los mestizos o garífunas.

⁴² Op. Cit. Ba Tiul, Máximo Abrahán

⁴³ Op. Cit. Tamup, Carlos, et. al.

mencionar: la cofinanciación realizada en el Fortalecimiento de la Aplicación del Derecho Indígena Ixil, por un monto aproximado de 280 mil euros; o el proyecto Rukemik utzil “Tejiendo la Armonía”, ejecutado por la Defensoría Indígena Wajxaqib’ Noj, por un valor estimado de 99 mil euros⁴⁴; o el proyecto Fiscalías Indígenas, el cual pretende contribuir en la creación del Departamento de Coordinación de Derechos de los Pueblos Indígenas, la Unidad Fiscal contra la Discriminación con énfasis en los pueblos indígenas, más la sensibilización de la población sobre los Derechos de los Pueblos indígenas⁴⁵.

Empero, el estudio de Carlos Tamup, “Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la práctica de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos”, evidencia el proceso burocrático de la gestión de la cooperación por parte de la UE, a los que se ven sometidas las ONGs indígenas y no indígenas. En dicho estudio se afirma que un gran porcentaje de esos fondos se invierte en gastos de la estructura interna de las ONGs gestoras, que en su mayoría deben realizarlo de forma conjunta con las ONGs europeas. Ello repercute considerablemente en la liquidez, en el tiempo y espacio de los proyectos y, hasta cierto punto, en el fomento de la dependencia de las ONGs indígenas con respecto a las europeas⁴⁶. Este hecho lo reafirma Máximo Ba Tiul, agregando que ello conduce al alejamiento de las estrategias sociales y políticas de las ONGs indígenas, además de obstaculizar la reivindicación de los derechos de sus pueblos y su participación en la promoción de su desarrollo, es lo que se conoce por “oenegización”.

En ese sentido, se está de acuerdo con Tamup, al decir que ciertamente se evidencia una falta de previsión de una cooperación transformadora que realmente contribuya a generar los cambios sociales y políticos que los movimientos sociales e indígenas demandan. Hecho que dejaron entrever las ONGs europeas y nacionales en la Conferencia Internacional “A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y Perspectivas de la Cooperación Internacional”⁴⁷, cuando exhortaron a la UE, a no sólo asumir el compromiso económico para la consolidación de la paz, sino también al

⁴⁴ Op.Cit. Ba Tiul, Máximo Abrahán

⁴⁵ Tiene una duración de 2 años (Julio 2005 – Julio 2007). Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Consultado: Junio 2007. <http://www.delgtm.ec.eu/es/servicedet.asp?id=609&side=1>.

⁴⁶ Op. Cit. Tamup, Carlos, et. al.

⁴⁷ Celebrada en el Parlamento Europeo los días 2 y 3 de mayo de 2007.

compromiso político para el fortalecimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, desde un punto de vista general y particular, se reconoce que la UE está acompañando de una u otro manera un proceso de generación de un estado multicultural, que está permitiendo demostrar a cierta parte de la sociedad guatemalteca la posibilidad de un trabajo intercultural vinculante. Lo cual, la UE lo ha realizado no sólo a través de los proyectos anteriormente descritos, sino además con apoyo a la educación bilingüe, implementado en algunas zonas del área rural, donde el porcentaje de la población indígena es alta, y de los programas Tinamit y de Municipios Democráticos⁴⁸. Este último programa, se enfoca a la descentralización y fortalecimiento municipal para contribuir en la democratización y convivencia política en una nación multiétnica y pluricultural, se asegura que el cumplimiento ha sido restringido, derivado del desembolso tardío de 5 millones de euros que ha realizado la contraparte, el Estado guatemalteco⁴⁹. La UE para el periodo 1997-2000 donó 30 millones de euros y para el 2002-2006 proyectó el 11% del presupuesto total comprometido en la CSP.

En relación a la CSP 2007-2013, la UE continuará apoyando a los pueblos indígenas en la promoción del buen gobierno, del respeto de sus derechos en el ámbito económico, social y político. Todo ello con la finalidad de reducir la disparidad de los indicadores de cohesión social entre el sector más excluido de la población. Los proyectos contemplarán el fortalecimiento de las instituciones estatales como son la consultoría legal, la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) y la Defensoría Indígena. Así como, desarrollar la capacidad de las organizaciones indígenas de incidir en las políticas públicas y en los programas a nivel local y nacional, entre otros⁵⁰.

En referencia al apoyo otorgado por parte de la UE, algunos académicos de los pueblos indígenas critican su eficacia y compromiso, asegurando que ésta *...ha asumido*

⁴⁸ El convenio se firmó a finales del 2003 e inició actividades a inicios del 2005. Tiene una duración de 4 años y su cobertura es en gran parte del territorio del país. El aporte de la UE es de 20 millones de euros. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Proyecto Municipios Democráticos. Político. Consultado: Junio 2007. <http://www.delgtm.cec.eu.int/es/servicedet.asp?id=567&side=1>.

⁴⁹ Op. Cit. Ba Tiul, Máximo Abrahán.

⁵⁰ Op. Cit. Documento Estrategia 2007 – 2013.

*la situación de los pueblos indígenas, pero sin una política articulada y sin control hacia el Estado, pues sólo se presentan los proyectos bajo diagnósticos elaborados por los expertos y las expertas...*⁵¹. De este modo, se imposibilita el cambio de las relaciones de poder dentro de la institucionalidad del Estado, por lo que algunos proyectos fracasan. Empero, desde la experiencia propia se observa que se ha venido dando un concentrado empoderamiento por parte de la CI a los pueblos indígenas, sobretudo en el interior del país (a este respecto la UE no es ajena), dejando a un lado al resto de ladinos, garífunas y xincas, quienes corren el riesgo de quedarse rezagados en la evolución que dicho pueblo está teniendo y con ello, en un futuro no muy lejano, repetir la tendencia del círculo de la discriminación (la mayor parte de la cooperación internacional se concentra en la región de occidente –área altamente poblada por indígenas- y en las instituciones del Estado) . La participación y organización de los indígenas que reside en la región de occidente, no es la misma que la de los ladinos y garífunas y xincas de oriente del país. Estos últimos están dispersos, y se encuentran más preocupados por el día a día, en lugar de preocuparse por organizarse para obtener mayores beneficios del Estado y/o la CI.

3.4. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos.

El gobierno y la URNG establecen que respetarán los DDHH y el derecho internacional humanitario; velarán por la independencia y fortalecimiento de las instituciones que defienden los derechos humanos (ejemplo, Procuraduría de los Derechos Humanos); disolverán las unidades ilegales de seguridad (ejemplo, patrullas de autodefensa civil –PAC-); lucharán contra la impunidad y resarcirán a las víctimas; modernizarán y reformarán el sistema de justicia para asegurar los derechos básicos previniendo con ello la impunidad y la corrupción; e invitarán a la ONU con el fin de que envíe una misión de verificación de la situación de los derechos humanos en Guatemala.

A 10 años de la firma de los ADP la temática de Derechos Humanos, aún se caracteriza por mantenerse en un nivel de rezago en función de lo pactado. El irrespeto a la vida y la integridad física de las personas, han llegado a un punto tan crítico, que ha implicado que los índices básicos de violencia superen ampliamente los que se

⁵¹ Op. Cit. Ba Tiul, Máximo Abrahán

mantienen durante los tiempos más álgidos del conflicto armado interno⁵². Los tres gobiernos inmersos en la década de la paz se han mostrando bastante ineficaces en su respuesta, hasta el punto de recrudecerse en la última administración, (Oscar Berger de la GANA), según el informe de COS⁵³. Esta pasividad Estatal, parte de la debilidad institucional, del limitado presupuesto y lo que es peor, de la presunta injerencia de poderes ocultos que coartan los esporádicos intentos de fortalecimiento institucional⁵⁴.

Dentro del conjunto de problemas que inciden para que los DDHH en Guatemala sea un tema pendiente en la agenda de la paz, además de los mencionados en el desarrollo previo a este epígrafe, se encuentran la proliferación de la tenencia de armas, la violencia juvenil, la influencia del crimen organizado y el feminicidio, entre otros.

En relación a la *proliferación de armas*, esta problemática se deriva de un sistema de justicia débil, incapaz de brindar seguridad a sus ciudadanos. En ese sentido, entre las alternativas inmediatas para facilitarse seguridad, los ciudadanos que pueden y quieren, adquieren armas como una alternativa a la violencia. Sin embargo, el Estado no cuenta con los controles adecuados y las armas circulan de forma legal e ilegal, por lo tanto, también están accesibles a los delincuentes, con lo cual esta situación es un generador más de violencia (se considera que circulan en el país 2 millones de armas, aproximadamente dos armas por cada 12 habitantes).

La *violencia juvenil*, desde finales de los años 90, ha ido creciendo de forma incontrolable, como resultado de la carencia de políticas sociales encaminadas a promover el desarrollo integral de la persona en general, y de la niñez y juventud en particular, con lo cual no se les garantiza el acceso a la alimentación, educación, salud y vivienda digna. La conformación de bandas juveniles conocidas como *maras* se ha convertido en un problema económico, social y de seguridad ciudadana para el Estado, agudizándose por el incremento del crimen organizado y la incapacidad de la institucionalidad del Estado para la prevención y represión del delito. En base a algunas

⁵² Colectivo de Organizaciones Sociales COS. (2006). *Otra Guatemala es Posible. A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, siguen... Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo. Balance de la Paz, 2005*. Guatemala. Pág. 97.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

ONGs defensoras de los derechos de la niñez, aseguran que la respuesta del Estado ante tal situación ha sido la promoción de la “limpieza social”, como un mecanismo al margen de la Ley. Esta campaña se manifiesta de diferentes formas, que van desde el asesinato directo hasta la detención y tortura de los jóvenes⁵⁵.

La problemática del *crimen organizado* ha llegado a ramificarse de tal manera, que se ha extendido hasta las instituciones del Estado. Algunos miembros de la sociedad civil aseguran que se han infiltrado en el sistema de justicia y de persecución penal, ejemplificándolo con la detención en el 2005 de tres altos funcionarios del Servicio de Análisis de Información Antinarcótica (SAIA) en los Estados Unidos, lo que conllevó a que EEUU se inmiscuyera en asuntos de interés nacional, al momento que el ministro de Gobernación, Carlos Vielman, reestructurara el mencionado Servicio de Análisis⁵⁶.

Asimismo, la existencia de estructuras creadas por los gobiernos militares durante el conflicto armado interno, conocidas como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad CIACS, están al servicio de las mafias y de algunos sectores empresariales y militares, siendo su ámbito de acción lo público y lo privado. Se presume que sus redes abarcan casi todo el país y que son los principales responsables de ataques en contra de los defensores de los derechos humanos, organizaciones civiles y que igualmente están involucrados en asuntos de narcotráfico, contrabando, asesinatos selectivos, secuestros, asalto de bancos, etc. Igualmente realizan actividades de inteligencia de alto nivel, lo que les permite desarrollar operativos contra personas individuales y colectivas. La no aprobación de la iniciativa de la CICIACS en el 2004 y recientemente la CICIG⁵⁷ ha llevado a que este Cuerpo extienda sus acciones, incidiendo en el aumento de las violaciones a los derechos humanos.

⁵⁵ Op. Cit. COS (2006).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CICIACS-. Comisión que se encargaría de investigar los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por agentes o grupos vinculados al gobierno, al crimen organizado y los aparatos de seguridad privada. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, sustituyó al proyecto anterior en diciembre de 2006 para que fuera aprobado por el Congreso y a la fecha aún no se ha emitido dictamen alguno, con lo cual se somete a duda la voluntad del Congreso en aprobar dicha iniciativa y en combatir los grupos ilegales de poder paralelo. Véase: Martínez, Denise. (Abril 2007). *Rol de la Cooperación Europea en la Promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía*. Bruselas.

Con respecto al *feminicidio*, es un fenómeno que desde inicios del año 2000 ha ido en constante aumento. Según las estadísticas de fuentes como Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH), la Policía Nacional Civil (PNC), el Ministerio Público y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), se presume que el promedio de asesinatos de mujeres en la actualidad asciende a dos por día aproximadamente⁵⁸. Las edades de las víctimas se enmarcan en dos grandes grupos que van de 13 a 32 años, 65% de muertes y de 33 a 42 años, 35% de muertes. Edades donde las mujeres tienen mayor actividad en el contexto social y económico, con lo cual se hacen más visibles en el ámbito público y más vulnerables por el hecho de estar rompiendo roles tradicionales de género⁵⁹. Los asesinatos misóginos se producen predominantemente en la ciudad de Guatemala, en el departamento de Escuintla, Jutiapa, Chimaltenango, Izabal, etc. No existe distinción de grupo étnico, ya que se orienta a la mujer en sí, aunque por llevarse a cabo en zonas urbanas se puede inferir que es la mujer mestiza la que más afectada se ve.

