

Jeremy Armon  
Richard Wilson  
Gustavo Palma Murga  
Tania Palencia  
Rachel Sieder

*Guatemala 1983 - 1997*  
*¿Hacia dónde va la transición?*

**FLAUSO - Biblioteca**

# GUATEMALA 1983 - 1997

## ¿Hacia dónde va la transición?

*Jeremy Armon*

*Rachel Sieder*

*Richard Wilson*

*Gustavo Palma Murga*

*Tania Palencia*



**DEBATE 38**

327.172

G918 Guatemala 1983 - 1997 : ¿hacia dónde va la transición? / Jeremy Armon... [et. al]. -- Guatemala : Conciliation Resources / FLACSO, 1997.  
126 p. ; 21 cms.

1 HISTORIA 2 TIERRA 3 PAZ  
4 TENENCIA DE LA TIERRA  
5 CONFLICTO ARMADO  
6 COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
7 VIOLENCIA

320  
Ar55qu

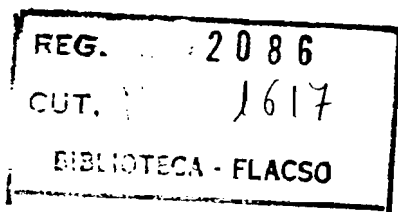
Esta es una publicación de FLACSO-Programa Guatemala, bajo los auspicios del Conciliation Resources, institución no gubernamental, con sede en Londres.

Diseño de portada: Rossina Cazali

Los criterios expresados en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.

3a. avenida 14-68, zona 1  
Guatemala, Guatemala, 1998  
Teléfonos: 2325424, 2329025  
Fax: 2320237



## ÍNDICE

*Presentación* / 11

*Prefacio* / 13

Jeremy Armon

Rachel Sieder

Richard Wilson

*Contexto histórico* / 21

Las raíces del conflicto / 23

La agudización del conflicto / 26

Gobierno civil / 29

Las negociaciones / 30

Conclusiones / 32

*Actores clave en el proceso de paz* / 35

Conciliation Resources

Antagonistas nacionales / 37

Los militares

El sector privado

Los rebeldes

Sociedad política y el Estado civil

La oposición civil

Instituciones nacionales para la paz / 41

Comisión Nacional de Reconciliación

La Conferencia episcopal de Guatemala

La Comisión gubernamental de paz -COPAZ-

La Asamblea de la sociedad civil -ASC-

Participantes internacionales / 44  
Gobiernos regionales  
Gobiernos extrarregionales  
Donantes internacionales  
Naciones unidas

*Verdades violentas: las políticas de  
recordar el pasado en Guatemala / 49*  
Richard Wilson

Cabildeando para una comisión de la verdad / 52  
El Acuerdo sobre la comisión de la verdad / 53  
Escaramuzas alrededor de la verdad / 56  
Reacciones al Acuerdo / 59  
El Proyecto de recuperación de la memoria histórica / 60  
¿Reconciliación a través de amnistía? / 62  
Reforma de la justicia penal / 63  
El papel de MINUGUA / 65  
Retardos en el establecimiento de la  
Comisión para el esclarecimiento histórico / 67  
Conclusiones / 67

*El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación  
agraria y la problemática de la tierra en Guatemala / 71*  
Gustavo Palma Murga

El contexto socioeconómico actual / 73  
La problemática de la tierra a la luz  
de la historia de Guatemala / 76  
El Acuerdo socioeconómico y situación agraria  
como opción para la solución de la  
problemática socioeconómica nacional / 79  
Las perspectivas del Acuerdo en la actual coyuntura en  
términos de la resolución de la problemática agraria en Guatemala / 83

*Entre los hilos de la nueva cultura / 87*  
Tania Palencia

No hay sistema que articule los escenarios de la paz / 91

¿Estado o sociedad? / 96

Nuevo papel de la comunidad internacional / 98

*Derechos indígenas y poder local* / 103

Rachel Sieder

Etnicidad y pobreza / 106

Guerra civil y población maya / 107

Las políticas de identidad / 109

Las negociaciones en el AIDPI / 111

AIDPI - Posibilidades y debilidades / 118

Perspectivas para el futuro / 121

## PRESENTACIÓN

*Este trabajo fue realizado por el Conciliation Resources, institución no gubernamental, con sede en Londres, pero dada la importancia de la temática de la paz, y en la que FLACSO-Guatemala ha venido publicando análisis de las diferentes etapas del Proceso de negociaciones hasta concluir con la firma de la paz, el 29 de diciembre de 1996, se ha considerado oportuno editar conjuntamente la presente obra, la cual consideramos será muy valiosa debido a su vibrante actualidad.*

*Es así como expresamos nuestra satisfacción por la labor realizada y esperamos que ésta sea positiva en beneficio de la reflexión acerca de la tan ansiada paz.*

**FLACSO-Programa Guatemala**

## PREFACIO

*Jeremy Armon, Rachel Sieder y Richard Wilson*

*Accord*: “An International Review of Peace Initiatives” (Una Revisión Internacional de Iniciativas de Paz) es publicada por Conciliation Resources (CR), una organización no gubernamental (ONG) asentada en Londres, preocupada en apoyar la “construcción de la paz” comunitaria en Africa, el Pacífico del Sur y el resto del mundo. Este segundo número fue producido por un equipo editorial formado por Jeremy Armon, editor de *Accord Series*; Rachel Sieder del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres; y Richard Wilson de la Escuela de Estudios sobre Africa y Asia de la Universidad de Sussex. Fue financiado por el Ministerio Real de Asuntos Exteriores Noruego, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Departamento Irlandés de Asuntos Exteriores. Algunos artículos de este número se encuentran también publicados en español en la serie *Cuadernos de Debate* publicados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de Guatemala.

*Accord* busca ser un instrumento de referencia útil y un estímulo para el pensamiento innovador en el área de la transformación de los conflictos. Se propone ser claro, franco, conciso e informativo al combinar rigor intelectual, facilidad en su lectura y relevancia práctica. Las personas que se busca beneficiar con esta información trabajan en gobiernos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en los campos de asistencia, desarrollo, derechos humanos y resolución de conflictos, pero la idea es extender el trabajo de *Accord* a cualquier persona con un interés general en estos temas, tales como investigadores académicos, grupos armados y periodistas.

Mientras que uno de los objetivos de *Accord* es ofrecer una descripción detallada y un análisis sólido sobre iniciativas específicas de paz, éste también busca sostener y adelantar el debate sobre la “construcción de la paz” con un punto de vista



particular para referirse al conflicto armado. La "construcción de la paz" se puso de moda con la publicación en 1992 de la "Agenda para la Paz" de Boutros Boutros Ghali. Desde entonces, se ha convertido en una frase integral que cubre un amplio y distintivo rango de orientaciones y prácticas políticas. Para CR y sus contrapartes, sin embargo, la agenda original de "construcción de la paz" es de importancia capital. Para decirlo en términos simples, esta agenda busca ver más allá de los imperativos de corto plazo de lograr un acuerdo negociado y tiene la intención de abordar en primer lugar las condiciones sociales específicas que llevaron a la violencia. En su búsqueda por una solución sostenida de conflictos, los constructores de la paz promueven el hacer conciencia sobre los vínculos existentes entre la asistencia de emergencia, el desarrollo socioeconómico, la democratización, la paz y la justicia. De manera especial, ellos también exploran todas las posibilidades para desarrollar un punto de vista integral sobre la transformación del conflicto que esté a tono con las especificidades de individuos y contextos.

### **Guatemala 1983-1997 - La frágil transición**

En Guatemala, se firmó un acuerdo de paz integral en diciembre de 1996 el cual terminó formalmente con 36 años de guerra civil. La mayoría de los analistas coinciden en señalar que las condiciones que generaron la guerra se relacionan con una concentración del poder en manos de militares y las élites del sector privado. Las consecuencias de esta injusticia, apuntalada desde la época colonial por intereses foráneos, han sido una altamente desigual distribución de la tierra, fuertes controles a la organización política y poco control efectivo de la violencia estatal. Aunque el pacto negociado en Guatemala tiene apenas un año de haberse firmado, existen algunas observaciones preliminares que ya es posible hacer en relación a sus logros y debilidades en abordar estos problemas.

Por el lado de los logros, queda claro que la finalización formal de la guerra civil generó y reforzó una profunda transformación en la sociedad política guatemalteca. Evidencias de esta transformación se puede encontrar en la creciente confianza de los grupos civiles que desde la segunda mitad de los años 80 han sido cada vez más desafiantes hacia las autoridades estatales al demandar un amplio abanico de temas sobre derechos humanos. También se puede observar la creciente importancia a partir de 1995 de los grupos políticos organizados alrededor de agendas centro-izquierdistas que cuentan con una libertad no experimentada por más de 40 años. De forma similar, también se puede ver en la emergencia sin precedentes de organizaciones que articulan a nivel nacional las preocupaciones específicas de las mayorías indígenas guatemaltecas. Este importante aumento en la oportunidad de los guatemaltecos por mostrar su situación política y a la vez

demandar sus reivindicaciones sin temer o emplear violencia física es probablemente el mayor logro de los últimos diez años.

En esta transformación, es posible identificar tres amplios momentos en los cuales la sociedad civil, el Estado y los actores locales e internacionales jugaron un papel crucial. Durante el primer periodo, de 1983-87, los ímpetus fueron principalmente regionales. Esta fue la era en que los dirigentes centroamericanos y latinoamericanos buscaron, primero mediante el "Grupo Contadora" y luego a través del "proceso de Esquipulas" promover una cooperación regional y desafiar la forma confrontativa, militarista (y muchas veces ilegal) de los entonces aliados regionales del gobierno estadounidense. Este periodo culminó con la firma en 1987 del documento Procedimientos para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera para Centroamérica (el acuerdo de Esquipulas II), el cual redujo dramáticamente la desestabilización desde las fronteras internacionales y otorgó un marco preliminar a los guatemaltecos para explorar y promover métodos "constitucionalistas" para alcanzar sus intereses.