La respuesta del Estado a este respecto ha sido bastante limitada, independientemente de que existen presiones de ONGs con enfoque de género, de derechos humanos y familiares de las víctimas, además de la comunidad internacional. Derivado de las mismas, el Estado guatemalteco ha tenido que implementar planes y crear instituciones orientadas a la protección de los derechos de la mujer como son el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres, la Política Nacional de Promoción de Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades. En el caso de las instituciones se puede mencionar la Fiscalía de la Mujer que es parte de la estructura del Ministerio Público, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), la

⁵⁸ Derivado de las deficiencias en la colección y manejo de los datos estadísticos por parte de las instituciones estatales responsables; la cifra que se especifica en éste artículo debe considerarse como una estimación. Sin embargo, es de señalar que la Procuraduría de Derechos Humanos, la Fiscalía de la Mujer del Ministerio Público y la PNC coinciden en que los asesinatos de mujeres han aumentado drásticamente en los últimos años.

⁵⁹ Cáceres Paz, Mélida. (8 de marzo de 2006). Ponencia “*Feminicidio en Latinoamérica: Caso Guatemala*”. Jornadas Académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Comisión de la Mujer del Congreso de la República, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)⁶⁰ y el proyecto de la Comisión de Femicidio.

Si bien las mujeres, los pueblos indígenas y la infancia son los grupos sociales más vulnerables en el país, se puede decir que gracias a los ADP, en particular a seis de ellos,⁶¹ el tema “género” se ha convertido en un eje transversal importante que ha dado inicio a un proceso de empoderamiento social y político sin precedentes en la historia del país (apoyado especialmente por la CI). Conllevando a que en las elecciones presidenciales del 2007, se postule como candidata la primera mujer e indígena, la Sra. Rigoberta Menchú, premio Nóbel de la Paz. Este hecho evidencia que hasta cierto punto los guatemaltecos y guatemaltecas empiezan a considerar que la condición de las mujeres, como sujetos de derecho, está al mismo nivel de igualdad que el de los hombres, aunque aún no gocen de las garantías jurídicas e institucionales suficientes.⁶²

Lamentablemente no se puede decir lo mismo en el área de educación femenina. A este respecto, aún no hay avances significativos, si tomamos en consideración las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina, que estima que Guatemala posee el segundo lugar de analfabetismo en América Latina, 35% de las mujeres son analfabetas y de ellas aproximadamente el 60% son indígenas. Estos índices, son el resultado de una serie de factores económicos y culturales que aún persisten en la sociedad guatemalteca, destacando entre ellos: a) el condicionante de pobreza y extrema pobreza en que viven la mayoría de las familias guatemaltecas, ello obliga a que las niñas se dediquen desde muy pequeñas a colaborar en casa con lo que puedan, mientras que los padres buscan el sustento en la calle; y b) los estereotipos culturales sexistas que permanecen en la sociedad guatemalteca, restándole importancia a la escolarización de

⁶⁰ Amnesty Internacional (2005). *Guatemala No protection, no justice: Killings of women in Guatemala*. Stop violence against women. AMR 34/017/2005. pp. 14.

⁶¹ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática y Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los ADP.

⁶² Entre las leyes emitidas podemos hacer mención de: Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Ley de Desarrollo Social, La Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano Rural; las reformas al Código Municipal para que se cree la Comisión de la Familia, Mujer y Niñez; Reformas en el código penal para crear el delito de discriminación y perseguirlo, ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, etc. Véase: Tamup, Carlos et.al. Op. Cit. pág 178.

las niñas y fomentando la idea de que los niños, por ser los futuros hombres, tendrán la obligación de dar el soporte económico en casa y deben prepararse mejor. De esta manera se justifica y acepta como una práctica normal el alto grado de analfabetismo femenino en el país.

La labor que ha realizado la UE en el tema género y aunque sea un tema transversal prioritario en casi todos sus instrumentos internacionales (memoranda de entendimiento, CSP, RSP, tratados constitutivos, etc.); en Guatemala se han generado críticas principalmente por parte de la sociedad civil, quienes han enfatizado que es una cooperación imprecisa que no acaba de tener con claridad suficiente los objetivos concretos para apoyarlas⁶³.

No obstante, en las áreas donde ha incursionado la UE ha sido en la erradicación de todo tipo de discriminación y exclusión de que es objeto la mujer⁶⁴, mediante el apoyo al programa Lucha contra las exclusiones en Guatemala⁶⁵, con el fin de fortalecer las capacidades de las principales instituciones del Estado y de la sociedad civil, garantizando de esta forma la inclusión de las mujeres indígenas y rurales en la construcción de políticas públicas. Este programa tiene como contraparte al Estado guatemalteco, quien realizará un aporte de 1,5 millones y la UE de 6 millones de euros. La entidad ejecutora es la DEMI. Para el periodo 1997-2000 el aporte establecido por parte de la UE fue de 1,39 millones de euros y para el 2002-2006 fue aproximadamente de 7 millones de euros⁶⁶.

La UE, además de cooperar en temas de género, durante el periodo 2002-2006 implementó programas dirigidos a fortalecer el Estado de Derecho, a través de: el Programa Plurianual de Derechos Humanos, el cual consistía en dar formación a organizaciones indígenas sobre el uso y funcionamiento del Sistema Interamericano, como un mecanismo para la protección de los DDHH en casos y situaciones concretas;

⁶³ Véase: Tamup, Carlos, et.al.(2006) *Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la practica de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Pág181.

⁶⁴ Véase: Estrategias País 2002-2006 y 2007-2013.

⁶⁵ Este Programa tiene una duración de 4 años, empezando labores a finales del 2004 y finalizando en el 2008.

⁶⁶ Delegación Regionalizada de la Comisión Europea en Guatemala. Comunicado de Prensa. (8 de diciembre de 2004). *Guatemala y Unión Europea se comprometen a invertir más de Q75 millones a favor de las mujeres guatemaltecas (7,5 millones de euros aprox.)*. Guatemala.

también facilitó estudios legales sobre protección de la niñez ante la explotación sexual comercial e inauguró el Observatorio de Derechos Humanos en Chiquimula de forma conjunta con la Universidad de San Carlos de Guatemala. Asimismo, ha implementado el Programa del Fortalecimiento de los Derechos Humanos, además del apoyo a las instituciones de justicia y asambleas legislativas, entre otros. Asimismo, contribuyó con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en programas de salud preventiva, a fin de unificar esfuerzos en la obtención del objetivo relacionado al decremento del nivel demográfico⁶⁷.

Para el periodo 2007-2013, la UE ha proyectado colaborar en la reducción de la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector justicia. Se concentrará básicamente en la Política Nacional de Juventud 2005-2015 del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) y la Política Nacional de Prevención de la Delincuencia Juvenil de la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH) haciendo énfasis en los jóvenes expuestos a la violencia pandillera, y en su rehabilitación⁶⁸. Este reto obedece a los intereses de la UE establecidos en la III Cumbre Latinoamérica y Caribe-UE en el año 2004 con el fin de contribuir a la “cohesión social”, el cual fue reafirmado en la Cumbre de Viena en el 2006.

3.5. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Fija reformas básicas en aspectos sustanciales en las áreas de educación, sanidad, vivienda, seguridad social, descentralización administrativa y en especial se centraba en dos cuestiones esenciales: a) una reforma fiscal (en base a una previsión del 12% del PIB para el año 2000) que garantizara con un sistema más justo y progresista; y b) la propiedad de la tierra, con la creación de un fondo de tierras, la protección de las tierras comunales y con el establecimiento de un censo y de un registro nacional. Además involucra cuatro sectores temáticos: democratización y participación; desarrollo social; situación agraria y desarrollo rural; y modernización.

Tras la firma de este Acuerdo, los tres gobiernos que han estado en el poder durante estos casi 11 años tenían la obligación de alcanzar la *meta tributaria del 12%*

⁶⁷ Op. Cit. Delegación Regionalizada de la Comisión Europea en Guatemala.

⁶⁸ Op. Cit. Documento de Estrategia para el periodo 2007 – 2013. Pág. 22.

del PIB. Sin embargo, este objetivo está lejos de lograrse⁶⁹, así como la implementación del Pacto Fiscal⁷⁰. La fuerte oposición de las elites económicas, políticas y sociales del país ha influido para entrapar la sostenibilidad de la agenda de inversión social; con lo cual el tema “reforma fiscal” se ha convertido altamente sensible. El Estado obtiene la mayoría de los ingresos a través de los impuestos indirectos como el I.V.A. y/o en la venta de bienes y servicios de la administración pública como lo fue la empresa pública Guatel, actualmente Telgua; o el otorgamiento de concesiones y/o venta de acciones como lo es el servicio de correos y telégrafos, entre otras.

Aunado a ello, la problemática de la corrupción dentro de los diferentes gobiernos que han estado al frente de Guatemala, ha ido en aumento en estos 10 años⁷¹. Este factor ha sido la excusa para que muchos guatemaltecos no cumplan con su obligación de contribuyentes. Además, para que la misma sociedad civil, en la mayoría de los casos, se oponga al aumento de impuestos indirectos, puesto que existe la sensación generalizada que los pocos que se recaudan, son malversados en gran parte por el gobierno. En el año 2003, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción Transparency International, Guatemala ocupaba la posición número 100 de 133 países estudiados. Tres años después Guatemala en lugar de descender ha ascendido al puesto 111 de 163 países⁷², por lo que sigue siendo uno de los Estados más corruptos junto con Nicaragua y Paraguay.

⁶⁹ Para el 2006 la carga tributaria descendió del 10,7% al 9,9% del PIB. Colectivo de Organizaciones Sociales -COS- (2006). *El legado del gobierno empresarial de la GANA 3 años después: Más pobreza, violencia y deterioro de los servicios sociales*. Guatemala. Pág 4. Consultado en abril, 2007. <http://www.fundadesc.org/documentos/59LegadoGobiernoGanaCOS.pdf>

⁷⁰ Tiene por objetivo aunar criterios para ordenar y descentralizar las finanzas públicas y fortalecer la capacidad fiscal del Estado. Es un proceso participativo que abarca temas como el balance fiscal, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y descentralización fiscal, con el objeto de alcanzar las metas fijadas en los ADP. Véase: Aguilera Peralta, Gabriel. *Análisis del Proceso de Paz. “Realizar un Imaginario: la Paz en Guatemala.”*

⁷¹ Desfalco millonario al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Ministerio de Gobernación. Utilización del presupuesto y los recursos de la Tipografía Nacional para realizar campaña negra contra un opositor del gobierno. Corrupción en la institución armada: se han detectado anomalías en la compra de repuestos para los equipos de la Fuerza Aérea, desfalco a su presupuesto ordinario, existencia de plazas fantasmas, etc. En el Congreso de la República, se han realizado viajes de placer por parte de los diputados con el presupuesto de dicha institución, así como la contratación de asesores fantasmas. Mack, Helen. (15-18 de noviembre de 2006). *Reflexiones sobre la corrupción y los derechos humanos*. Taller “Derechos Humanos y Estrategias contra la Corrupción: ¿determinantes para el desarrollo?” PNUD Guatemala.

⁷² Transparency International. *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International España 2006*.

La suma de todos esos hechos inciden substancialmente en la aplicación mínima de las políticas públicas como lo es la educación, la salud, la vivienda, la justicia, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la gobernabilidad entre otros; derivado precisamente de la baja carga tributaria y del desequilibrio presupuestario. El gasto social de Guatemala es uno de los más bajos de América Latina, se destina menos del 5% del presupuesto a los servicios sociales y sólo el 1,5% a salud y a nutrición⁷³.

La *evasión de impuestos* sigue siendo alta, pese a los esfuerzos por parte de la CI y en particular de la UE, quien colaboró en la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), organismo recaudador de impuestos que debía modernizar la administración tributaria y dar cumplimiento a los compromisos fiscales contenidos en los ADP, así como contribuir de forma directa con el Ministerio de Finanzas Públicas. No obstante, dicha institución presenta dificultades para realizar sus funciones, evidenciando para tal efecto un minimizado desempeño.

A pesar de la labor deficiente de la SAT, la UE para el periodo 2007-2013 sigue apostando por el tema fiscal, por lo que se ha comprometido a ejecutar 11 millones de euros en el proyecto “gestión presupuestaria y fiscal”. Este proyecto iniciará en el transcurso del presente año⁷⁴. Éste sería el primer proyecto a implementar dentro del objetivo establecido en la última CSP, el cual consiste en el fortalecimiento de la cohesión social.

En relación a la *situación agraria*, este Acuerdo permitió la apertura de un espacio político favorable para la creación del registro de información catastral a través de la modernización del Registro de la Propiedad Nacional, de la creación de la ley de regularización de la tenencia y propiedad de la tierra, así como de la implementación del proceso de regularización de las tierras adjudicadas por el Estado. Sin embargo, la

<http://transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202006%20Tabla%20sintetica%20de%20resultados.doc>

⁷³ ONU. (2003). *Objetivos del Milenio: Informe sobre los progresos alcanzados en Guatemala*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Pág. 16.

⁷⁴ EurosociAL. (25 – 28 de junio de 2007). Señal Llarena, Rafael. Representante de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Sesión Inaugural del II Encuentro Internacional de Redes de EurosociAL. *Igualdad, Estado y Ciudadanía: Los Pilares de la Cohesión Social*. Antigua Guatemala, Guatemala.

problemática histórica a resolver, con respecto a la “tenencia de la tierra”, no ha tenido avances significativos y la reforma agraria continúa **siendo** una tarea pendiente.

Los mecanismos desarrollados para dar cumplimiento a los ADP no han sido suficientes para que las instituciones públicas encargadas de resolverla puedan cumplir con los compromisos adquiridos, así como atender las nuevas demandas y necesidades de tierras que cada día se plantean. A este respecto, la posición de las elites políticas y económicas terratenientes, han limitado indiscutiblemente los posibles avances en materia jurídica, regulatoria y de implementación de soluciones a los conflictos creados en relación al acceso a la tierra y a los recursos naturales, sobre todo para los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

La cuestión agraria es aún una de las causas estructurales que ha dado origen a una sociedad desigual e inequitativa. Destacando principalmente la distribución de la tierra, que es una de las más desequilibradas del mundo. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística para el 2003, Guatemala tenía el índice de Gini de 0,84. Este indicador pone al descubierto la existencia de un porcentaje alto de la concentración de la tierra en pocas manos, el 72,2% de las tierras de uso agrícola se encuentra en manos del 2,2% de la población. Se afirma que existen 47 plantaciones que ocupan 3.700 hectáreas o más y comprenden grandes extensiones sin cultivar, mientras que el 90% de los pequeños agricultores sobreviven con un promedio de una hectárea⁷⁵.

No obstante, por parte de la comunidad internacional se han realizado esfuerzos que han pretendido contribuir al fortalecimiento y modernización institucional. Así lo ha hecho la UE, quien participó en el establecimiento del catastro nacional con un presupuesto de 20 a 30 millones de euros, durante el periodo 1997-2000. La finalidad fue la implementación de un sistema de información geográfica nacional por medio de fotografías aéreas, construcción de mapas, etc.; el levantamiento de la información catastral a través de investigación sobre registros, campaña social, contraste con el registro, etc.; y registro de la propiedad. Además de implementar un proyecto piloto de catastro en el departamento de Sacatepéquez⁷⁶. Dicho proyecto, fue el resultado del

⁷⁵ INE. (2006). Informe Instituto Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Encuestas. <http://www.ine.gob.gt>

⁷⁶ Op. Cit. Tamup, Carlos, et.al.

estudio que realizó la empresa Española Trabajos Catastrales, S.A contratada por la CE en 1997 para determinar el modelo catastral a abordar de forma masiva. Los resultados que se obtuvieron de ese primer ejercicio en el Departamento de Sacatepéquez fue el levantamiento catastral de 278 km² en Jocotenango; así como la toma de fotografías aéreas, digitalización gráfica y alfanumérica; lastimosamente los campesinos e indígenas que se vieron beneficiados no contaron con el debido respaldo legal, por lo que queda pendiente la segunda fase catastral que es la promoción de la certeza y seguridad jurídica de la tierra de dichos propietarios.

Igualmente, a través de los proyectos ALA para el periodo 1997-2000, la UE asignó casi 74 millones de euros con el objeto de promover el desarrollo rural integral en los departamentos afectados por el conflicto armado interno (Totonicapán, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Quiché y Sur-Oeste de Guatemala). Estos fondos tenían como finalidad contribuir en la ampliación de la infraestructura social y productiva, el estímulo a las micro y pequeñas empresas rurales, así como el impulso del desarrollo social comunitario, la organización y la capacitación.⁷⁷

La UE, en la CSP de 2002-2006 tomó en consideración el eje temático de desarrollo rural, para lo cual empezó a implementar el Programa de Desarrollo Rural y Local. Este programa se enfoca en el fortalecimiento institucional y sostenible de las capacidades de los municipios en el marco de la descentralización, en el cual ha contemplado la implementación de infraestructura social, productiva y económica para mejorar la inversión, producción, competitividad y comunicación a nivel local y regional con un fondo de 20 millones de euros por parte de la UE, más 5 millones de euros provenientes de los fondos nacionales. Su ejecución se realizará en el plazo de 4 años (Enero 2007 - Enero 2011) en el departamento de Huehuetenango⁷⁸. Es de observar que para la CSP 2007-2013, dicho programa será la base de cooperación para la temática de desarrollo rural, con el objeto de continuar con la misma línea de trabajo consistente en la descentralización, el fortalecimiento municipal y la seguridad alimentaria.

⁷⁷ Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Programa Desarrollo Rural y Local. Consultado Junio 2007. <http://www.delgtm.ec.eu/es/proyectos.asp?id2=5438&side=1&show=menu> .

⁷⁸ Departamento con una población densa que vive bajo condiciones de pobreza y pobreza extrema. Op. Cit. Programa de Desarrollo Rural y Local.

Indudablemente, los lineamientos de la UE coinciden hasta cierto punto con los contenidos y compromisos de los ADP. No obstante, consultores nacionales como Ana Castillo afirman que el tema agrario como tal, no ha sido suficientemente abordado tanto en financiamiento como en acciones por parte de la UE. En los programas y proyectos relacionados con la tierra, la UE en primera instancia, lo incorporó como un componente dentro de la concepción de desarrollo rural integral, ligados al fortalecimiento de los procesos de inserción económica y social del reasentamiento de las poblaciones desarraigadas. Luego se da un cambio de enfoque hacia la gestión territorial, el cual es tratado mediante el fortalecimiento del catastro nacional.⁷⁹ Estas variaciones por parte de la UE, se pueden presumir que obedecen a las causas fundamentales del entorpecimiento de los ADP, “debilidad estatal y falta de compromiso gubernamental”, por lo que en el caso particular de una política agraria, no se ha podido generar una política nacional coherente enfocada a satisfacer las necesidades básicas de las grandes mayorías como es el acceso a la tierra, el desarrollo agrícola, productivo y comercial, etc.

Sin embargo, la UE además de participar en el fortalecimiento de procesos productivos, capacidades y condiciones para el desarrollo agrario; también apoya el fortalecimiento de la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra (tema estructural que es de competencia exclusiva del Estado). Citando para tal efecto la cooperación descentralizada brindada al Comité Europeo de Formación y Agricultura (CEFA) y Veterinarios Sin Fronteras, en el proyecto “Fortalecimiento de las agriculturas campesinas de frontera agrícola y gobernabilidad local en Chisec, Alta Verapaz”⁸⁰. Los objetivos a alcanzar por parte de este último proyecto, consiste en fortalecer las organizaciones campesinas locales; otorgar asistencia técnica y fomento de la producción diversificada y sostenible; elaborar planes de manejo comunitario de los recursos naturales y elaborar reglamentos comunitarios de manejo de tierras y de catastro locales por una duración aproximada de dos años.

En relación a la *seguridad alimentaria*, uno de los temas transversales a los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre Aspectos

⁷⁹ Op. Cit. Castillo Huertas, Ana Patricia.

⁸⁰ Op. Cit. Castillo Huertas, Ana Patricia. Pág. 12.

Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado Interno. Guatemala está muy lejos de llegar a cumplirlos, especialmente si entendemos por seguridad alimentaria, el *acceso que tienen todas las personas a la adquisición de suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana*⁸¹. En este rubro, las estadísticas presentadas por la FAO, demuestran que el porcentaje de la población guatemalteca que sufre desnutrición se incrementó en la última década, del 16% en 1992 al 23% en el 2003⁸². Los niños y las mujeres son los más afectados, particularmente los del área rural donde en su mayoría sufren desnutrición crónica hasta el punto de haberse detectado casos de kwashiorkor. Esto se podría decir que es el resultado de los problemas estructurales del país como lo es primordialmente la desigual distribución de los recursos y la exclusión, más la alta vulnerabilidad frente a los desastres naturales que han venido sucediendo, tales como; Efecto del Niño, huracán Mitch, la sequía y Huracán Stan, entre otros. Efectivamente, la suma de estos hechos han incidido para que Guatemala sea considerada como el país que tiene el nivel de malnutrición más alto de América Latina, concentrándose básicamente en la población indígena y campesina⁸³; y que además figure entre las más elevadas del mundo, superándola sólo Yemen y Bangladesh⁸⁴.

Las instituciones de la UE, en particular el Parlamento Europeo, en estos últimos siete años, ha venido realizando varios esfuerzos en función de la problemática de la seguridad alimentaria, para tal efecto se puede mencionar la Conferencia Paz y Tierra en Guatemala celebrada en Bruselas en el 2002 y la Conferencia sobre el Derecho a la Alimentación como reto para la Futura Cooperación Internacional con Guatemala, realizada en San Lucas Tolimán (Guatemala, 2005).

⁸¹ FAO (2002). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*.

⁸² FAO (2006). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Pág. 32.

⁸³ En base al Global Hunger Index de 2006, Guatemala figura en la posición 70 de 119 países, con una tasa de GHI 16.87%, superándola únicamente Haití del resto de los países latinoamericanos (posición 93). Consultado Junio 2007. <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp212.pdf>.

⁸⁴ Ziegler, Jean. Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. (18 de enero de 2006). *Informe Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la alimentación*. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2006/44/Add.1. Pág. 5.

En la primera reunión, el Parlamento pide que en la futura cooperación con Guatemala se de prioridad a la seguridad alimentaria, al desarrollo rural y a la reforma del sistema de tenencia de la tierra, entre otros. Con la salvedad que el Gobierno guatemalteco presente un plan concertado con los sectores de la sociedad civil, más el aporte de adecuados recursos internos para la ejecución de dicho plan. En la segunda Conferencia, se reitera la demanda del derecho a la alimentación y, que la política de tierras y el desarrollo rural y agrario deben ser retomados como lineamientos básicos en el futuro enfoque de la cooperación con Guatemala.

Sin embargo, pese a las conferencias realizadas por parte del Parlamento Europeo de forma conjunta con ONGs, tanto europeas como nacionales, sobre “seguridad alimentaria”; además de la implementación del eje temático en las CSP del 2002-2006 y 2007-2013, únicamente se mencionan dentro del desarrollo local integral y crecimiento económico y comercial, sin una asignación presupuestaria.

No obstante, la UE aprobó adicionalmente 2,8 millones de euros destinados a la seguridad alimentaria, además de empezar a considerar a Guatemala como beneficiaria del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centro América (PRENSACA), el cual tiene como objetivo contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres de Centro América participando en la disminución de su inseguridad alimentaria nutricional. La UE tomó dicha decisión a raíz de la tormenta Stan que afectó grandemente a Guatemala a finales del 2005. Dicho monto empezó a implementarse a partir del 2006, mediante la ejecución de cinco proyectos orientados a la protección y recuperación de recursos hídricos, acceso, uso y aprovechamiento biológico del agua y mejoramiento de las condiciones productivas. Todos con un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional, los cuales están siendo desarrollados por las ONGs, con la debida coordinación por parte de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)⁸⁵, en el departamento de Jutiapa, Huehuetenango y San Marcos⁸⁶. Adicionalmente, para contribuir con la seguridad

⁸⁵ Creada en la aprobación de la Ley del Sistema Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional, mediante el Decreto 32-2005 del Congreso de la República. Su finalidad es establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria.

⁸⁶ Op. Cit. Castillo Huertas, Ana Patricia. Pág. 28.

alimentaria, la UE ha estado apoyando al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con un aporte de cuatro millones de euros para el periodo 1997-2000 y del 11% del presupuesto establecido en la CSP 2002-2006.