En un segundo momento, que va desde 1988 hasta el "autogolpe" de 1993 (cuando el entonces presidente Jorge Serrano Elías en alianza con facciones militares de línea dura intentaron disolver el Congreso y el Organismo Judicial), sucesos como el fin de la Guerra Fría y la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua llevaron a los poderosos intereses involucrados en guerra-ejército, sector privado, gobierno y rebeldes por igual- en un periodo de incertidumbre estratégica. En el marco de Esquipulas, se produjo una mínima apertura política que fue prontamente explotada por organizaciones populares civiles que luchaban para consolidar sus propias posiciones y para construir el espacio para un pacto negociado.

Bajo los auspicios de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR)-producto de Esquipulas II y que involucraba a representantes gubernamentales aunque impulsado por la Conferencia Episcopal Guatemalteca (CEG)-, fue inaugurado en 1989 el Gran Diálogo Nacional. Este reunió a 15 comisiones de grupos políticos y de la sociedad civil para discutir cuáles eran los principales problemas de la sociedad. Al año siguiente, con la participación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), una segunda ronda de consultas fue llevada a cabo bajo los términos del Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz, firmado en 1990 en Oslo entre la CNR y la URNG. A través de una prominente participación durante estas consultas, los grupos sociales civiles jugaron un papel central en establecer una agenda para posteriores pláticas de paz. Ambivalentes en su compromiso por la paz y no muy convencidos en ceder capital político a sus rivales, la URNG y los elementos del ejército y del gobierno aprobaron finalmente esta agenda. Luego,

fueron iniciadas en México pláticas directas entre los rebeldes, el ejército y la CNR con monseñor Rofolfo Quezada Toruño, representante de la CEG en la CNR, como “conciliador” oficial.

Entre 1988-1993 cuestionamientos civiles al sector privado y a la autoridad estatal y militar siguieron siendo respondidos con tácticas represivas. Sin embargo, las asociaciones civiles continuaron creciendo tanto numéricamente como en cuanto a su perfil público. Nuevas oportunidades para la expresión política y la participación social fueron explotadas y desarrolladas, y el espacio para una política más pluralista y un acuerdo negociado se incrementó sólidamente. En 1993, coraje cívico a raíz del “autogolpe” fue compartido por igual por fuerzas locales poderosas y por instituciones internacionales de las cuales las finanzas gubernamentales dependían cada vez más. La solución de los “constitucionalistas” en todos los campos se elevó considerablemente, y las posiciones de línea dura fueron cada vez más relegadas. Una vez que el golpe fue revertido con apoyo de figuras importantes del ejército y del sector privado, fue entonces claro que una poderosa constelación de intereses se estaba formando, la que a su vez incrementó notablemente el espacio para la paz y la pluralidad.

El último período del proceso de paz, de 1994 a 1996, consolidó esta transición. Esto se dio especialmente porque la estrategia de los bandos principales de la guerra guatemalteca se inclinó decisivamente alrededor de un pacto político que permitió tanto al gobierno, ejército, rebeldes y a representantes del sector privado asumir un papel definido en el proceso de paz. Un involucramiento creciente de la comunidad internacional, y específicamente de la ONU, volvió el proceso de paz más consultivo y fiscalizado y también aceleró la firma de un acuerdo definitivo de paz. La efectividad de la ONU en verificar rápidamente los nuevos abusos a los derechos humanos y en reforzar las instituciones de justicia, abrieron espacios para una mayor organización y libertad de expresión de parte de los grupos populares civiles. Esto, a su vez, incrementó la participación civil en las negociaciones, especialmente en el diseño de la agenda para las pláticas de paz. Por estas razones, la presencia de la ONU en Guatemala, aunque no haya sido precisamente un modelo de buena práctica, ciertamente ha presentado un caso general de mediación internacional constructiva y de verificación que habrá de ser analizado en los años venideros.

Inmediatamente después del autogolpe, la CNR fue disuelta y se formó oficialmente la Comisión para la Paz (COPAZ), una institución que unificó a los negociadores del gobierno y del ejército. COPAZ buscó asegurar para el gobierno financiamiento internacional y el prestigio que un acuerdo negociado habría de traer. También trabajó duramente para mitigar la percepción que se tenía del

ejército, al minimizar exitosamente su responsabilidad en los pasados abusos a los derechos humanos. El sector privado estuvo inicialmente nervioso por este nuevo espacio para la paz. Este, sin embargo, fue claramente encarrilado en el proceso cuando el presidente Alvaro Arzú, electo en 1996, les hizo ver su firme intención de defender los intereses comerciales en el proceso de paz, designando de inmediato a dirigentes empresariales para ocupar puestos clave en el gobierno. Los rebeldes, por su parte, también asumieron nuevamente las negociaciones, persuadidos por su propia debilidad militar y por su independencia política de las organizaciones populares, y bajo el convencimiento de que la paz otorgaría la mejor garantía para su futuro político. Mediando entre los grupos en pugna se encontraba el delegado de la ONU, Jean Arnault. El perfil de trabajo de Arnault en el periodo final de negociaciones mostró un movimiento decisivo de la mediación del conflicto del plano doméstico al internacional. La ONU tuvo interés especial en lograr un proceso de paz exitoso para ayudar a rehabilitar su reputación internacional dañada por sus recientes fracasos en Somalia, Ruanda, Bosnia y otros lugares.

Para fines de 1996, se había alcanzado ya un cese definitivo al fuego y un acuerdo integral general de paz. Poco después, los rebeldes entregaron las armas y un gran rango de intereses de centro-izquierda, entre ellos la misma URNG, empezaron a involucrarse en las luchas por la construcción de una coalición en el interior del grueso de la sociedad política. Al mismo tiempo, los grupos indígenas estuvieron explorando cómo explotar mejor el reconocimiento oficial sin precedentes de sus derechos en los acuerdos de paz. Propuestas para la descentralización política y la reforma municipal, demandadas por los acuerdos de paz, fueron desarrolladas. Asimismo, la presencia de MINUGUA -la misión de la ONU para Guatemala instalada en 1994 y dedicada a monitorear los abusos en derechos humanos y (posteriormente) verificar todos los acuerdos de paz- promovió una aguda disminución en la violencia política. La combinación de estos factores apunta hacia una transición política remarcable en el interior del cuerpo político guatemalteco. §

Esto no quiere decir, sin embargo, que todas las tensiones derivadas de la guerra guatemalteca hayan sido abordadas por el proceso de paz, ni que el acuerdo negociado otorgará necesariamente una paz sostenida. La liberalización política, aunque deseable en sí misma, no ha llevado justicia social, ni ha desafiado significativamente la profunda cultura de silencio e impunidad que ha venido minando los derechos humanos y el estado de legalidad a través de décadas de represión estatal. Como consecuencia, la violencia, aunque en la actualidad más frecuentemente socio-criminal que claramente política, se mantiene endémica en la sociedad guatemalteca.

El que el proceso de paz lleve a una profunda y duradera transformación depende enormemente de la implementación de los acuerdos durante 1997-98. Algunos signos del presente no auguran una buena implementación y algunos escépticos representantes de la sociedad civil de la ASC señalan que el presente centro-derechista régimen se encuentra utilizando los acuerdos para desarrollar un modelo económico neoliberal y construir una plataforma política para las elecciones de 1999. El gobierno ha mostrado poca voluntad política en proveer los recursos necesarios para la participación de la sociedad civil en la implementación de las comisiones pactadas en los acuerdos. Esto llevó a la debacle en 1997 cuando la mayoría de los partidos políticos, exceptuando el Partido de Avanzada Nacional (PAN), dejaron de participar en los encuentros consultivos (Encuentros de Actualización), protestando que el gobierno no tenía la intención de tomar en cuenta ninguna de sus propuestas. En el contexto de una izquierda fragmentada y una debilidad estructural de la Misión de la ONU, la estrategia del PAN parece haber revertido algunos logros durante el periodo inmediato de la posguerra.

Los artículos temáticos contenidos en esta edición abordan cuatro temas clave donde la implementación consultiva de los acuerdos es vital para el futuro de la Guatemala de posguerra; derechos humanos e impunidad, derechos indígenas, participación y reforma política, y tierra.

- En *Verdades Violentas*, Richard Wilson evalúa el acuerdo de 1994 que estableció la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), o Comisión de la Verdad. El acuerdo fue firmado en un momento de debilidad de la posición negociadora de la URNG y de los grupos de derechos humanos y esto quedó reflejado en el hecho de que la Comisión no será capaz de individualizar responsabilidades (identificar a los perpetradores de la violencia) y la información que producirá tampoco podrá ser utilizada en la Corte de Justicia. Sin embargo, si se examina en el interior de un contexto más amplio de impunidad y silencio sobre las pasadas violaciones, la CEH puede complementar otros procesos como la persecución legal a violadores de los derechos humanos, junto con iniciativas de la sociedad civil que busquen revelar verdades relevantes acerca de la violencia política del pasado.
- La ausencia de espacios políticos fue uno de los factores clave que contribuyeron al desarrollo de la guerra civil. Tania Palencia Prado trata el tema de la participación política, argumentando que las negociaciones de paz representan un pacto entre élites para la gobernabilidad en vez de un esfuerzo efectivo por alcanzar un consenso político nacional. Al tiempo que reconoce que el proceso de paz ha abierto importantes espacios para disminuir la brecha histórica entre

Estado y sociedad, ella subraya que la ausencia de mecanismos efectivos para la participación social es una debilidad en los procesos de negociación e implementación, señalando que el fracaso gubernamental en fortalecer a la sociedad civil y la fiscalización del Estado, y en construir una mayor cultura política democrática, puede minar las posibilidades sin precedentes abiertas por el pacto de paz.