Por parte de Guatemala, en los últimos años se han aprobado leyes, reglamentos gubernamentales y programas conexos con el derecho a la alimentación⁸⁷. No obstante, estas medidas han sido exclusivamente de maquillaje que no van más allá de paliar los efectos y no las causas del mismo, entre los cuales destacan los déficits en el catastro, reforma agraria, reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra; más la no implementación de la reforma fiscal, por lo que la situación sigue siendo preocupante.

3.6. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral

Se estableció modificar la Carta Magna para respaldar los ADP. Con ello se pretendía dar cumplimiento y ejecución de los compromisos contraídos, particularmente los precedentes de los acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, fortalecimiento del poder civil y función del ejército, derechos humanos y establecer un procedimiento electoral participativo, transparente, limpio y democrático, entre otros. En base a este último, se pretendía romper con los obstáculos que impiden el acceso de los ciudadanos a la inscripción y al voto, así como facilitar información acerca de los procesos electorales, la gestión de los partidos políticos y del Tribunal Supremo Electoral – TSE –, este último es el ente encargado de organizar todo lo relacionado con el proceso electoral.

En relación a la *Reforma Constitucional*, el presidente Alvaro Arzú del Partido de Avanzada Nacional (PAN), intentó a través de la Instancia Multipartidaria, conformada por los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, redactar un proyecto por consenso, que recogiese también algunas iniciativas de la sociedad civil. Al no alcanzar acuerdos en todos los temas optó por presentar unilateralmente su iniciativa, la cual fue modificada para agenciar el voto favorable de

⁸⁷ Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, Ley de desarrollo social, Ley de los Consejos de desarrollo urbano y rural, Código Municipal, Ley general de descentralización, Ley de catastro, etc. Se han creado instituciones estatales como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Entre los programas se encuentran: Frente Nacional Contra el Hambre, Creciendo Bien, Reducción de la Desnutrición Crónica, etc.

las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, siendo aprobadas el 26 de octubre de 1998⁸⁸. Estas reformas habían sido elaboradas primordialmente sobre la base de los ADP, en el que se identificaron 12 enmiendas importantes a realizar dentro de la Constitución. Sin embargo se ampliaron hasta sumar 50 enmiendas.

La legislación necesaria tenía que haber sido traspasada al Congreso los primeros 90 días de la implementación de los ADP. Lejos de este plazo, nos encontramos ante un proceso que empezó en 1997 y que hasta mayo de 1999 no fue sometido a Consulta Popular, requisito que exige la Constitución para su entrada en vigor. Estas modificaciones debían proveer la base sustancial para la reconciliación de la sociedad dentro del marco del régimen de derecho, la coexistencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, y el fin de la impunidad⁸⁹.

La “Consulta Nacional por la Paz” pretendía aprobar o rechazar las 50 enmiendas a la Constitución guatemalteca, las cuales se enmarcaron en cuatro bloques primordiales: a) reconocimiento del Estado guatemalteco como entidad unitaria nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe; b) mejoras a los tres poderes (judicial, ejecutivo y legislativo); d) definición del papel de fuerzas armadas en una sociedad civil democrática; y e) promulgación de cambios clave en el funcionamiento de las fuerzas de seguridad y en la estructura del Estado.

El resultado de dicho referéndum fue un sorprendente NO con el 55,6% de los votos. Destacando en dicho proceso una baja participación de los ciudadanos inscritos, ya que asistieron únicamente el 18,55%. Para muchos críticos nacionales e internacionales, este NO se debió a muchos factores, sin embargo, entre ellos destacan: “la efectiva tarea de desinformación que impulsaron quienes se oponían, más la proliferación y dispersión de los mensajes a favor del sí, que provenían de diversas fuentes que no se coordinaron”⁹⁰. Para otros, las votaciones fueron manipuladas, ya que

⁸⁸ Soberanis, Catalina. (2005). *Paz y Democracia: desafíos pendientes*. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado” 27, 28 y 29 de octubre de 2004. Ciudad de Guatemala. Pág. 189.

⁸⁹ OEA. (6 de abril 2001). *El Derecho a la Participación Política y el Proceso Electoral*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev.

⁹⁰ Zelaya, Raquel. (2005). *Paz y Democracia: desafíos pendientes*. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado” 27, 28 y 29 de octubre de 2004. Ciudad de Guatemala.. Pág. 286.

presumen que hubo una campaña planificada por sectores conservadores, con el objeto de desorientar a la población sobre los beneficios de los cambios. Entre las aseveraciones que realizaban los opositores predominaba la posible guerra civil de venganza por parte de los mayas hacia los ladinos⁹¹.

No obstante, es de señalar que este NO, no significaba un no mayoritario de la población al proceso de paz, sino más bien a la falta de información popular sobre los contenidos de las reformas. Por lo tanto, la derrota a las reformas, realmente no significaba que el programa para la paz había perdido fuerza. Al contrario, la sociedad civil continuó y continúa actuando como un motor que impulsa ese proceso hacia adelante, claro está, muchísimo más lento de lo esperado. Sin embargo, el proceso sigue caminando y el Estado guatemalteco, aunque está en la relativa tarea de refuncionalizarse, ha tenido que realizar acciones legislativas, judiciales y administrativas para así continuar en el largo y estrecho camino de piedras y barro de la construcción de la paz. Algunos actores de la CI afirman que el PAN fue el principal responsable de entorpecer el resultado del referéndum, el cual terminó siendo un obstáculo al proceso de paz.⁹²

Independientemente de las causas del NO, las secuelas de este hecho se han dejado ver, particularmente, por el bajo apoyo que empezaron a brindar algunos actores de la CI, con lo cual también se ha entorpecido, hasta cierto punto, el apoyo internacional sobre la base del cumplimiento de los ADP. En el primer año de la firma de los mismos, los donantes mostraron su fuerte compromiso. Sin embargo con los resultados de la Consulta Popular, la cooperación internacional tuvo un fuerte desencanto, debido a la falta de compromiso de los sectores normalmente involucrados en contribuir, de una u otra forma, a que la situación de los 36 años de conflicto interno armado no se repitiera.

Sobre las reformas al *régimen electoral*, se delegó la responsabilidad al TSE de crear una comisión de reforma electoral para elaborar propuestas concretas, las cuales debían ser aceptadas por el Congreso, en un plazo máximo de 60 días, a partir de la

⁹¹ Op. Cit. *REFLEXIONES*. Pág. 25

⁹² Salvesen, Hilden. (2002). *Guatemala: Five Years Alter the Peace Accords. The Challenges of Implementing Peace*. A Report for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo. Page 28.

fecha que se le entregara dicho informe, por el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Aunque el TSE las presentó en 1998, dichas reformas fueron aprobadas el 19 de octubre de 2006, mediante el Decreto Núm. 35-2006 [[ver anexo 1](#)], casi 10 años después de haberse firmado el Acuerdo en mención.

Son muchos los cooperantes que han participado activamente en la reforma al régimen electoral, destacando: la OEA, Holanda, Suecia y en menor proporción, la UE que se ha limitado a la aprobación de fondos para financiar misiones de observación electoral (MOE) durante las elecciones de 1995, 1999, 2003; y muy pronto las elecciones de 2007. Estas misiones, han consistido en observar la totalidad del proceso, incluyendo el marco legal, el entorno político, la campaña electoral, preparativos electorales, votación y cómputo de sufragios, así como el periodo post electoral. Todo ello con el objeto de fomentar la transparencia del proceso y la confianza ciudadana en el ejercicio de los derechos políticos vinculados al sufragio. Con respecto a la primera, la UE evaluó correctamente el proceso, aunque denunció los defectos del censo electoral con la no inclusión del 29% de la población a derecho al voto.

En 1999, la UE declaró que ambos actos electorales (primera y segunda vuelta) se caracterizaron como libres y justos en términos generales, aunque señalaron las viejas fallas del proceso electoral, detectadas en este Acuerdo, y consideradas por la Comisión de Reforma Electoral en sus propuestas de Reforma. En el 2003, la MOE anunció que el proceso se realizó bajo los estándares democráticos, pese a algunas limitaciones con respecto al sistema electoral, para lo cual hizo una serie de recomendaciones como son: la creación de un documento nacional de identidad único, una mayor institucionalización de los mecanismos de información pública del TSE, el cambio del calendario electoral para que no coincida con las vacaciones navideñas y la época de la cosecha, el fomento de la educación ciudadana entre la población indígena, etc. La MOE de 2003 contaba con una asignación de 1,7 millones de euros con cargo a la Iniciativa Europea de Derechos Humanos y Democratización -EDHD-. Para las elecciones de septiembre y noviembre de 2007, la UE ya ha organizado una MOE con dos equipos; 48 observadores a largo plazo y 50 a corto plazo, el objetivo es desplegarse en los 22 departamentos del país. Es de enfatizar que esta la primera MOE grande con que ha participado la UE a lo largo de las diferentes elecciones electorales guatemaltecas.

En relación a las recomendaciones generadas por la UE, en su mayoría se encuentran pendientes de ser aplicadas, destacando entre las muchas razones, la problemática presupuestaria del TSE, a quien el Estado tiene la obligación de adjudicarle el 0,5% del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, equivalente a Q180 millones (18 millones de euros aproximadamente), disposición que no ha sido efectuada en los últimos diez años. Por lo tanto para compensar esa deficiencia el TSE ha tenido que recurrir a la CI, ya que el total de recursos recibido anualmente se estima que es únicamente de 7,9 millones de euros⁹³ y no los 18 millones presupuestados.

Igualmente, el gobierno guatemalteco de forma conjunta con el TSE emiten invitaciones a la CI no sólo para que sean donantes en el proceso de fortalecimiento del sistema electoral del país, sino que además, para que funjan como observadores en los procesos electorales. En relación a este último, lo que se pretende determinar es un grado de legitimación en el proceso electoral y contribuir a instaurar la confianza, ya que es un elemento de disuasión contra el fraude electoral. No obstante, la observación por parte de la sociedad civil es que la UE y el resto de la CI no pueden seguir apoyando un proceso que para muchos guatemaltecos tácitamente continúa viciado. Viciado por la no implementación de los cambios medulares dentro de la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En correspondencia a este hecho, la población guatemalteca continúa sin conocer quienes son los financieros de los partidos políticos, así como el destino de esos fondos, además no se han establecido los montos máximos para las donaciones individuales y aún se ignoran cuánto gastan los partidos políticos.

Empero, se sabe que por tradición han sido las familias más ricas del país, que no superan la docena, las que suelen financiar a los partidos punteros en las encuestas, principalmente aquellos partidos de derecha, como una forma de garantizar su influencia independientemente de quién gane. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que aparentemente los partidos que no se ven favorecidos por las elites, recurren a donantes más oscuros como son los narcotraficantes. Por lo que ello limita el margen de maniobra de quienes resultan elegidos por las grandes mayorías para que

⁹³ INCEP. (Septiembre-Octubre 2006). Reporte Político Panorama Centroamericano Año XXXV, 3ª época. Núm. 211. El Salvador Sin Avances Sociales. *Mirador Electoral 2007 Panorama electoral de Guatemala 2006-2007: Desafíos políticos*. Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. INCEP. Pág. 22.

les representen ante el Congreso o en cualquier cargo público. Alejándose así los políticos de las necesidades del pueblo y en consecuencia, entrapando el cumplimiento de los ADP.

En suma, los ADP se han convertido en un elemento discursivo y retórico en la administración gubernamental y poco a poco se han ido quedando en el olvido o en las buenas intenciones, al mismo tiempo la CI ha empezado a reorientar su agenda de cooperación con respecto a los ADP, hecho ante el cual, la UE no es ajena, ya que durante todo este tiempo ha implementado tres estrategias país, las cuales han sido disímiles concretamente en los objetivos específicos establecidos, como veremos en el siguiente epígrafe.

3.7. UE-Guatemala: 10 años, Tres Estrategias.

Como hemos visto, la UE durante estos 10 años ha venido colaborando con Guatemala en la implementación de los ADP a través de las estrategias país (Country Strategy Paper –CSP-), que además se complementan financieramente a través de programas y proyectos adicionales como son: ALA, ECHO, EIDHR, ALBAN, ALFA, AL INVEST, @LIS, URB-AL, EurosociAL, y OBREAL. Las CSP son instrumentos que le brindan a la UE un escenario más claro de la realidad del país, de las prioridades y de las acciones del Gobierno, con el objeto de definir los sectores de intervención por periodos determinados, así como el monto global a desembolsar.