- Rachel Sieder examina los logros en derechos indígenas alcanzados a través del acuerdo de paz, detallando el papel de los grupos indígenas civiles en la elaboración de la agenda para el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado en 1995. Al tiempo que reconoce que las demandas indígenas para una mayor autonomía regional no fueron alcanzadas en el proceso de negociación, ella señala que el AIDPI debe verse, sin embargo, como un gran avance en la lucha por los derechos indígenas, y en su participación en formas de gobernabilidad culturalmente sensibles en Guatemala. Sin embargo, ella también subraya la debilidad en las estructuras para su implementación y alerta que la falla en la cabal implementación de los acuerdos de paz puede estimular el desarrollo de fuerzas más radicales y separatistas.
- En el artículo sobre la tierra, Gustavo Palma Murga argumenta que el Acuerdo Socioeconómico ha hecho poco por alterar la estructura de profunda desigualdad en la tenencia de los recursos que caracteriza a Guatemala. Detallando el proceso de negociación, analiza la forma en que las demandas de los actores civiles, y particularmente de los grupos campesinos, fueron marginadas por una combinación de intereses del sector privado y la agenda neoliberal del gobierno. El poco acceso a la tierra para las mayorías rurales empobrecidas continúa siendo uno de los problemas económicos y políticos principales en Guatemala, y el fracaso de los acuerdos de paz en tratar adecuadamente este tema, señala, puede minar la viabilidad de largo plazo del pacto de paz.

Existen varias formas en las que estas cuatro áreas están interconectadas. Una de ellas es el régimen de legalidad y la solución pacífica de conflictos, las cuales son precondiciones para la garantía a los derechos ciudadanos en el periodo de posguerra. En la actualidad, existe un profundo escepticismo público hacia las instituciones de justicia. Esto encuentra su expresión más aguda en el cotidiano espectáculo de espantosos linchamientos y quema de supuestos delincuentes menores. Esta crisis de legalidad y mediación de violencia social son tratadas en cada una de nuestras cuatro áreas temáticas. Únicamente si se revela abiertamente la verdad acerca de crímenes pasados; si las estipulaciones en el “acuerdo indígena” relacionadas con el

derecho consuetudinario establecen y refuerzan marcos legítimos de referencia locales para la adjudicación de responsabilidades criminales y compensación para las víctimas; si dichos mecanismos vinculados con procesos más amplios promueven la participación social en la gobernabilidad; y, finalmente, si la implementación del “acuerdo socioeconómico” crea espacios para la solución de violentos conflictos por la tierra, será entonces que el acuerdo se traducirá en un efectivo y sostenido ejercicio de construcción de la paz.

En la experiencia guatemalteca los actores cívicos y nacionales, contando con una amplia agenda para la “construcción de la paz”, fueron capaces de explotar circunstancias históricas específicas para abordar sus necesidades y pusieron a los bandos en conflicto en un proceso negociador donde el énfasis fue dado en las áreas de justicia social, pluralidad política y régimen de legalidad. Sin embargo, ésta también sugiere que si se entra en contradicción con poderosos intereses, las agendas para construir la paz en otras partes del mundo pueden ser diluidas o marginadas a la hora de pactar en los conflictos armados. En Guatemala, el énfasis original de construcción de paz dio lugar a diseñador de paz en algún momento entre 1994-96, cuando los negociadores se inclinaron hacia una visión más estrecha con tal de asegurar el pacto negociado, en vez de debatir los temas específicos del acuerdo, sacrificando la justicia social y el régimen de legalidad por los imperativos de alcanzar un acuerdo final. Una mayor libertad política garantizada en el acuerdo de paz puede dar como resultado que estos temas sean puestos de nuevo en el centro del debate político futuro. Si estos temas, sin embargo, no son abordados, entonces la viabilidad del acuerdo de paz de Guatemala será algo indefinido.

CONTEXTO HISTÓRICO



## **Introducción**

La guerra civil guatemalteca dio inicio tras el fallido levantamiento militar de oficiales nacionalistas en 1960. Esta terminó formalmente el 29 de diciembre de 1996 con la firma en la ciudad de Guatemala del Acuerdo para una Paz Firme y Duradera.

Se estima en la actualidad que unos 200,000 guatemaltecos murieron durante la guerra, mientras que otros 40,000 oficialmente “desaparecieron”. Por otra parte, más de 400 aldeas fueron destruidas completamente, por lo menos 100,000 personas salieron a refugiarse a México, y otro millón se desplazó forzosamente al interior del país. La población guatemalteca, se estima, tiene alrededor de 10 millones de personas.

## **Las raíces del conflicto**

### *Una víctima de la Guerra Fría*

Durante la Guerra Fría, los poderes mundiales frecuentemente emplearon la retórica ideológica para justificar la consecución forzada de lo que percibían como sus intereses geopolíticos y económicos. Las intervenciones como producto de la Guerra Fría en el Tercer Mundo fueron extremadamente unilaterales y con frecuencia intensificaron y militarizaron los conflictos existentes. La guerra guatemalteca se desarrolló en forma paralela a la Guerra Fría y en muchos sentidos fue un paradigma de estas tendencias.

En 1952, el gobierno electo del presidente Jacobo Arbenz Guzmán decretó una ley de reforma agraria que buscó redistribuir toda la tierra improductiva mayor de 223 acres. En ese tiempo, la estadounidense United Fruit Company (UFCO) era el mayor terrateniente de Guatemala, aunque no más del 15% de sus 550,000 acres era cultivado. Como resultado, el gobierno expropió 400,000 acres y ofreció compensaciones basadas en los propios estimados de la UFCO sobre el valor de sus tierras, mismos que habían sido subvalorados para evadir impuestos.

Para enfrentar la expropiación, la UFCO pidió auxilio a sus aliados en el gobierno estadounidense, particularmente al Secretario de Estado John Foster

Dulles y a su hermano Allen, director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En junio de 1954, la CIA condujo una fuerza mercenaria a Guatemala desde la vecina Honduras para ayudar a derrocar al gobierno. Como el gabinete del presidente Arbenz tenía algunos comunistas del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), fue posible para los Estados Unidos justificar la intervención como parte de una estrategia más amplia para contener la “amenaza comunista”.

Una vez que Arbenz fue removido del cargo, su reforma agraria fue inmediatamente revertida. Luego, una alianza de militares conservadores e intereses del sector privado empezó a consolidar su poder, manipulando o quitando a los gobiernos electos que siguieron. Poco a poco fueron eliminadas las corrientes reformistas opositoras dentro del ejército y entre la sociedad civil, quedando la mayor parte de ellas prohibidas o destruidas a través de la represión selectiva. Con grandes volúmenes de asistencia militar y económica estadounidense, Guatemala se convirtió en el Estado de seguridad nacional por excelencia, diseñado para erradicar cualquier protesta popular que pudiera generar una alternativa al *statu quo*.

El espacio político se restringió paulatinamente, hasta llegar al punto en que la resistencia armada fue muchas veces la única forma de expresar oposición a las autoridades. La primera ofensiva guerrillera sostenida se dio en 1962, fraguada por las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) que se apoyaron en campesinos pobres, no indígenas en su mayoría, del oriente del país. Las FAR se basaron en las tácticas foquistas de la revolución cubana, lo cual fortaleció la idea de que el conflicto guatemalteco era una batalla frontal entre las fuerzas del capitalismo y el comunismo. Después de algunos logros iniciales, el movimiento fue casi totalmente destruido tras una campaña contrainsurgente en 1966-67 en la cual fuerzas especiales de los Estados Unidos jugaron un papel clave.

### *Despojo, exclusión y los mayas*

La Guerra Fría y el golpe de 1954 remodelaron y reforzaron varias estructuras dentro de la sociedad guatemalteca que por mucho tiempo habían provocado y fomentado el uso de la violencia. Entonces, como ahora, las tensiones se desprendieron de la distribución altamente desigual de los recursos: menos del 3% de la población es dueña del 70% de la tierra cultivable y más del 80% vive en la pobreza. Esta situación tiene una marcada dimensión étnica y surge de la marginación histórica de los pueblos indígenas de Guatemala, de su subyugación a un sistema económico de explotación y de una cultura política de racismo y exclusión.

## ETNICIDAD Y POBREZA EN GUATEMALA

*Aproximadamente el 60% de la población guatemalteca es indígena. La gran mayoría es maya y pertenece a una comunidad más amplia de 8 ó 9 millones mayahablantes viviendo en cuatro países: México, Belice, Honduras y Guatemala.*

*Existen 21 comunidades lingüísticas mayas en Guatemala, junto con otros dos grupos indígenas: xinca y garífuna. El resto de la población es mestiza o ladina, descendientes de la mezcla de raza entre los colonizadores españoles y otros grupos emigrantes que colonizaron Guatemala después del siglo XVI. En muchos municipios del altiplano, más del 95% de la población es maya. Aunque el eje de su identidad sigue siendo dado por la comunidad rural, cerca de un millón de mayas vive ahora en la capital.*

*La mayoría de los mayas guatemaltecos siguen dependiendo en alguna medida de la agricultura de subsistencia y, según las últimas cifras gubernamentales, el 81% vive en extrema pobreza. Mientras que el 50% de la población es analfabeta, esta cifra se eleva a 75-80% para los indígenas. Para las mujeres mayas, el analfabetismo es de un 90% y más del 60 por ciento de ellas son monolingües. La esperanza de vida para los mayas es de 17 años menos que para los ladinos —47 y 48 años para hombres y mujeres indígenas, comparado con 64 y 65 años para los ladinos—.*

Los pueblos mayas descienden de una cultura avanzada que floreció en Centroamérica entre el 300 y el 900 a.C. Aunque su imperio se fragmentó mucho antes de la conquista española, los mayas pudieron sobrevivir los siguientes tres siglos de dominación colonial, concentrándose en el altiplano y especialmente en el occidente del país.