Estos sectores de intervención deberán ser coherentes con las políticas relevantes de la UE. Generalmente, estas políticas están influenciadas por la dinámica internacional y por los deseos de la UE de verse en la arena internacional como un “actor global”. Ello se refleja, sobre todo, en la promoción del respeto a los DDHH, al Estado de Derecho, a la cohesión social, a los ODM, a la securitización internacional, etc. Sin olvidar la búsqueda de cierto grado de convergencia con los temas de interés en el país beneficiario.

En Guatemala, la UE ha implementado tres CSP, las cuales desde el inicio han sido consultadas, mas no se han negociado los temas hacia donde se dirige la cooperación. No obstante en las tres CSP se han establecido como objetivo general apoyar los ADP.

En la **primera etapa que comprendió de 1997 al 2000**, fue el boom de la construcción de la paz en Guatemala. La UE para tal efecto, estableció como *objetivos específicos*: 1) contribuir en el desarrollo del país, con énfasis en el desarrollo rural y social, enfocándose en la población desarraigada por el conflicto armado; 2) apoyar en el fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas en el proceso de paz; 3) apoyar la democracia; 4) luchar contra la pobreza; y 5) apoyar al sector privado⁹⁴, por lo que los ejes temáticos consistieron en:

- La desmovilización y reinserción de la URNG y del ejército.
- La reformar el sector productivo y salud.
- La realización del catastro nacional.
- El fortalecimiento del régimen municipal.
- La seguridad ciudadana y apoyo a la policía nacional civil.
- El fortalecimiento de la administración de justicia.

Y aunque para esas fechas la UE estaba contribuyendo en la estabilización de los nuevos Estados independientes de Europa Central y del Este. Así como en el conflicto de los Balcanes, donde a través del programa de ayuda humanitaria ECHO facilitó no menos del 55% del presupuesto de ese programa; ello no fue obstáculo para que la UE apoyara a Guatemala a albergar la esperanza de que otra Guatemala era posible con una aportación de 200 millones de euros.

No obstante, esa misma efusión y compromiso por parte de la UE no se evidenció en el 2001, cuando se firmó el Memorando de Entendimiento⁹⁵ entre la Comisión Europea y el Gobierno guatemalteco. En el mismo se estipularon en la **segunda CSP (2002-2006)** como *objetivos específicos*: 1) consolidar y modernizar el

⁹⁴ Melo de Sampaio, João. (Dic. 2006). Representante de la Comisión Europea en Guatemala. Comunicado de Prensa. *Unión Europea en Guatemala, 10 años contribuyendo con los Acuerdos de Paz.* Guatemala. 4pp.

⁹⁵ Acuerdos bilaterales entre la Comunidad Europea y sus socios que establecen las prioridades y los presupuestos orientativos para la cooperación al desarrollo durante un determinado periodo.

Estado; 2) democratizar y proteger los DDHH; 3) apoyar el desarrollo local y la descentralización; y 4) contribuir con el crecimiento de la economía⁹⁶.

Ante el nuevo panorama se plantea un cambio radical en los ejes temáticos, quedando tal y como se presentan a continuación:

- Consolidación y modernización del Estado, democratización y protección de los derechos humanos centrándose en el sistema judicial y en la sociedad civil, entre otros.
- Apoyo al desarrollo local integral y sostenible y a la descentralización, principalmente para reforzar las capacidades de las municipalidades.
- Contribución en el crecimiento equitativo y sostenible de la economía y el empleo mediante el desarrollo del sector privado y de las PYMES, e integración en los mercados regionales e internacionales.
- Los ejes transversales fueron: el apoyo al sistema fiscal (descentralización del proceso de recaudación, asignación y control de los impuestos, etc.), medioambiente, lucha contra las drogas, prevención de conflictos, minas antipersonales, ayuda humanitaria de urgencia, lucha contra el VIH, cofinanciación con ONGs europeas que trabajan en el país, ayuda alimentaria, seguridad alimentaria e integración regional.

En esta CSP se hizo una reducción del 53% del monto a desembolsar por parte de la UE, de 200 millones decreció a 93 millones de euros, como resultado de los problemas endógenos y exógenos en ambas partes.

En el caso de la UE, esta reducción fue propiciada por tres circunstancias: a) los proyectos de ampliación hacia el Centro y Este de Europa, incrementándose para tal efecto el presupuesto para el programa PHARE,⁹⁷ y el programa especial de asistencia de la comunidad para la reconstrucción, desarrollo y estabilidad en Kosovo CARDS; así

⁹⁶ Op. Cit. Melo de Sampaio, João.

⁹⁷ De acuerdo a Karen Smith, este programa de ayuda de preadhesión se incrementó de 500 millones de ECUS en 1990 a 3.120 billones de Euros por año para el periodo 2000-2006. Op. Cit. Arts, Karin. Pág. 75.

como la facilitación de asistencia técnica a los países de la Comunidad de Estados Independientes a través del programa TACIS; b) el replanteamiento de la distribución del presupuesto comunitario; y c) los proyectos de profundización del proceso de integración europeo, para lo cual era necesario realizar reformas políticas institucionales y estructurales como lo fue en la PAC, el presupuesto y la política de cooperación al desarrollo, entre otros.

En relación a la reforma de la política de cooperación al desarrollo, sucesos, como el escándalo sobre malversación de fondos durante la administración Santer en la Comisión (1995-1999), retrasos en los desembolsos financieros comprometidos para la ejecución de proyectos y cierta descoordinación entre las políticas de la UE y la de los EEMM, condujeron a plantear una reforma estructural profunda⁹⁸. A tal efecto, la UE estableció en la Declaración conjunta del Consejo y de la Comisión Europea sobre la Política Comunitaria de Desarrollo (2000), tener una mejor coordinación y coherencia de la cooperación intra UE (instituciones y EEMM). Teniendo en cuenta los objetivos de la política de cooperación al desarrollo sobre reducción de la pobreza, integración de las economías de los países en desarrollo a la economía mundial y la integración regional, además de su compromiso de contribuir con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

En ese sentido la Comisión identificó seis áreas donde la UE podía ofrecer ventajas comparativas y valor agregado en relación a la reducción de la pobreza: a) comercio y desarrollo; b) integración regional y cooperación; c) políticas macroeconómicas enlazadas a la reducción de la pobreza; d) seguridad alimentaria y el desarrollo rural; e) fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de enlace entre comercio y desarrollo; y f) gestión pública y Estado de Derecho. También se incluyeron temas transversales como género, medio ambiente, derechos humanos, participación y consultas de las sociedades civiles europeas y nacionales. En definitiva, todos estos hechos incidieron para que en la segunda CSP, la UE diera un giro 180° con respecto a los ejes temáticos de cooperación con Guatemala.

⁹⁸Holland, Martin. (2002). *The European Union and the Third World*. The European Union Series. Pag. 85.

Cuadro Nº 1		
Cooperación No reembolsable UE-Guatemala 1996-2007		
CSP	Millones de euros	Núm. De años
1997-2000	200	4
2002-2006	93	5
2007-2013	135	7

Fuente: Comisión Europea. Mayo 2007

Durante la administración de *Álvaro Arzú* (1996-2000) del PAN, periodo en que se firmaron los ADP y donde Guatemala fue receptora de grandes afluentes de cooperación internacional, sucedieron hechos contradictorios que contribuyeron a desvanecer la ilusión de los guatemaltecos y de la CI, y la posibilidad de implementar los

ADP conforme a lo establecido. Dentro de los sucesos acaecidos destacan: el sorprendente NO de la “Consulta Nacional por la Paz” acerca de las reformas constitucionales, donde se hizo patente el débil compromiso político por parte del gobierno y los resultados de los indicadores de desarrollo del país, que mostraron una tendencia negativa.

Entre otros aspectos, podemos citar el rendimiento de los primeros años de gobierno del Presidente *Alfonso Portillo*, representante del partido FRG (2000-2004) fundado por el dictador, General Efraín Ríos Montt (persona ideológicamente opositora a los ADP). Desde el inicio de su mandato empezó a tener desavenencias intra FRG derivado de la lucha de poderes para dirigir el país entre el fundador del FRG y a la vez presidente del Congreso de la República, Efraín Ríos Montt. Así como, las divergencias que se generaron con las elites económicas a raíz de las medidas económicas que había tomado como por ejemplo: baja en el precio del azúcar, reducción de los aranceles en los productos avícolas, harina de trigo y otros. Estos hechos generaron un alto grado de inestabilidad política, una constante rotación de personal en puestos clave de la administración pública y un fuerte aumento de la corrupción⁹⁹. Estos factores negativos tendieron al debilitamiento del Estado de Derecho y a que los ADP quedaran nuevamente relegados a un segundo plano.

⁹⁹ El caso más recurrente fue el del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, dirigido por Luis Rabbé, quien a la vez fue uno de los financistas mayoritarios de la campaña electoral del FRG. Se presume que recibió sobornos millonarios para adjudicar obras sin la licitación de ley. También que depositó Q. 147 millones (14,7 millones de euros aproximadamente) pertenecientes a la Presidencia de la República en los Bancos Promotor y Metropolitano con el fin de evitar la banca rota de dichas entidades, pero que fue justificado mediante la construcción de carreteras en regiones remotas del país. INCEP (febrero-marzo del 2001). *Corrupción, rumores de Golpe de Estado y exigencia de transparencia en la*

Por lo anteriormente expuesto, realmente no es de extrañar que la cooperación internacional empezara a ser más precavida con respecto a sus donaciones y emitiera declaraciones sobre la posible suspensión de la cooperación de seguir así el país, tal y como lo hizo la UE en la reuniones del Grupo Consultivo del 2002, celebrada en Washington¹⁰⁰.

Con respecto a la **tercera CSP**, firmada el 19 de abril del presente año en Guatemala. Dicha estrategia cubrirá un periodo de 7 años (2007-2013) con una asignación de 135 millones de euros. Al respecto nos percatamos, que ha habido un incremento mínimo en el monto comprometido, tomando en consideración con el número de años comprendidos en relación a la CSP anterior (ver Cuadro Núm. 1). Además observamos el énfasis que le da la UE a la cohesión social e integración regional, con lo cual una vez más se reorientan los objetivos. Este cambio de objetivos por parte de la UE obedecen a los compromisos asumidos en la Declaración Guadalajara¹⁰¹ y reiterados en la Declaración de Viena en mayo 2006.

Es por ello que en la última CSP se postulan como objetivos específicos: 1) lograr una mayor cohesión social y seguridad ciudadana y 2) contribuir con los ODM, por medio de estrategias económicas y sociales, a través del proceso de integración regional, por lo que sus ejes de cooperación son:

- Reforzamiento de la cohesión social y seguridad ciudadana, incidiendo en áreas relacionadas con pueblos indígenas, juventud, capacidades institucionales, diseño de políticas públicas, mecanismos de consulta por parte de la sociedad civil y gobierno y estudios sobre impacto ambiental.

conducción gubernamental. Revista bimensual. Reporte Político/Panorama Centroamericano Nos. 167-168. Guatemala. Págs. 21 y 22.

¹⁰⁰ Grupo que se formó antes de que se firmara la paz, con el objeto de reunir a los financieros y cooperantes internacionales que estaban colaborando con Guatemala para la implementación de la paz, participando para tal efecto un total de 25 países y 22 instituciones internacionales (destacando BM, BID, FMI, UE, etc.). En la reunión de 1997 en Bruselas, los participantes se comprometieron a buscar USD 1.9 billones para ser ejecutados a partir de esa fecha hasta el 2000; cifra que fue superada en 1999, obteniendo una total de USD 2.4 billones. Es de observar que el Grupo Consultivo condicionó la cooperación, en base a los resultados obtenidos particularmente sobre el incremento de los ingresos fiscales de un 8% a un 12% de PIB para el 2000. Sin embargo, esa meta aún no se ha alcanzado y la condicionalidad tampoco se aplicó. Op. Cit. Salvesen, Hilden. (2002). Pág. 29.

¹⁰¹ III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE-América Latina y Caribe, mayo 2004. Donde adicionalmente se lanzó el programa de intercambios de experiencias en relación a la salud y educación denominado EUROSociAL. Se han destinado 30 millones de euros para América Latina, con el fin de contribuir en la implementación de políticas sociales con miras a reducir la pobreza.

- Desarrollo económico y comercio (políticas nacionales para la descentralización, tenencia de la tierra, registro catastral, desarrollo rural y seguridad alimentaria y promoción de generación de empleo).
- Temas transversales: buena gobernanza, democratización, derechos humanos, prevención de conflictos, igualdad de género en particular indígena, juventud, niñez, sostenibilidad ambiental, derechos de la niñez, de los pueblos indígenas, combate del VIH/SIDA e integración regional. En relación a este último, la UE se concentrará en la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana, el desarrollo de una política comunitaria, el fortalecimiento de las instituciones regionales y de la participación de la sociedad civil.

En relación al pequeño incremento que la UE asignó en el presupuesto para Guatemala, se presume que nuevamente estuvo influenciado por el proceso de consolidación de una UE de 27 miembros; así como los intereses geoestratégicos hacia los países de Medio Oriente y ACP. Además de estar contribuyendo en el combate de nuevas necesidades internacionales, como lo es la lucha contra el terrorismo que se ha convertido en un tema importante en la arena internacional después del suceso del 9/11, más la aprobación del nuevo presupuesto comunitario.

No obstante, es de resaltar que en el proceso de elaboración de la CSP 2007-2013, la Comisión Europea implementó una novedosa dinámica, la cual ha consistido en la celebración de talleres de consulta con la sociedad civil guatemalteca y europea. Esta acción, de acuerdo con ONGs como CIFCA, “es un precedente importante para inaugurar una práctica de transparencia y mayor motivación a la participación de la sociedad civil, aunque con algunas deficiencias metodológicas y de real alcance”¹⁰². En esa misma línea, organizaciones como Aproved aseguran que esas consultas no dieron mucha claridad sobre qué iba a pasar con las propuestas y los comentarios de la sociedad civil, especialmente después del largo silencio por parte de la CE¹⁰³.

¹⁰² CIFCA. (2007) *Perspectiva de la sociedad civil europea sobre la cooperación oficial europea en materia de promoción del derecho a la alimentación en Guatemala*. Aportes para la Conferencia El Derecho a la Alimentación como Reto para la Cooperación.

¹⁰³ Aproved. (Febrero 2007). *Relaciones entre la UE y Centroamérica*. Hoja informativa Núm.3.

Los talleres concluyeron a mediados del 2005¹⁰⁴, dando como resultado la elaboración de la Nota Conceptual para ser tomada en consideración en la CSP 2007-2013. Empero, la CSP estuvo al alcance de las ONGs en forma de borrador hasta principios del 2007. Se presume que durante el último semestre del 2005 y hasta finales del 2006 el procedimiento de aprobación de las CSP para cada país y región con quien la UE tiene relaciones se congeló. Ello vino motivado por las discrepancias en el seno de la UE respecto al marco general de la política de cooperación, ya que estaba por renovarse el presupuesto y los procedimientos¹⁰⁵. Es de observar que no todas las propuestas establecidas en la Nota Conceptual fueron aplicadas en dicha CSP.

Por parte de Guatemala, las elecciones presidenciales del 2003 se practicaron de forma libre y transparente, saliendo electo *Oscar Berger* de la GANA¹⁰⁶. En su plan de gobierno “Vamos Guatemala” contempló el compromiso de la aplicación de políticas de mercado y el relanzamiento de los Acuerdos de Paz. Dos años más tarde se institucionalizaron los ADP mediante la emisión de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz Decreto-ley Núm. 52-2005 [ver anexo 2]. Todo ello no fue una garantía para continuar en la ardua labor de la implementación de los ADP¹⁰⁷.

De acuerdo con algunas organizaciones de la sociedad civil como el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), la administración Berger se ha caracterizado por el incremento de la pobreza, deterioro de los servicios públicos e incremento de la violencia.¹⁰⁸ Este último factor ha incidido fundamentalmente para que el tema de la “seguridad ciudadana” debilite la imagen del actual gobierno, no sólo internamente,

¹⁰⁴ Delegación Comisión Europea en Guatemala. (5 de mayo de 2005). *Nota Conceptual*. Guatemala. 11pp.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Gran Alianza Nacional, al principio era una coalición de tres partidos políticos, quedando en mayo 2004 únicamente dos partidos.

¹⁰⁷ Continúa la problemática de la corrupción en las diferentes instituciones del Estado, tales como: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por la exigencia de prebendas a las empresas beneficiadas con contratos, adjudicación sin licitación de las obras en el aeropuerto la Aurora; anomalías en la adjudicación de los contratos por más de Q50 millones (5 millones de euros aprox.) para textos escolares en el Ministerio de Educación; malversación de fondos en el Ministerio de Gobernación por más de Q. 25 millones (2,5 millones de euros aprox.). Op.Cit COS. (2006).

¹⁰⁸ Se estima que el promedio de muertes violentas en el 2004 fue de 11 personas diarias y en el 2006 de 16. En relación a los precios de la canasta básica pasó de Q2.400 mensuales (240 euros aprox.) en el 2004 a Q2.741 (274 euros aprox.) en enero del 2007. El presupuesto ejecutado en educación disminuyó del 2,5% del PIB en el 2001 al 2,3% del PIB en el 2005. La carga tributaria del 2002 que consistía en el 10,7% del PIB, paso al 2006 a un 9,9%. Op. Cit. COS (2007). *El legado del gobierno empresarial de la GANA. 3 años después: más pobreza, violencia y deterioro de los servicios sociales.*

sino que además a nivel subregional e internacional. Especialmente después del asesinato de los diputados salvadoreños del PARLACEN en territorio guatemalteco, el 19 de febrero del presente año; con el agravante de que los presuntos autores de los crímenes fueron asesinados en una cárcel de alta seguridad en el país.

Este hecho es uno de los muchos ejemplos palpables de inseguridad ciudadana, de impunidad y corrupción que ha predominado en todas las instituciones estatales y que ha ido en aumento desmesurado en los últimos cuatro años, pero con un alarmante alerta roja en todo el sistema de justicia. Además se ha incrementado la delincuencia y sigue en ascenso la conformación de grupos ilegales organizados (las maras o pandillas juveniles, narcotráfico, etc.). Todo este cúmulo de problemas desestimuló nuevamente a la UE y al resto de cooperantes internacionales para continuar trabajando en la implementación de los ADP, optando por reconducirla hacia los temas de “moda” tales como ODM, cohesión social, lucha contra el terrorismo, etc.

Sin embargo, la UE debe ser cuidadosa al respecto, ya que el cambio de objetivos específicos que ha introducido en las dos últimas CSP¹⁰⁹ podría traer como consecuencia la dilución de resultados sobre los proyectos implementados. Es decir, que no garantizaría la sostenibilidad de los proyectos en ejecución, sobretudo los dirigidos a las áreas más vulnerables. Por ejemplo, en el desarrollo social, donde se pretende reforzar las capacidades de los grupos e instituciones locales para implementar la práctica de una democracia participativa; también en la estimulación de la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil a escala sectorial y geográfica; en la educación bilingüe o en la salud básica. Con estas variaciones se tiende a dejar inconcluso el camino que se empezó y con miras a desaparecer, ya que el cambio estructural no se realiza en un año o dos, sino que requiere de décadas para su evolución. De esta manera se garantizaría un impacto positivo y duradero, objetivo a alcanzar tanto por el gobierno guatemalteco como por los cooperantes, en este caso la UE.

¹⁰⁹ No se hace alusión a la primera estrategia, por considerar que como se concentró específicamente en acuerdos operativos, los cuales a juzgar por los académicos y la sociedad civil se han cumplido; tenía que haber un cambio considerable en los objetivos específicos de la CSP de 2002 a 2007.

Así que de esa forma, la UE estaría haciendo uso de lo que Carlos Tamup denomina *principio de responsabilidad*¹¹⁰, es decir, sería más responsable de lo que hace y de los compromisos que asume para luego dar paso a la “creación y establecimiento de nuevos proyectos que contribuyan a hacerle frente a las nuevas necesidades y carencias”. Esto ayudaría substancialmente a que la labor de la UE fuera más visible en la implementación de los ADP, dentro del abanico de cooperantes existentes en el país. Máxime, teniendo en cuenta que la cooperación UE-Guatemala desde 1997 hasta 2013 alcanzará un monto estimado de 498 millones de euros [ver anexo 3].

¹¹⁰ Op. Cit.



4. Conclusiones: UE 10 años acompañando los Acuerdos de Paz en Guatemala

La puerta del Diálogo de San José abierta desde 1984 para contribuir en la consolidación de la paz y democracia en Centro América, fue un primer paso para que la UE empezara a estrechar los lazos de cooperación al desarrollo con cada país del istmo. Una cooperación que progresivamente se fue enfocando en el camino de la construcción de la paz, materializándose con Guatemala en 1997 a partir de la firma del Memorando de Entendimiento.

Ya han transcurrido más de diez años desde que Guatemala firmó los ADP y diez años en que la UE adquirió el compromiso de contribuir en la implementación de los mismos. Un compromiso que a lo largo de la presente investigación tratamos de describir para dar sustentación a las conclusiones a las que hemos llegado y que se derivan de las siguientes preguntas:

1. *¿En qué ha consistido la cooperación al desarrollo de la UE en Guatemala?*
2. *¿En qué medida ha colaborado la UE en el avance hacia el cumplimiento de los ADP?*
3. *¿Ha cambiado la estrategia de la cooperación al desarrollo de la UE con respecto a Guatemala en estos 10 años?*

La respuesta a la primera pregunta, permite sostener que la UE ha estado **acompañando los ADP** durante 10 años, esto quiere decir que ha estado haciendo acto de presencia en el proceso de desarrollo de los mismos, teniendo una participación con claros y oscuros en las áreas donde ha intervenido. Tal y como se explica en los siete acuerdos que fueron abordados en el presente trabajo y que se resumen en:

1. *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y el Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la URNG a la legalidad:* la UE ha tenido una participación alta y positiva en aspectos cuantitativos y cualitativos. Destacando el apoyo a la población desarraigada, a la desmovilización de la URNG y del retorno de los refugiados.

2. *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*: se puede observar que la participación de la UE ha representado desigualdades. Éstas se reflejan en desequilibrios entre los aportes cuantitativos y los resultados cualitativos, concretamente en los casos del apoyo a la sociedad civil y la PNC. En relación a la *sociedad civil* se critica la suspensión del Mesodiálogo porque supuso la ruptura de espacios de diálogo con todos los actores políticos y sociales que participaban en este mecanismo. Este hecho representó cualitativamente un estancamiento en la participación política-social que es la base para una sociedad democrática.

Con respecto a la asignación de recursos a las comunidades, éstas cuestionan los mecanismos y procedimientos de asignación de fondos que favorecen la ejecución a través de ONGs, dejando poca liquidez para las organizaciones locales y comunitarias, tal es el caso del proyecto Tinamit. No obstante, cualitativamente se puede percibir que la sociedad civil se ha beneficiado de un mayor empoderamiento político y social.

La *PNC* ha recibido por parte de la UE un aporte cuantitativo medio que no se refleja cualitativamente, ya que presenta resultados bajos. Se trata de una institución muy cuestionada por sus presuntas prácticas de corrupción.

3. *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*: en este caso, la UE ha tenido un bajo aporte cuantitativo, mas no cualitativo. Decimos que el aporte cuantitativo ha sido bajo si lo comparamos con las grandes sumas asignadas a algunas instituciones gubernamentales. A la vez, podemos decir que su aportación ha resultado considerablemente ineficaz, por el alto grado de burocratización en la gestión de los fondos y el corto periodo de los programas. Esto ha incidido considerablemente en los resultados que esperaban los pueblos indígenas, quienes demandan un mayor compromiso por parte de los cooperantes en la reivindicación de los derechos de sus pueblos y en la promoción de su desarrollo. Sin embargo, cualitativamente se percibe que han tenido un mayor empoderamiento social y político.
4. *Acuerdo global sobre Derechos Humanos*: El aporte cuantitativo y cualitativo de la UE ha sido bajo e irregular al igual que los resultados obtenidos en las

políticas aplicadas, criticadas en ocasiones por la propia sociedad civil guatemalteca por imprecisas o poco claras. Particularmente el tema género, que se ha tratado de forma transversal en los objetivos definidos en las CSP y por ello no se ha desarrollado ampliamente.