Pese a que gran parte de sus terrenos montañosos fue de poca importancia para el poder colonial, hubo expropiaciones periódicas y los mayas fueron forzados a trabajar estacionalmente en las plantaciones coloniales. A pesar de este asalto en contra de su identidad comunal, la mayoría maya en Guatemala logró evitar el destino de asimilación o destrucción de muchos otros pueblos indígenas en América Latina. En parte, esto se debió a su habilidad de sintetizar las influencias religiosas y culturales, y porque siglos de discriminación generaron una cultura de resistencia local y preservación cultural. Las comunidades rurales, aunque muchas veces se

caracterizaron por desigualdades y divisiones internas, siguen en la actualidad siendo el eje de una cultura maya altamente plural, vibrante y localizada, constituyéndose en una barrera contra la dominación de los poderes no indígenas.

La expropiación de tierras por parte de las élites ladinas e internacionales se incrementó luego de la Independencia centroamericana en 1821 y alcanzó su máxima expresión con el auge cafetalero de finales del siglo pasado. Sin embargo, una gran cantidad de tierras expropiadas se mantuvo ociosa, lo que aseguró una oferta constante de mano de obra barata para los periodos de cosecha dentro del ciclo agrícola. Los regímenes de mano de obra forzada y de servidumbre se abolieron legalmente en 1944. La reforma agraria del presidente Arbenz hizo el primer y único intento de rectificar el desequilibrio en el uso de la tierra guatemalteca. Debido en parte a la reversión de esta política, en el último censo agrícola (1979) se mostró que el 90% de las propiedades agrícolas guatemaltecas eran más pequeñas de lo necesario para mantener a una familia.

Además de ser económicamente desposeídos, los mayas guatemaltecos también han estado sujetos a un Estado que históricamente ha respondido a la cultura, valores, costumbres e intereses de la población minoritaria ladina. Como consecuencia, la participación en el gobierno, el estado de derecho y la igualdad política, aunque figuran en la Constitución, han sido una ficción jurídica para los mayas.

## **La agudización del conflicto**

### *Una nueva ola de resistencia*

A principios de los años 70 se pensó que la guerrilla guatemalteca sólo podría crecer si implantaba más claramente su lucha dentro del contexto de las demandas y aspiraciones de la población indígena. Nacieron entonces el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) que se asentaron en el altiplano indígena y formaron sus bases a partir de pobladores mayas descontentos. Poco después, el EGP se estableció como la fuerza insurgente más numerosa, teniendo sus áreas de operaciones en la frontera norte con México, donde las tierras vírgenes colonizadas por campesinos mayas sin tierra fueron usurpadas por terratenientes militares. La ORPA, por su parte, mantuvo más distancia organizativa con las comunidades rurales, sin embargo, sus esfuerzos movilizaron la primera presencia guerrillera significativa en la costa sur y en el occidente. Mientras tanto, las diezmadas fuerzas de las FAR también se

reagruparon y empezaron a desarrollar nuevas bases en el altiplano oriental y las selvas del norte.

Durante la limitada apertura democrática del gobierno del general Kjell Eugenio Laugerud (1974-1978), surgió una nueva generación de dirigentes estudiantiles, sindicales y de organizaciones campesinas. Aunque oficialmente independientes, estos grupos a menudo se identificaron con la lucha armada y trabajaron con las agrupaciones insurgentes y también con el proscrito PGT. Sin embargo, cuando sus demandas para libertad de organización, derecho a la tierra y democracia se incrementaron, se desató una nueva ola de represión con masacres en el campo, amenazas de muerte sistemáticas y el asesinato selectivo de líderes y activistas. A raíz de esto, un amplio sector de la sociedad civil progresista confluyó con la oposición armada, particularmente en el altiplano maya. Ya para 1978-79 el movimiento guerrillero alcanzó su clímax, con entre 6 mil y 8 mil combatientes y hasta medio millón de colaboradores operando en la mayoría de los departamentos del país. Para entonces, incluso los consejeros estadounidenses del gobierno reconocieron que la guerrilla estaba construyendo un movimiento genuinamente nacional y recibiendo solamente un apoyo limitado de fuentes extranjeras.

#### *Una nueva ola de represión*

La respuesta del ejército fue de una brutalidad sin precedentes. Bajo los gobiernos del general Romeo Lucas García (1978-1982) y del general Efraín Ríos Montt (1982-1983) se desarrolló una guerra cuyo objetivo fue literalmente despoblar las áreas mayas donde operaba la guerrilla. Con esta ofensiva, sectores enteros de la población se convirtieron en objetivos militares, y aproximadamente 100 mil civiles murieron o desaparecieron entre 1981 y 1983. La mayoría de refugiados y desplazados internos surgieron en estos años, mientras que una campaña sistemática de deforestación en el altiplano también fue implementada para privar de todo tipo de cobertura física a la guerrilla. En 1982 los movimientos guerrilleros y el PGT formaron la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con una comandancia unificada y una plataforma para un gobierno revolucionario. Sin embargo, ya para ese entonces las posibilidades para una insurrección exitosa prácticamente habían desaparecido.

Ya para 1984, las masacres de grandes proporciones habían terminado y el ejército estableció nuevas bases en el altiplano maya y consolidó varias instituciones para controlar a la población rural. Durante la guerra se crearon los llamados "polos de desarrollo", formados por centros de población reconstruidos conocidos como "aldeas modelo" y áreas de recepción para los refugiados y desplazados que salían

de la montaña. A través de los polos de desarrollo, el desarrollo rural y los proyectos de infraestructura fueron centralizados y administrados por los Consejos Coordinadores Interinstitucionales que se encontraban bajo control directo del ejército.

Al mismo tiempo, las aldeas vivieron un proceso de intensa militarización con el establecimiento de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). Aunque éstas fueron anunciadas como organizaciones voluntarias, todos los hombres mayores de 16 años tuvieron que participar en las PAC y el no hacerlo implicó ser señalado como simpatizante de la guerrilla. Generalmente, el turno en la patrulla consistía en patrullar los alrededores de la aldea, establecer la identificación de cualquier persona que entraba y reportar cualquier cosa sospechosa al jefe de las PAC quien a su vez informaba a la base militar más cercana. Las patrullas también participaron en rastreos militares en las montañas locales en búsqueda de unidades guerrilleras y junto con los comisionados militares (civiles responsables del reclutamiento al ejército en cada aldea), las PAC se convirtieron en los ojos y oídos del ejército. A mediados de los 80 se estimó que tenían alrededor de 900 mil miembros.

En algunas áreas donde no tenía control total, el ejército consolidó su poder a través de la prohibición de sembrar en grandes áreas. En otros casos, se prohibió a campesinos desplazados retornar a sus aldeas, aunque sí se les permitió trabajar su milpa durante el día, a veces acompañados por patrulleros civiles. También se ejecutaron extensas campañas para repoblar parcelas abandonadas con aproximadamente 2 mil títulos de tierras dados a campesinos en las áreas de más agudo conflicto ya para finales de 1995. Sin embargo, mientras dichas campañas ayudaron a mejorar la imagen del ejército, la mayoría de esta tierra en realidad pertenece a campesinos desplazados por el terror. Además, la repoblación ayudó a disimular las evidencias físicas de la violencia en gran escala y dio la posibilidad al ejército de excluir a las personas "problemáticas" al privarlas de la posibilidad de tener y trabajar la tierra.

En resumen, las campañas contrainsurgentes de principios de los años 80 intensificaron todas las causas originales del conflicto. Por un lado, el desplazamiento y las repoblaciones agudizaron un problema de tierra que ya era de por sí grave. Por otro lado, los espacios democráticos llegaron a su punto más bajo cuando el ejército y los comisionados militares fueron efectivamente los únicos representantes del Estado en el altiplano, mientras que en las ciudades las autoridades exigían una solicitud antes de autorizar reuniones de más de dos personas. Además, durante ese periodo se debilitó aún más el casi inexistente Estado de derecho con la creciente centralización del poder y la ausencia total de un escrutinio democrático de la cosa pública. Casi inevitablemente, todas estas injusticias impactaron de forma desproporcionada a la mayoría indígena rural.

## Gobierno civil

Para 1983, el nivel de terror en Guatemala había hecho de este país un paria internacional, lo que amenazaba la asistencia militar y la ayuda internacional. Como respuesta y con una guerrilla derrotada militarmente, un sector importante del ejército vio como una ventaja estratégica el retorno a un régimen civil. Dada la postura conservadora del general Ríos Montt, se organizó un golpe de Estado y se dio inicio a un proceso de "normalización" institucional bajo el mando del general Oscar Humberto Mejía Víctores. Bajo estas nuevas condiciones, los partidos dispuestos a colaborar con el ejército fueron legalizados y luego de las elecciones para una asamblea constituyente se promulgó una nueva Constitución en 1985. Ese mismo año, también se llevaron a cabo elecciones presidenciales, las cuales fueron ganadas por Vinicio Cerezo Arévalo de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG).

Dentro de la población se elevó significativamente la esperanza de un progreso social con el retorno del régimen civil. Durante la campaña electoral, se formaron nuevos movimientos sociales y otros más antiguos como los que representaban al movimiento indígena (CUC, CERJ), de mujeres (CONAVIGUA), de desplazados (CONDEG), de sindicatos (UNSITRAGUA, UITA) y de familiares de desaparecidos (GAM) resurgieron. Al tomar el poder, los democristianos, proscritos también en el pasado, prometieron abordar una serie de temas clave como la reforma agraria, la desmilitarización y el retorno negociado de los refugiados.