5. *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*: la participación cuantitativa se puede considerar media y cualitativamente baja. Estos resultados se deben sobretodo a los cambios de concepto y estrategia aplicados por la propia UE en muchos de sus contenidos, evidenciándose en el tema agrario. A este respecto, la UE, al inicio de los proyectos, se concentró en el fortalecimiento de los procesos de inserción económica y social del reasentamiento de las poblaciones desarraigadas y más tarde hizo un giro para enfocarse en la gestión territorial, a través del fortalecimiento del catastro nacional, con lo cual la continuidad de los primeros proyectos se vieron interrumpidos. La Seguridad alimentaria, en tanto que es uno de los elementos básicos para la vida humana, se ha difuminado dentro de los objetivos de las CSP, sin tener un fondo propio asignado.
6. *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*: Aquí la participación de la UE ha sido muy limitada en todos los aspectos, restringiéndose a la aprobación de fondos para financiar misiones de observación electoral (MOE) durante las elecciones de 1995, 1999, 2003 y tentativamente para el 2007.

En relación a la segunda pregunta que plantea ¿en qué medida ha colaborado la UE en el avance hacia el cumplimiento de los ADP? Podemos decir que la UE ha concentrado sus esfuerzos en áreas en las que no se ha percibido avances significativos, principalmente en relación a los acuerdos sustantivos. A continuación destacamos algunos de ellos:

Fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, como lo son la PNC y la SAT. Se ha observado que la PNC es una de las más desacreditadas del aparato estatal y que la SAT ha mostrado una función minimizada con respecto al objetivo principal, “la recaudación de impuestos”; o el apoyo a la vigorización de los tribunales de justicia para fortificar el Estado de Derecho. Aunado a ello, el factor de la corrupción también

ha incidido para debilitar el Estado de Derecho. Situación que además de afectar al sistema judicial, trasciende a todas las instituciones que forman parte del aparato estatal. Este hecho ha colocado al país en una posición vergonzosa en el contexto internacional, considerándola como uno de los países más corruptos. Asimismo, el factor de la impunidad sigue siendo un problema recurrente en el Estado guatemalteco, tanto porque en la mayoría de los casos no se castigan a los responsables de hechos delictivos comunes como a los funcionarios estatales corruptos. Esta percepción de impunidad ha generado un clima de impotencia por parte de los guatemaltecos ante la limitada aplicación de la ley.

Y la tercera pregunta que plantea si la UE ha *cambiado la estrategia de cooperación al desarrollo en estos 10 años*. Al respecto, la UE ha aplicado tres estrategias, de las cuales las últimas dos han sufrido cambios sustanciales en los objetivos específicos. En relación a la primera CSP que se enfocó a aspectos más operativos como la desmovilización y reinserción de la URNG y del ejército, de acuerdo con los expertos guatemaltecos, ésta concluyó en términos satisfactorios.

En ese sentido, la UE al concluir esa primera fase (1997-2000) renovó su compromiso con Guatemala mediante la implementación de la Estrategia País 2002-2006. En dicha Estrategia la UE cambió razonablemente los objetivos específicos, los cuales se centraron en cuatro puntos esenciales: a) Consolidación y modernización del Estado, democratización y protección de DDHH; b) Desarrollo local integral y sostenible y descentralización; c) crecimiento económico sostenible generando empleo; y d) apoyo a la política fiscal e integración regional.

No obstante para el 2006, no habiéndose concluido la mayoría de los proyectos donde la UE ha venido colaborando, en la nueva CSP 2007-2013 se cambiaron una vez más los objetivos específicos, siendo estos: a) cohesión social, que prioriza los temas relacionados con pueblos indígenas y juventud y b) crecimiento económico e integración regional y comercio.

El cambio de objetivos específicos en esta tercera fase, se puede decir que se deriva de los resultados obtenidos en la gestión del país por los dos últimos gobiernos guatemaltecos, además de los compromisos asumidos en las declaraciones de Guadalajara y Viena por la UE. Sin embargo, la UE debe ser cuidadosa al respecto, ya

que estos cambios podrían traer como consecuencia la dilución de resultados sobre los proyectos implementados. Es decir, que corre el riesgo de no garantizar la sostenibilidad de los proyectos en ejecución, sobretodo los dirigidos a las áreas más vulnerables. Encontramos ejemplos de ello en el desarrollo social, donde se pretende reforzar las capacidades de los grupos e instituciones locales para implementar la práctica de una democracia participativa; en la estimulación de la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil a escala sectorial y geográfica; en la educación bilingüe o en la salud básica. Con estas variaciones se tiende a dejar inconcluso el camino que se empezó y con miras a desaparecer, ya que el cambio estructural no se realiza en un año o dos, sino que requiere de décadas para su evolución. De esta manera se garantizaría un impacto positivo y duradero, objetivo a alcanzar tanto por el gobierno guatemalteco como por los cooperantes, en este caso la UE.

La promoción de los derechos humanos y la democracia han sido los principios tomados por la UE para fortalecer su identidad internacional y marcar la diferencia respecto a los demás actores internacionales. Sin embargo, su incapacidad para actuar dentro de otra realidad social, cultural, política y económica queda en evidencia en Guatemala. Así, estos temas que son parte de los Acuerdos sustantivos, tras 10 años siguen siendo una tarea pendiente en el país.

Las provisiones enmarcadas en la política de cooperación al desarrollo de la UE sobre los derechos humanos, erradicación de la pobreza, respeto a los principios democráticos, gobernabilidad y Estado de Derecho, son demasiado generales como para tener un impacto inmediato. Sin embargo, ello no justifica que la UE no vele por el cumplimiento de su compromiso en relación a los ADP, a través de la aplicación de la cláusula de la condicionalidad democrática. Condición que tan sólo una vez estuvo a punto de ser aplicada durante la administración del presidente Alfonso Portillo, pero que a partir de esa fecha ha quedado únicamente en una amenaza sobre el papel.

El panorama descrito hasta ahora podría interpretarse como una cooperación asistencialista, tal y como la define Carlos Tamup, es decir, que no busca la realización de transformaciones sociales y políticas sino únicamente cubrir necesidades básicas durante el tiempo que duren o puedan continuar las labores asistenciales. No obstante se puede concluir, del análisis efectuado a lo largo de este trabajo, que los programas de

la UE se dirigen fundamentalmente a la raíz de los problemas estructurales, pero en su aplicación práctica se suele perder el espíritu de las medidas y se terminan desdibujando sus resultados. Es por ello que nos planteamos una serie de preguntas, que pueden ser potenciales temas de investigaciones futuras: ¿Realmente la UE quiere contribuir en la erradicación de la pobreza y en el fortalecimiento de una cohesión social?, ¿Qué pasaría en Guatemala si se suspendiera la cooperación?, ¿Nos hundiríamos aún más en el caos o sería el punto de partida para que los guatemaltecos y guatemaltecas reaccionáramos en la implementación de alternativas tendientes al respeto de los DDHH, la democracia, la igualdad de género, la debida distribución de los recursos? ¿Por qué la UE en lugar de ser un cooperante al desarrollo no es un cooperante comercial decisivo?, es decir, que facilite espacios comerciales donde Guatemala es competitiva, como agricultura por ejemplo. Seguramente esto último sería más beneficioso y productivo para el país.

A modo de *recomendación*, la UE debe proponer compromisos y obtener resultados en base a las lecciones aprendidas en el proceso, con el fin de no cometer los mismos errores del pasado, tanto en Guatemala como en cualquier PVD. Teniendo en cuenta que su rol como una tercera parte en una situación de conflicto y postconflicto (por lo general lo asumen actores de la CI), es importante. Por lo tanto, la presión que puede ejercer la UE en estas situaciones es necesaria, especialmente cuando la coalición pro-paz no es lo suficientemente fuerte por sí sola. Aunque este compromiso es responsabilidad en primera instancia de los gobiernos y ciudadanos guatemaltecos, esa fuerza será siempre muy beneficiosa.

Asimismo, debería hacer más notoria la aplicación del principio de responsabilidad¹¹¹, es decir, ser más responsable de lo que hace y de los compromisos que asume para luego dar paso a la “creación y establecimiento de nuevos proyectos que contribuyan a hacerle frente a las nuevas necesidades y carencias”. Esto ayudaría substancialmente a que la labor de la UE fuera más visible en la implementación de los ADP, dentro del abanico de cooperantes existentes en el país. Máxime, teniendo en cuenta que la cooperación UE-Guatemala desde 1997 hasta 2013 alcanzará un monto estimado de 498 millones de euros. Sería un ejemplo de coherencia entre lo discursivo y la práctica.

¹¹¹ Op. Cit. Carlos Tamup

FUENTES

Documentos:

1. *Acuerdo de Cooperación entre la Unión Europea y los gobiernos de los países miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y el gobierno de Panamá. San Salvador, El Salvador Feb. 23, 1993. (2001).* Dirección General de Relaciones Internacionales Multilaterales y Económicas. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. Guatemala. 5pp.
2. *Acuerdo Dialogo Político y Cooperación.* (Diciembre, 2003). Entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y C.A.
3. Aguilera Peralta, Gabriel. (2007). *Análisis del Proceso de Paz. "Realizar un Imaginario: la Paz en Guatemala."* Guatemala.
4. Amnesty Internacional. (2005). *Guatemala No protection, no justice: Killings of women in Guatemala.* Stop violence against women. AMR 34/017/2005. 14 pp.
5. Ba Tiul, Máximo Abrahan. (Mayo, 2007). *El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después.* Informe presentado en la Conferencia Internacional: A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional. Bruselas. Parlamento Europeo.
6. Cáceres Paz, Mélida. (2003). *Rol de la Unión Europea en el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz a partir de 1997 a 2002.* Tesis de maestría. Universidad Estatal de San Petersburgo, Federación de Rusia. 65pp.
7. Caritas Europa. (March, 2007). *The EU's Footprint in the South: Does European community development cooperation make a difference for the poor?* CIDSE. 84pp.
8. Castillo Huertas, Ana Patricia. (Abril, 2007). *La Cooperación Europea a 10 Años de la Firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Tierra, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, a 10 Años de la firma del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.* Informe presentado en la Conferencia Internacional: A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional. Bruselas. Parlamento Europeo. 2 y 3 de Mayo 2007. 35pp.
9. CIFCA (2007). *Perspectiva de la sociedad civil europea sobre la cooperación oficial europea en materia de promoción del derecho a la alimentación en Guatemala.* Aportes para la Conferencia El Derecho a la Alimentación como Reto para la Cooperación.
10. CIFCA. (2 y 3 de mayo de 2007). *Conclusiones Conferencia Internacional A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional.* Bruselas. Parlamento Europeo.

11. Colectivo de Organizaciones Sociales COS. (2006). *Otra Guatemala es Posible. A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, siguen... Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo. Balance de la Paz, 2005*. Guatemala. 123pp.
12. Combescot, P. (abril 2002). *Principios y Presentación de la Cooperación Europea*. Comisión Europea. Guatemala. 6 pp.
13. Comisión Europea. (26 mars 2001). *Protocole D'accord entre la Communauté Européenne et la République Du Guatemala Concernant les Orientations Pluriannuelles pour la Mise en Oeuvre de la Coopération Communautaire. Guatemala*.
14. Comisión Europea. (Mayo, 2004). *Declaración de Guadalajara*. III Cumbre América Latina y el Caribe-UE. Guadalajara, México.
15. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (25 de febrero de 1999). *Guatemala Memoria del Silencio*. Resumen del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala.
16. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. (2002). *Guatemala Document de Stratégie 2002-2006*. Commission Européenne. 32pp.
17. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. (2007). – *Documento Estrategia 2007-2013 y el Programa Nacional Indicativo 2007-2010*. DCI Committee – December 2006. 81pp.
18. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. (Mayo, 2005). *Nota Conceptual*. Guatemala.
19. Estadísticas del Banco Mundial (Julio 2006). “*List of Economies*”.
20. EurosociAL. (25-28 de junio de 2007). Señan Llarena, Rafael. Representante de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Sesión Inaugural del II Encuentro Internacional de Redes de EurosociAL. *Igualdad, Estado y Ciudadanía: Los Pilares de la Cohesión Social*”. Antigua Guatemala, Guatemala.
21. FAO. (2002). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*.
22. FAO. (2006) *La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. 44pp.
23. FIAN. (2007). *La Futura Cooperación Europea con Guatemala: En apoyo al Derecho a la Alimentación y Propuestas*. Documento redactado por Frank Garbers, Martin Woldpold-Bosien, Marta Ibero y Pablo Prado. FIAN y Action Aid International Guatemala. Hiedelberg.
24. González Jacobo, Juan Alberto. *Desarrollo Económico Local. Una alternativa frente a la exclusión y al impacto del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos*. Fundación Guillermo Toriello, Manos Unidas. Consultado, Junio, 2007. <http://www.c.net.gt/fgtoriello/deslocal/deslocal.html>