Desafortunadamente, el poder de los militares de línea dura mostró ser demasiado fuerte para cualquier cambio sustancial. El primer indicativo de esto fue que todas las nuevas instituciones de los años contrainsurgentes fueron legalizadas en la Constitución de 1985. Las Coordinadoras Interinstitucionales fueron reemplazadas formalmente por los Consejos de Desarrollo bajo gobernadores civiles, pero el Comité de Reconstrucción Nacional del ejército mantuvo control en última instancia de sus actividades. Las PAC, por su parte, fueron rebautizadas en vez de desbandadas y para 1988 los Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC) todavía militarizaban a unos 700,000 civiles. El propio presidente Cerezo confirmó su aprobación a estas nuevas instituciones al inaugurar el polo de desarrollo de Chisec en 1986.

Mientras que la nueva Constitución instituyó formalmente la Procuraduría de los Derechos Humanos, el gobierno de Cerezo también fracasó en investigar a fondo los abusos del ejército a los derechos humanos. Esto se debió en parte a una amnistía general impuesta por los militares poco antes de dejar el poder, la cual cubría todos

los crímenes cometidos por las fuerzas de seguridad después de 1982. Sin embargo, el presidente por su parte también evitó reiteradamente hacer alguna promesa en relación a erradicar la impunidad militar, señalando que si las investigaciones se dieran “habría que poner a todo el ejército en prisión”.

Para entonces, resultó claro que todas las estructuras militares permanecieron intactas e intocables pese al retorno a un régimen civil. Más aún, durante los cinco años de gobierno de Cerezo las violaciones a los derechos humanos de hecho se incrementaron, tomando una serie de formas que fueron desde amenazas de muerte en contra de dirigentes de la iglesia que propugnaban por una reforma agraria, hasta el asesinato y “desaparición” de trabajadores de derechos humanos, estudiantes, sindicalistas y dirigentes políticos. Los asesinatos fueron altamente selectivos, pues mientras que a los dirigentes destacados se les dejaba generalmente aislados, los activistas locales eran asesinados para crear miedo social e imposibilitar la organización de base. Para 1989, el estadounidense Consejo de Asuntos Hemisféricos señaló nuevamente a Guatemala como el peor violador de derechos humanos de todo el continente.

El presidente Cerezo fue reemplazado en 1991 por un segundo civil electo, Jorge Serrano Elías, aunque este nuevo gobierno no hizo gran diferencia ni en relación a la situación de los derechos humanos ni en tratar de discutir una reforma agraria. Aún más, a pesar de las recomendaciones hechas por los enviados especiales de la ONU de derechos humanos, las patrullas civiles siguieron existiendo y el gobierno fracasó en desmilitarizar instituciones clave de Estado. Luego de seis años de régimen civil, en diciembre de 1992 el enviado especial de la ONU, profesor Christian Tomuschat informó que:

“El conflicto armado que ha afectado a Guatemala por muchos años continúa. Debido a esto, las fuerzas armadas son la única autoridad en grandes partes del territorio nacional, especialmente en las áreas rurales”.

### **Las negociaciones**

Con el fin de la Guerra Fría y las iniciativas regionales de paz en El Salvador y Nicaragua, se ejerció presión a ambas partes del conflicto guatemalteco para acudir a la mesa de negociaciones. A nivel interno, otros factores también estaban operando. El desarrollo de nuevos sectores de la economía, particularmente el turismo, estaban bajo amenaza por el continuo conflicto, por lo que la alianza tradicional entre ejército y empresarios empezó a resquebrajarse en la medida en que sectores en el interior de ambos empezaron a exigir negociaciones de paz para



proteger sus intereses. El primer paso en ese sentido fue el encuentro en Oslo entre la dirigencia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) en marzo de 1990, creando un marco para pláticas entre diferentes sectores de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, no fue sino hasta abril de 1991 que el gobierno, ejército y la URNG se reunieron en la ciudad de México para confirmar la agenda para las negociaciones.

A esas alturas, era ya muy difícil que ambos bandos dejaran de participar. Para el ejército, las negociaciones eran una forma de finalizar la guerra mientras se dejaba prácticamente intactas las estructuras políticas y económicas que la originaron. Para la URNG era una oportunidad para lograr una mayor difusión nacional de su programa político y, todavía más importante, desarrollar un nuevo espacio político en el interior del cual las causas de la guerra pudieran ser tratadas. La distancia entre ambas posiciones se evidenció por el lento paso de las negociaciones: por más de dos años, las conversaciones sólo avanzaron en la discusión del punto 1 de la agenda, democratización y derechos humanos.

El 5 de mayo de 1993, el equilibrio fue roto de una manera dramática cuando el presidente del equipo gubernamental en las negociaciones, Manuel Conde, suspendió las pláticas y anunció que la guerra sería ganada por medios militares. Veinte días después, el presidente Serrano suspendió la Constitución en un "autogolpe" que pudo haber provocado una nueva era de represión al movimiento social, a los primeros retornados y a otros sospechosos de apoyar a la guerrilla. Sin embargo, aunque pareció que los militares de línea dura habían retomado el control, esto fue algo temporal. Durante los eventos, el presidente Serrano fue obligado a renunciar a principios de junio.

Fuertes protestas populares en la ciudad de Guatemala encabezadas por la nuevo Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, jugaron un papel en estos eventos donde los militares cedieron importantes cuotas de poder, como no se veía desde 1954, aunque los factores principales probablemente fueron externos. Temiendo que los sucesos en Guatemala pudieran desestabilizar el proceso de paz en El Salvador, los Estados Unidos amenazaron con bloquear los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Estas medidas generaron pánico entre los empresarios guatemaltecos, y una vez que condenaron el golpe, éste ya no era viable. Luego de una febril actividad coordinada por el organismo intersectorial Instituto Nacional para el Consenso (INC), el Congreso se reagrupó y eligió de forma interina como presidente al procurador de los derechos humanos (1989-93), Ramiro de León Carpio.

El retorno al orden constitucional y el papel jugado por la comunidad internacional junto con los movimientos sociales en derrotar el autogolpe fueron factores determinantes en cómo el proceso de paz se desarrolló posteriormente. Mucha presión internacional fue ahora aplicada sobre ambos bandos para completar el proceso, mientras que los militares de línea dura fueron finalmente marginados y hubo fuertes llamados de parte de los movimientos sociales para jugar un papel en las negociaciones. Como resultado, cuando las pláticas se reiniciaron la posición de los militares fue limitada en el interior de una nueva comisión gubernamental para la paz (COPAZ), mientras que la ONU tomó un papel más activo al mediar en las negociaciones y verificar la implementación de los acuerdos a través de la misión de MINUGUA. Asimismo, se instauró la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), compuesta por todas las ONG legales que desearan participar. La ASC otorgó documentos de consenso al gobierno y a la URNG en cada uno de los temas sustantivos de las negociaciones. En muchos casos, las propuestas de la ASC fueron más radicales que el acuerdo final firmado e incluso que las posiciones negociadoras iniciales de la insurgencia.

Mientras que los acuerdos de derechos humanos fueron firmados en 1994, los siguientes dos años y medio retardaron el proceso de paz. Esto obedeció en gran parte a conflictos ocasionados por las presiones ejercidas sobre la URNG de parte de la comunidad internacional y del gobierno, que querían completar el proceso tan pronto como fuera posible. Además, el movimiento social señalaba la necesidad de reformas más sustanciales. La firma del acuerdo sobre la Comisión para el Esclarecimiento Histórico fue duramente criticada por los grupos de derechos humanos, dando como resultado un retardo de casi un año hasta que se firmó el siguiente acuerdo sobre derechos indígenas, el cual reflejaba propuestas más cercanas a las de la ASC.

En 1996, el año final de las negociaciones, otros acuerdos fueron firmados en rápida sucesión. Esto fue el resultado de la fuerza impresa al proceso por la elección del presidente Alvaro Arzú, cuya base de poder en buena medida descansaba en la comunidad empresarial reformista inclinada por el neoliberalismo. La comandancia de la URNG pensó que era importante aprovechar estos espacios abiertos con el nuevo gobierno para aislar aún más a los militares. La influencia empresarial se nota en la debilidad del siguiente acuerdo socioeconómico, donde la insurgencia hizo concesiones significativas, particularmente en el tema de la tierra.

## Conclusiones

Dada la escala, duración y amargura de la guerra guatemalteca, no resulta sorprendente que se necesitara casi una década para negociar un pacto político, ni

que este acuerdo permanezca poco claro en el mediano plazo. A un año del fin de la guerra, la paz en Guatemala sigue dependiendo de la cabal implementación de varios acuerdos, del compromiso constante de los principales actores sociales en Guatemala, y del apoyo financiero sólido de parte de la comunidad internacional.

En términos generales, si se mira los acuerdos como un todo, se puede argumentar que mientras muchas de las causas políticas que generaron la guerra civil han sido abordadas, las razones económicas del conflicto han quedado bastante diluidas. De esta forma, mientras que por un lado la participación política de los indígenas ha sido posible por primera vez en la historia de Guatemala, y el ejército pareciera que se está alejando de su papel dominante en la toma de decisiones políticas, la estructura de la tenencia de la tierra no parece que vaya a ser significativamente alterada aun cuando los acuerdos sean implementados en su totalidad. Asimismo, la debilidad del mandato de la Comisión de la Verdad sugiere que la impunidad de los militares guatemaltecos no será impugnada. En el área rural, mientras que las patrullas civiles han sido desmovilizadas y los refugiados han regresado masivamente al país, es difícil ver cómo puede llevarse a cabo un proceso judicial sobre lo que sucedió durante los años 80 sin alterar el balance nacional e internacional de fuerzas políticas que permitieron la firma del acuerdo de paz.