25. Grupo Consultivo. (Mayo 13-14 de 2003). *Cooperación de la Comunidad Internacional*. Antigua Guatemala.
26. PNUD. (2006). *Human Development Report. Beyond Scarcity: power, poverty, and the global water crisis..* New York 440pp.
27. INE. (2006). Informe Instituto Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Encuestas. <http://www.ine.gob.gt>.
28. Mack, Helen. (15-18 de noviembre de 2006). *Reflexiones sobre la corrupción y los derechos humanos*. Taller “Derechos Humanos y Estrategias Contra la Corrupción: ¿determinantes para el desarrollo?. PNUD Guatemala.
29. Martínez, Denis. Consultor independiente (Abril, 2007). *Rol de la Cooperación Europea en la Promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía*. Guatemala. 37pp.
30. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. (1997). *Declaración Conjunta relativa a la puesta en practica de la contribución de la Comunidad Europea al proceso de Paz en Guate*. Guatemala. 3pp.
31. MINUGUA. (2005). *Paz y Democracia: desafíos pendientes*. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”. 27, 28 y 29 de octubre de 2004. MINUGUA y PROPAZ. Ciudad de Guatemala. 362pp.
32. Movimiento Nacional por los Derechos Humanos. (Enero-Abril 2007). *Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Informe Preliminar*. Guatemala. Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de DDHH.
33. OEA. (6 de abril 2001). *El Derecho a la Participación Política y el Proceso Electoral*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev.
34. ONU. (2003). *Objetivos del Milenio: Informe sobre los progresos alcanzados en Guatemala*. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Pág. 16.
35. Jean Ziegler. (18 de enero de 2006). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la alimentación*. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2006/44/Add.1.
36. Rodas Martini, Pablo. (Mayo 2001). *Cooperación internacional e inversión directa extranjera en Guatemala: Una disección*. Documento de trabajo elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano. 81pp.
37. Salvesen, Hilden. (2002). *Guatemala: Five Years Alter the Peace Accords. The Challenges of Implementing Peace*. A Report for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo. Page 29.

38. Tinamit. (Consultado: Abril, 2007). *Convenio de Financiación Núm. GTM/B7-310/2001/0164 SCEP*. Por una duración de 5 años, el cuál empezó a ejecutarse en Agosto de 2003.. <http://www.proyectotinamit.org.gt>
39. Transparency International. (España 2006) *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional*. Consultado abril, 2007. <http://transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202006%20Tabla%20sintética%20de%20resultados.doc>
40. Unión Europea. (6 de junio de 1997) *Memorando de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Guatemala sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación comunitaria*.

Libros

1. Arts, Karin, et.al.(2004). *EU development cooperation. From model to symbol*. Karin Arts & Anna K. Dickson. Manchester University Press. 156pp
2. Dinan, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Second Edition. Lynne Rienner Publishers. USA. 596 pp.
3. Dubois, Alfonso; Joaquín Arriola, et.al. (2006). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*. Bilbao. 247 pp.
4. Freres, Christian y José A. Sanahuja (Coords.). (2006). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona. ICARIA. 507pp.
5. Gómez G., Manuel. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL. España, 1999. 303pp.
6. Hernández Pico, Juan. (2005). *Terminar la guerra traicionar la paz. Guatemala en las dos presidencias de la paz: Arzú y Portillo (1996-2004)*. FLACSO-Guatemala. 632pp.
7. Holland, Martin. (2002). *The European Union and the Third World*. The European Union Series. Pag. 85.
8. Jordan Galduf, Josep Ma. (2005). *Economía de la Unión Europea*. Thomson Civitas. Quinta Edición. España. 606pp.
9. Mariño Méndez, Fernando. (1997). *El Desarrollo y la Cooperación Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 363pp.
10. Nugent, N. (1999). *The Government and Politics of the European Union*. 4th Edition. Duke University Press. Great Britain. 606p.
11. Riedel-Telge, C. (1996). *América Latina y la Unión Europea, Construyendo el Siglo XXI*. Ediciones CELARE. Santiago – Chile. 375pp.

12. Rouquié, Alian. (1994). *Guerras y paz en América Central*. Fondo de Cultura Económica. México. 358pp.
13. Tamup, Carlos, Asier Martínez, Gorka Urrutia, Mikel Berreando L.(2006) *Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la práctica de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Universidad de Deusto. Serie Derechos Humanos vol. 13. Bilbao. 207pp.
14. Viñas, Angel. (2005). *Al Servicio de Europa. Innovación y Crisis en la Comisión Europea*. Editorial Complutense. España. 572pp.
15. Yuberto, Santiago.(1999). *Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca. 159pp.

Artículos y Revistas:

1. Aproved. (Febrero 2007). *Relaciones entre la UE y Centroamérica*. Hoja informativa Núm.3.
2. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP en Europa. (Agosto 2004). *Boletín del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina*. No 7. 30 pp.
3. Bilaterals Org. (14-04-2005). *Guatemala prevé abrir negociación TLC con la UE en 2006*. Periódico electrónico Bilaterals Org. Consultado enero 2007. http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1655 .
4. Cáceres Paz, Mélida. (8 de marzo de 2006). Ponencia “*Feminicidio en Latinoamérica: Caso Guatemala*”. Jornadas Académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
5. Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-. (2006). *El legado del gobierno empresarial de la GANA 3 años después: Más pobreza, violencia y deterioro de los servicios sociales*. Guatemala. Consultado en abril, 2007. <http://www.fundadesc.org/documentos/59LegadoGobiernoGanaCOS.pdf>.
6. Combescot, Philippe Encargado de Negocios a.i Delegación Comisión Europea en Guatemala. (9 de noviembre 2002). Mesa Redonda “*¿Qué tan efectiva es la Cooperación al Desarrollo? El ejemplo de Guatemala*”. Simposio con motivo de la exposición “Guatemala – país del quetzal”. Viena. Consultado enero, 2007. http://www.lai.at/veranstaltungen/latag2002/symposium/bericht/files/mesa_combescot.pdf.
7. Comunicado de Prensa IP/06/1689. (Bruselas 6 de diciembre, 2006). *Central America & Andean Community: Commission proposes negotiating directives for Association Agreements*. Consultado enero, 2007. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1689&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

8. Delegación Regionalizada de la Comisión Europea en Guatemala. Comunicado de Prensa. (8 de diciembre de 2004). *Guatemala y Unión Europea se comprometen a invertir más de Q75 millones a favor de las mujeres guatemaltecas*. Guatemala.
9. González Jacobo, Juan Alberto. *Desarrollo Económico Local. Una alternativa frente a la exclusión y al impacto del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos*. Fundación Guillermo Toriello, Manos Unidas. Consultado, Junio, 2007. <http://www.c.net.gt/fgtorielleo/deslocal/deslocal.html>
10. INCEP. (Febrero-Marzo del 2001). *Corrupción, rumores de Golpe de Estado y exigencia de transparencia en la conducción gubernamental*. Revista bimensual. Reporte Político/Panorama Centroamericano Nos. 167-168. Guatemala. Págs. 21 y 22.
11. INCEP. (Septiembre-Octubre 2006). *Mirador Electoral 2007 Panorama electoral de Guatemala 2006-2007: Desafíos políticos*. Revista bimensual. Reporte Político/Panorama Centroamericano Año XXXV, 3ª época. Núm. 211. El Salvador Sin Avances Sociales. Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.. 33pp.
12. Instituto De Estudios Interétnicos IDEI. (enero 2003). *REFLEXIONES*. Universidad de San Carlos de Guatemala USAC. Revista Núm.4. Año 4. Pág. 25
13. Melo de Sampaio, Joáo; representante de la Comisión Europea en Guatemala. Comunicado de Prensa. (Dic. 2006). *Unión Europea en Guatemala, 10 años contribuyendo con los Acuerdos de Paz*. Guatemala. 4pp.
14. Rey Marcos, Francisco. (2001). *Algunas Notas sobre la Política de Rehabilitación Post-Bélica de la Unión Europea. El caso de Guatemala*. Coords. Dominic Wyatt y Dominique Saillard UNESCO ETXEA. Consultado enero 2007. http://www.unescoeh.org/base/bakea.php?id_atala=6&id_azpiatala=360&hizk=es&i_d_kont=498

Web Sites

1. Comisión de la Unión Europea en Guatemala. <http://www.delgtm.cec.eu.int/es/servicedet.asp?id=89&side=1>. Consultado: Marzo, 2006.
2. Comisión Europea. La Unión Europea en Centroamérica. http://www.delnic.org.ni/es/eu_and_country/relations.
3. Co-operation program between the European Union and Latin America in the energy sector. http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alure/index_en.htm.
4. Informe: Global Hunger Index 2006. (Consultado Junio 2007). <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp212.pdf>.
5. Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. <http://www.ine.gob.gt>.

6. Latin America Academic Training Program.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_en.htm.
7. Program of local URBAN development.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_en.htm.
8. Proyecto Desarrollo Rural y Local. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Consultado Junio 2007.
<http://www.delgtm.ec.eu/es/proyectos.asp?id2=5438&side=1&show=menu>.
9. Proyecto Fiscalías Indígenas. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Consultado Junio 2007. <http://www.delgtm.ec.eu/es/servicedet.asp?id=609&side=1>.
10. Proyecto Municipios Democráticos. Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Consultado: Junio 2007.
<http://www.delgtm.ec.eu/es/servicedet.asp?id=567&side=1>.
11. Proyectos en ejecución de la Cooperación de la Comisión Europea con Guatemala. Comisión Europea. Marz, 2003. Secretaria General de Planificación y Programación (SEGEPLAN). Guatemala. Consultado enero 2006. <http://www.segeplan.gob.gt>.



ANEXOS



ANEXO 1. Reforma Ley Electoral y de Partidos Políticos

ANEXO 2. Ley Marco de los Acuerdos de Paz

ANEXO 3. Cooperación UE-Guatemala. Estimado 1996 a 2013

COOPERACIÓN UE-GUATEMALA			
1996-2007			
AÑO	CATEGORIAS	FOCOS DE ATENCIÓN	MONTO EUROS
1997-2000	Asistencia Técnica y Financiera	apoyo al género, pueblos indígenas, sociedad civil, educación, salud, medioambiente, etc. desarraigados	200 Millones
2005	ECHO	Tormenta Stan	4 "
	PRRAC	Huracán Match	16 "
2001-2006	Asistencia Técnica y Financiera (ALA Regulation)	justicia, sociedad civil, lucha contra la exclusión, promoción de los DDHH, descentralización, cooperación económica, desarrollo local, y reforma fiscal	93 "
2005	Temáticas y líneas presupuestarias Horizontales	proyectos con ONGs	27 "
2002-2004	Iniciativa Europea para Democracia Y Derechos Humanos EIDHR	mejora de políticas públicas relacionadas con los DDHH, lucha contra la impunidad, pueblos indígenas.	3,9 "
2003	Misión de Observación Electoral	Monitoreo de elecciones presidenciales y legislativas	1,7
	Línea presupuestaria Cooperación Descentralizada	financiando 15 proyectos con ONGs en el área sobre desarrollo social	10 "
2005	Seguridad alimentaria		1,5 "
	Presupuesto sobre rehabilitación		4,4 "
	Línea presupuestaria B7-6212	salud materna	1,2 "
	Programas de cooperación regional: ALBAN, ALFA, AL INVEST, @LIS, URB-AL, EUROSOCIAL, OBREAL	No se tiene acceso a dicha información	
2007-2013	Documento Estrategia País	Cohesión social, desarrollo económico y comercial e integración regional	135
Fuente: Elaboración propio recompilada del portal de la UE			TOTAL 498 € Millones
http://ueropa.eu. Junio, 2007			

ANEXO 4. Desembolsos de la Cooperación Internacional del 2002-2006

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA DESEMBOLSADA DEL 2002 AL 2006			
AYUDA BILATERAL	MILLONES USD	AYUDA MULTILATERAL	MILLONESUSD
USAID	192.500	BID	1.328.132
Japón	135.536	PNUD	341.386
Holanda	83.150	CE	174.572
Suecia	60.093	Banco Mundial	80.600
Alemania	57.300		
Suiza	34.605		
Italia	26.168		
Dinamarca	23.844		
Canadá	22.703		
Noruega	22.012		
España	19.103		
Finlandia	4.557		
Reino Unido	4.375		
Francia	3.023		
China	1.700		

Fuente: UE- CSP 2007-2013.