ACTORES CLAVE EN EL  
PROCESO DE PAZ  
Conciliation Resources

## **Antagonistas nacionales**

### *Los militares*

El ejército guatemalteco se encontraba ya militarmente victorioso sobre la resistencia armada para mediados de los años 80, luego de haber ocasionado decenas de miles de muertos y “desaparecidos”, el desplazamiento forzado de cientos de miles de personas, y haber armado a cerca de un millón de civiles en organismos de control conocidos como “patrullas civiles” (PAC/CVDC). A partir de entonces, una rama “constitucionalista” en su interior comenzó un lento y zigzagueante ascenso, al tiempo que abandonó gradualmente niveles de control sobre el gobierno y el proceso de paz. En 1985, se instaló un gobierno civil. En 1991, las pláticas de paz con los rebeldes comenzaron. En 1993, cuando los militares de línea dura ayudaron a fraguar un “autogolpe” dado desde el Ejecutivo, los constitucionalistas facilitaron la reinstalación de una administración legítima interina. Poco después, éstos declinaron tener una representación independiente en las negociaciones de paz y tres años después, propugnaron por limitar el papel del ejército a la defensa externa y en correspondencia ajustar su doctrina, entrenamiento, despliegue, tamaño y presupuesto.

Sin embargo, el ejército consistentemente ha resistido los llamados hechos para averiguar judicialmente sobre los abusos a los derechos humanos. Una enraizada cultura de silencio e impunidad permitió que torturas y asesinatos se mantuvieran como prácticas generalizadas aun en los años 90, y también que existieran fuertes ganancias provenientes del negocio de drogas y otros ilícitos. Estos problemas están aún por ser tratados.

Al momento de la firma de la paz, cifras oficiales abultadas situaban el número de efectivos militares en alrededor de 46,000. Después de la desmovilización, la cifra será cercana a los 30,000.

### *El sector privado*

Las élites del sector privado generalmente se han opuesto a cualquier redistribución significativa del poder político y económico, identificándose menos

con sus compatriotas en desventaja que con sus aliados en el gobierno y en la comunidad empresarial estadounidense e internacional. Durante el proceso de paz, propugnaron por limitar concesiones gubernamentales y claramente boicotearon el espacio reformista de la "sociedad civil". Sin embargo, algunos de sus elementos mantuvieron un cierto grado de compromiso en dicho proceso, lo que se hizo evidente en el encuentro con la URNG en 1990 y en la emisión de un comunicado elaborado cuidadosamente aunque no fuera totalmente conciliador. Siguiendo los lineamientos de las instituciones financieras internacionales, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y el Consejo Nacional de Agricultores de Guatemala (CONAGRO), incrementaron su compromiso estratégico de desregular el mercado y "modernizar" el Estado sobre prioridades neoliberales. Desde 1996, esto ha elevado a posiciones clave dentro del gabinete y en el servicio civil a prominentes empresarios desde donde han actuado como consejeros cercanos del gobierno. Como resultado, los intereses de la comunidad empresarial se encuentran fuertemente representados en las actuales políticas gubernamentales y en los aspectos clave de los acuerdos de paz en relación a la tenencia de la tierra, reforma impositiva y papel económico del Estado. Pese a presiones de las instituciones financieras internacionales, el sector privado mantiene una notoria evasión de sus mínimas obligaciones impositivas y se resiste a la reforma fiscal.

### *Los rebeldes*

Como respuesta a las derrotas militares, los grupos rebeldes guatemaltecos se organizan en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), cambiando tácticas a mediados de los años 80, reforzando sus vínculos con las organizaciones populares no combatientes y explotaron crecientemente las redes de apoyo internacional para evidenciar los abusos a los derechos humanos cometidos por el ejército y el proceso de militarización. Al mismo tiempo que sostenían una campaña de extorsión al sector privado y sabotaje a la infraestructura, éstos tentativamente dieron la bienvenida a la reinstalación de un régimen civil y acuerparon el proceso de paz de "Esquipulas", que posibilitó el debate político de un sector representativo de la sociedad política y civil del país. Pláticas directas con el gobierno se dieron a partir de 1991, aunque desacuerdos estratégicos llevaron a fluctuaciones en los compromisos de la URNG con el proceso de paz.

En las negociaciones de 1994-96, los rebeldes hicieron grandes concesiones sobre el tema de la reforma económica, pero a la vez aseguraron la participación de la ONU en la verificación de los abusos contra los derechos humanos, así como compromisos de todo tipo sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ellos

también moderaron significativamente sus demandas por una Comisión de la Verdad, posiblemente buscando una amnistía para sus propios miembros. Pese a algunos desacuerdos con parte de sus propias bases, la comandancia general de la URNG logró mantener su estrategia de negociación y para finales de 1996 ya había acordado un alto al fuego y una desmovilización militar, junto con un programa integral de reintegración a la vida civil.

Durante la desmovilización, el número de insurgentes armados era de 1,812 en el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); 1,025 en las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); 307 en la Organización del Pueblo en Armas (ORPA); y 470 en el llamado Frente Unitario (FU), una fuerza dominada por la ORPA pero con algunos combatientes del EGP y del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Todos los rebeldes registrados se desarmaron de acuerdo al programa establecido a mediados de 1997, y cada agrupación armada se disolvió poco después.

### *Sociedad política y el estado civil*

Aunque el gobierno civil democristiano de Marco Vinicio Cerezo (1985-1991) fracasó en garantizar mejoras sustanciales a los derechos humanos, sí aminoró la tenebrosa reputación de Guatemala a través de la promoción de pláticas de paz regionales. Al hacer esto, pudo resistir dos intentos de golpe de Estado y allanó el camino para un diálogo directo entre los rebeldes y un amplio rango de grupos políticos y civiles.

En 1991, Jorge Serrano Elías, del minoritario y derechista Movimiento de Acción Solidaria (MAS), ganó una cerrada campaña presidencial. Se dieron pláticas directas con la URNG y se estableció la agenda para todas las negociaciones posteriores, aunque Serrano se mostró finalmente incapaz de manejar las crisis políticas y económicas de principios de los años 90. Las conversaciones de paz se rompieron, los abusos a los derechos humanos se incrementaron, y las demandas de la sociedad civil fueron enfrentadas con un aumento del autoritarismo, lo que culminó en el llamado "autogolpe" de 1993 en donde Serrano suspendió la Constitución e intentó disolver los poderes legislativo y judicial. Luego de que el Congreso se reafirmara a sí mismo e instalara una nueva administración interina, su presidente, el anterior *ombudsman*, Ramiro de León Carpio, pronto hizo arreglos para purgar la corrupción y reforzar a los sectores moderados del ejército. Los acuerdos sobre derechos humanos previamente suspendidos fueron finalmente firmados, pero las negociaciones se empantanaron nuevamente en los temas de la reforma socioeconómica.

En las elecciones de 1995/96 el ex alcalde de la ciudad de Guatemala, Alvaro Arzú, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), apenas derrotó al candidato presidencial Alfonso Portillo por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el partido del ex dictador militar general Efraín Ríos Montt. Liberado de compromisos con la línea dura del ejército y con un fuerte apoyo de la comunidad empresarial, las elecciones de Arzú catalizaron la finalización del proceso de paz. De igual significado en el largo plazo fue el tercer lugar ganado por el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), un amplio frente centro-izquierdista dominado por activistas de sindicatos y organizaciones populares. Mientras que la recomposición de la izquierda guatemalteca continuó con la formación de la Izquierda Unida (IU) junto a todo tipo de luchas de poder, renuncias y señalamientos, el hecho de que el FDNG haya podido hacer su campaña electoral más o menos libre de hostigamientos significa un pluralismo y tolerancia sin precedentes en la política guatemalteca. Esta liberación podría incrementarse todavía más por el proyecto de descentralización político-administrativa propuesto en los acuerdos de paz. Esto ya ha permitido un nivel sin precedentes de escrutinio y criticismo a las políticas gubernamentales en temas de largo alcance como pobreza, reforma distributiva, corrupción estatal, delincuencia y evasión fiscal.

Sin embargo, a mediano plazo al menos, pareciera ser que el sistema de justicia será ineficiente para combatir el crimen y la cultura de silencio e impunidad. Entre los factores que evidencian lo anterior están algunas desconcertantes órdenes de apelación destinadas a entorpecer los procesos legales, el alcance limitado de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) junto a su lenta organización, y la violación a acuerdos previos de derechos humanos de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996, que efectivamente establece una nueva amnistía por los perpetradores de los crímenes “políticos” del pasado.

### *La oposición civil*

En 1984 surgió el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y rápidamente encabezó la resistencia popular, a la vez que enfrentó una fiera represión militar que acabó con la vida de dos de sus miembros fundadores un año después. Formado mayoritariamente por mujeres indígenas, el GAM se centró inicialmente en apoyar a los familiares de los “desaparecidos”. Con el tiempo, sin embargo, empezó a compartir con la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA) un papel más amplio de monitorear extraoficialmente todos los abusos cometidos por los militares. Otros grupos de derechos humanos surgieron a finales de los ochenta, entre ellos la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), con 14,000 miembros, y el Consejo de Comunidades Etnicas (CERJ) que se opuso a las patrullas civiles a nivel local. Junto con el GAM, estos grupos empezaron a



identificar cementerios clandestinos y a realizar una serie de exhumaciones, lo que creó severos problemas a los sucesivos gobiernos y también hizo que se intensificaran las campañas militares y paramilitares dirigidas a minar, dismantelar y eliminar a estos opositores. En 1987, también fue creada la Unión de Acción Sindical y Popular (UASP), la que presionó por reformas sociales y económicas y demandó un fin a la represión. La UASP como grupo coordinador de amplia base dirigido por UNSITRAGUA e influenciado por la URNG, pronto se convirtió en un espacio central para las demandas de las organizaciones civiles que también hicieron desde allí contribuciones al proceso de paz.

A principios de los noventa, la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) se desprendió del Comité de Unidad Campesina (CUC) para concentrarse en el tema sobre la propiedad de la tierra. La Asociación de Familiares de Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA) también se organizó como un desprendimiento del GAM y un gran número de nuevas organizaciones empezaron a emerger con cada vez mayor independencia de la insurgencia. Empleando varios métodos, estos grupos promovieron todo el abanico de las actividades de derechos humanos, apoyaron intereses sectoriales tanto de forma independiente como en el interior de grupos coordinadores como la UASP y la Coordinadora de Organizaciones de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA).

Las organizaciones civiles representaron un papel clave en la ampliación del debate y en la maduración de la sociedad política guatemalteca, especialmente cuando interactuaron con asociaciones empresariales y con partidos políticos en la Instancia Nacional de Consenso (INC), una agrupación que desarrolló importantes iniciativas para el restablecimiento de un gobierno legítimo después del “autogolpe” de 1993. En la medida en que canales convencionales para la expresión política han empezado a ampliar sus cauces, miembros del GAM, CERJ, CONAVIGUA y otros, han reorientado sus energías, involucrándose en debates y actividades de agrupaciones políticas de centro y centro-izquierda. Como resultado de esto, la “sociedad civil” se encuentra menos centralizada y unificada que en el pasado. Su lugar en el permanente proceso de construcción de la paz dependerá en gran medida en cómo se adapte a las nuevas circunstancias.

## **Instituciones nacionales para la paz**

### *Comisión Nacional de Reconciliación (CNR)*

Bajo los términos del acuerdo de 1987 de Esquipulas II, la CNR fue establecida por el gobierno con un delegado oficial, un representante de los partidos políticos

existentes, un ciudadano prominente y un delegado de la Conferencia Episcopal Guatemalteca (CEG). Ese mismo año, la comisión facilitó el primer encuentro entre la URNG y los representantes estatales y luego se involucró en pláticas posteriores con la insurgencia en 1988. En 1989 inauguró el Gran Diálogo Nacional para discutir los principales problemas de Guatemala. Aunque boicoteado por organizaciones del sector privado, el diálogo creó un espacio único para la sociedad civil y le permitió establecer la agenda para todas las pláticas de paz posteriores. En 1990 el gobierno designó a su representante ante la CNR e hizo un llamado para un encuentro entre ésta y la URNG con el fin de preparar condiciones para un diálogo directo. Este encuentro fue seguido por otros que involucraron a la CNR, la insurgencia y cinco agrupaciones separadas de la sociedad política y civil. En estos encuentros se desarrolló posteriormente la agenda para las pláticas que posteriormente fue aprobada por el gobierno, el ejército y la URNG.

Después de 1991, la CNR disminuyó significativamente su influencia y fue desmantelada por el gobierno en 1993. Aunque actitudes polarizadas permanentemente limitaron el desarrollo de negociaciones constructivas a lo largo de la existencia de la CNR, ésta fue crucial en la generación de opinión pública, el aumento de presión a las partes para una mayor transparencia sobre sus actividades y en promover una mayor participación política sin miedo a la represión.

#### *La Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG)*

Confiada en su apoyo internacional y por su papel dirigente en la CNR, la CEG estuvo muy activa en el desarrollo del Gran Diálogo Nacional en 1989. Para el año siguiente, su representante ante la CNR, el obispo de Zacapa monseñor Rodolfo Quezada Toruño, fue nombrado por el gobierno como “conciliador” oficial, un cargo desde el cual facilitó el diálogo primero entre la CNR, la URNG y los sectores sociopolíticos y luego entre el gobierno, el ejército y la insurgencia.

Aunque influyente en el establecimiento de una agenda de pláticas integrales y logrando hacer dialogar a las partes, la Iglesia católica, sin embargo, no tuvo para muchos ni la “imparcialidad” ni la “fuerza” para generar acuerdos en los temas más sensitivos y fue relegada de su papel mediador en 1993. La CEG fue posteriormente llamada a convocar la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y monseñor Quezada ocupó la dirigencia de esta asamblea hasta 1995.

#### *La Comisión Gubernamental de Paz (COPAZ)*

La COPAZ fue creada por el presidente Ramiro de León Carpio en 1993 y signó todos los acuerdos posteriores a su creación. Encabezada por Héctor Rosada,

un sociólogo con vínculos cercanos al ejército, se convirtió en el cuerpo formal de negociación del Estado, uniendo a los negociadores del gobierno y del ejército en un solo mando y separando institucionalmente sus intereses de los de la sociedad civil. En 1986, el presidente Arzú reemplazó a Rosada por Gustavo Porras Castejón, un ex dirigente del EGP. Tanto la formación de la COPAZ como este relevo político se tradujo en una cierta disminución de la influencia de los militares de línea dura en el proceso de paz y antecedió a algunos pasos significativos en las negociaciones. Sin embargo, esta institución también imprimió una dimensión gradualmente excluyente al proceso de paz, lo que permitió al ejército, guerrilla y gobierno fraguar un acuerdo de paz bastante alejado de la dirigencia de la sociedad civil.

### *La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)*

La creación de una amplia asamblea de la sociedad civil fue promovida por el gobierno y la URNG a principios de 1994 para discutir la agenda sustantiva de las pláticas de paz, así como diseñar documentos de consenso y dar recomendaciones que, aunque sin carácter obligatorio, tenían la intención de “facilitar un entendimiento entre las partes”. La ASC fue establecida después de la firma del Acuerdo Global de Derechos Humanos y representantes de once sectores sociales fueron invitados a participar, de los que sólo el CACIF declinó. Manteniéndose estrictamente dentro de un programa de un año de duración, la ASC preparó documentos sobre todos los temas sustantivos, elaborados primeramente por organizaciones individuales, luego por sectores y finalmente por el organismo como un todo.

La ASC se compone de diez representantes (cinco regulares y cinco alternos) de once sectores, habiendo participado los primeros cinco en las consultas posteriores al Acuerdo de Oslo en 1990.

El presidente de la ASC contó con el apoyo de un secretario general y un comité organizador compuesto por los sectores de Oslo más el sector maya. Cada sector fue responsable de arreglar sus reuniones y elegir a sus representantes.

La ASC fue dominada en gran medida por sindicatos de izquierda y organizaciones populares, por lo que sus relaciones con gobierno y empresarios fueron erráticas. Su influencia se hizo claramente evidente en el Acuerdo sobre Derechos Indígenas de 1995, pero ésta posteriormente fue marginada en la medida en que las negociaciones fueron menos consultativas. Simultáneamente, la unidad, capacidad y credibilidad popular de la ASC fue significativamente minada por la renuncia de

su presidente y por la salida de varios dirigentes del emergente FDNG. Los logros más concretos de la ASC fueron probablemente la experiencia ganada por las organizaciones civiles al intercambiar experiencias entre sí, el consenso logrado entre sus miembros y el éxito obtenido desde mediados de 1995 en el proceso de cabildeo con las agencias internacionales de préstamo para la implementación y monitoreo de la asistencia de posguerra.

## **Participantes internacionales**

### *Gobiernos regionales*

En 1983, a raíz de grandes flujos de exiliados y refugiados guatemaltecos, México redobló sus esfuerzos al interior del Grupo de Contadora de naciones de América Latina para llamar la atención internacional sobre el conflicto centroamericano, reconocer a las fuerzas insurgentes regionales y promover un ablandamiento en la posición militarista de los Estados Unidos. Inspirados también por los esfuerzos del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, líderes regionales supieron capitalizar la distensión de la Guerra Fría y generaron una serie de conversaciones entre los presidentes centroamericanos con el fin de lograr una cooperación económica regional y fomentaron el interés común por solucionar políticamente las guerras internas. Dichas pláticas, sostenidas en Esquipulas, Guatemala, culminaron en el documento de 1987 conocido como: "Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera para Centroamérica" (el acuerdo de "Esquipulas II"). Esquipulas II otorgó las bases para el establecimiento de la CNR y el Gran Diálogo Nacional en Guatemala. El hacer esto, logró que la política regional estadounidense se alejara gradualmente de su apoyo a militares y políticos conservadores en el poder y se orientara hacia la desmilitarización, la liberación política, el reforzamiento institucional y el respeto a los derechos humanos.

## Asistencia económica y militar de los EE.UU. a Guatemala, de 1946 a 1994

Año	Monto promedio anual*
1946-49 .....	2.3
1950-54 .....	1.1
1955-59 .....	23.1
1960-64 .....	20.6
1965-69 .....	30.4
1970-74 .....	21.0
1975-79 .....	13.7
1980-84 .....	6.9
1985-89 .....	46.7
1990-94 .....	24.9

\* Cifras en millones de dólares de 1970

Fuente: *Statistical Abstract on Latin America*, Volumes 30 and 33, publicado en la Universidad de California en Los Angeles.

Durante los tres años que siguieron a Esquipulas II, México, Costa Rica, Ecuador y Canadá prestaron su territorio para que se realizaran negociaciones entre la CNR, agrupaciones sociales y políticas, y la URNG. En 1990, la ayuda militar estadounidense fue suspendida y el embajador en Guatemala fue temporalmente llamado a su país en protesta por la corrupción, el narcotráfico, la muerte de ciudadanos estadounidenses y otros abusos de derechos humanos. Mientras tanto, entre 1991 y 1996 México prestó su territorio para realizar pláticas entre el gobierno y la URNG en relación a casi todos los acuerdos sustantivos. A México, los Estados Unidos, Venezuela y Colombia les fue dado el status de "países amigos" en 1994, y se encargaron de respaldar los apoyos de la ONU al proceso de paz y dotar de "seguridad y firmeza" a los compromisos de paz.

### *Gobiernos extrarregionales*

Fuera del continente americano, fue el gobierno noruego el que jugó el papel facilitador más significativo en el proceso de paz. Este apadrinó las pláticas CNR/URNG en 1990 que produjeron el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz (el llamado "Acuerdo de Oslo"). Este documento político despejó la vía para otros encuentros entre la insurgencia y varias agrupaciones sociopolíticas, a la vez que estableció una agenda marco para encaminar el proceso de paz. Seis años después, la URNG regresó a Oslo, esta vez con los negociadores gubernamentales, para firmar el cese definitivo al fuego.

Por su parte, el gobierno español apadrinó el primer contacto entre la URNG y los representantes estatales en 1987; el primero de los encuentros consultivos posteriores a Oslo en 1990; y la firma del Acuerdo de Integración Legal de la URNG en diciembre de 1996. Las conversaciones conducentes a acuerdos previos sobre reforma constitucional, fueron respaldadas en Estocolmo por el Gobierno sueco.

En 1994, los gobiernos noruego y español fueron nominados “países amigos” en reconocimiento a su contribución al proceso de paz.

### *Donantes internacionales*

Una vez que el espacio para el acuerdo político empezó a ser construido a principios de los años noventa, el rango de donantes afiliados al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Grupo Consultivo del Banco Mundial empezaron a vincular su apoyo a Guatemala con una agenda neoliberal integral. Además de sus propiedades básicas de estabilidad macroeconómica y privatización, esta agenda implicó también un grado de compromiso para lograr la eficiencia administrativa, el pluralismo político, la inversión social y el respeto a los derechos humanos básicos. Utilizada estratégicamente en los cabildos de la ASC que buscaban promover sostenibilidad y participación local en los proyectos de ayuda, también creó un incentivo inmediato al gobierno guatemalteco para completar las negociaciones.

Reunido a principios de 1997, el Grupo Consultivo prometió cubrir casi el 75% de los US\$2.6 billones que costaría la implementación de los acuerdos de paz, al canalizar donaciones y préstamos de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, del Banco Centroamericano de Integración Económica, y de los Estados Unidos, Alemania y España. Sin embargo, este apoyo fue también condicionado, especialmente a que el gobierno de Guatemala cubriera el faltante. Esta condición, que obliga al gobierno a realizar una difícil reforma impositiva, fue más tarde reiterada como una obligación por el FMI. Existe poca duda de que los donantes internacionales han y continuarán jugando un papel clave en determinar el éxito y dirección de la construcción de la paz en Guatemala.

### *Naciones Unidas*

Luego de proveer observadores para el Gran Diálogo Nacional y para el fallido “proceso de Oslo” (1990-93), la ONU fue llamada nuevamente en 1993-94 para elevar su papel en las negociaciones. Esta delegó a un “moderador” para presidir las conversaciones siguientes y “hacer propuestas para facilitar la firma de un acuerdo para una paz firme y duradera”.

También se le pidió a la ONU verificar la implementación del Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994 y de las áreas relacionadas con los derechos humanos en el acuerdo indígena de 1995. La Misión Verificadora de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de Cumplimiento con los Compromisos del Acuerdo Integral de Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) fue establecida formalmente en noviembre de 1994, empezando a operar a toda capacidad tres meses después con 13 oficinas a nivel nacional con más de 400 empleados.

El papel de MINUGUA ha sido: I tratar y verificar las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos; II monitorear el desempeño de las instituciones estatales en relación con estos abusos; III dirigir informaciones públicas y campañas educativas; IV dar apoyo institucional a las organizaciones de derechos humanos existentes; y V hacer recomendaciones generales para promover un total respeto a los derechos humanos. Hasta la fecha, MINUGUA ha redactado seis informes que detallan sus progresos en relación con estas funciones. Al tiempo que es acreedora de un amplio reconocimiento por frenar significativamente los abusos en materia de derechos humanos, el organismo ha luchado también por superar la cultura de impunidad alrededor de continuadas violaciones a los derechos humanos.

En 1997, las ya existentes funciones de MINUGUA fueron integradas en un mandato más amplio con el fin de verificar la implementación de todos los acuerdos de paz. El ex moderador Jean Arnault fue designado director de la nueva MINUGUA pero posteriormente fue implicado en el supuesto encubrimiento del asesinato de Juan José Cabrera por parte de militares. Cabrera (alias "Mincho") era un comandante de ORPA que participó en el secuestro de un familiar de edad avanzada del presidente Arzú, lo que amenazó con hundir las pláticas de paz a finales de 1996. Este supuesto encubrimiento generó dudas sobre el papel de Arnault, en el sentido de que éste podría tener compromisos previos en su doble papel de mediador y verificador del proceso de paz.

Otras agencias de la ONU que han hecho contribuciones significativas a la reciente construcción de la paz en Guatemala son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Retornados en Centroamérica (PRODERE).

VERDADES VIOLENTAS:  
LAS POLÍTICAS DE RECORDAR  
EL PASADO EN GUATEMALA  
Richard Wilson



## Introducción

*Guatemala sufre de una historia oficial mutilada... como que si recordar fuera peligroso, porque recordar es repetir el pasado como una pesadilla.*

*Eduardo Galeano,*

*Guatemala, julio de 1996*

Tan pronto como la tinta del acuerdo final de paz se secó y la guerra más larga de América Latina terminó, la sociedad civil y política se enfrentó a la difícil tarea de tratar las pasadas violaciones a los derechos humanos y establecer un nuevo marco político donde estas violaciones no puedan ocurrir nunca más. Estos deseos de encontrar justicia y consolidar la democracia, representados frecuentemente como “venganza” vs. “reconciliación”, parecen incompatibles a primera vista. El acertijo que normalmente se nos presenta es este: ¿Cómo hacer para que el Estado revele verdades sobresalientes sobre el pasado y atribuya responsabilidades donde corresponda sin minar la construcción nacional y la consolidación estable de las instituciones democráticas? Este capítulo sostiene que tales intenciones no son contradictorias sino compatibles y hasta se fortalecen mutuamente. Romper con un régimen de negación y desafiar la impunidad no debe verse como un obstáculo sino como precondiciones para reforzar la legalidad y consolidar las instituciones democráticas.

Este trabajo evalúa la contribución de la comisión de la verdad en desafiar la impunidad y democratizar las instituciones de Estado al situarla en un contexto más amplio donde existan nuevas formas de amnistía, junto con procesos sociales para recordar el pasado y nuevos desarrollos en el interior del sistema de justicia. En más de dos países, durante los últimos diecisiete años, las comisiones de la verdad se han convertido en una estructura clásica de posguerra creadas para tratar públicamente temas pendientes basados en violaciones pasadas a los derechos humanos. Estas han tomado una gran variedad de formas, habiendo sido algunas establecidas por presidentes civiles, mientras que otras, como la de Guatemala, conducidas bajo los auspicios de Naciones Unidas. Ahora bien, casi todas han sido constituidas por un equipo investigador con mandato para recopilar testimonios, corroborar las eviden-

cias y producir informes capaces de documentar la historia de abusos a los derechos humanos y hacer recomendaciones en relación con reformas estructurales y reparaciones a las víctimas.

Las comisiones de la verdad no son únicamente una investigación cuasi legal sobre los tenebrosos hechos de la guerra sucia, sino que también una lección de historia nacional, debido a que cuestionan o confirman la mutilada versión oficial sobre el pasado. Debemos estar conscientes de la politización histórica en un ambiente de posguerra, cuando el conflicto deviene hacia una lucha discursiva sobre las violaciones a los derechos humanos durante la guerra, y cuando a ambos bandos les queda claro que quien controle el pasado controla también el futuro.

### **Cabildeando para una comisión de la verdad**

Como se ha visto en un capítulo anterior a este trabajo, las dictaduras militares guatemaltecas de 1970-1986 fueron más efectivas que otras de Latinoamérica en atomizar, fragmentar y simplemente eliminar a reformistas y a revolucionarios por igual a través del uso del terror indiscriminado, coerción y niveles extremos de violenta represión. Mientras que la solidaridad internacional alrededor de El Salvador dio a conocer estas violaciones a nivel mundial, los generales guatemaltecos fueron capaces de asesinar a decenas de miles de civiles mientras la comunidad internacional fue incapaz de percibir lo que un cineasta ha llamado un "holocausto oculto".<sup>1</sup>

La estrategia de terror a través de desapariciones forzadas fue algo integral dentro del proyecto contrainsurgente, lo que a su vez catalizó un movimiento para que de alguna forma se investigara la suerte de decenas de miles de guatemaltecos. La Iglesia católica, casi la única organización civil con base popular que sobrevivió a la represión (aunque golpeada y amenazada), creó su propia oficina de derechos humanos a finales de los años 80 e hizo un llamado para instaurar una comisión para investigar la pasada represión estatal.

Uno de los primeros movimientos sociales que desafió el muro de silencio alrededor de la represión fue el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), formado por familiares de los "desaparecidos". El GAM también hizo un llamado para crear una comisión para investigar un número estimado de 38,000 desaparecidos que, de acuerdo con Americas Watch, constituyen el 42% de todos los desaparecidos de América Latina.<sup>2</sup> Miembros del GAM organizaron grandes demostraciones en la

---

1 Ver Dunkerley 1993, Jonas 1991, y Painter 1987.

2 Citado en Painter 1987:93.

capital por primera vez desde 1980. En 1984, el GAM condujo una marcha de unas 100,000 personas al cuartel general de la Policía Nacional y luego a la Catedral Metropolitana. Después ocuparon las oficinas del Congreso ese mismo año. La agitación popular del GAM pronto atrajo acusaciones de parte de los oficiales militares en el gobierno en el sentido de que éstos eran comunistas “subversivos” tras lo cual se desató una tenaz represión que condujo a la muerte de dos de sus fundadores,<sup>3</sup> en marzo y abril de 1985.

Como respuesta a la presión del GAM, el dictador militar, general Oscar Mejía Victores, creó una comisión tripartita en 1985, para tratar el caso de las desapariciones. Después de un periodo de inactividad donde ni siquiera se entrevistaba a los familiares de las víctimas, la Comisión se disolvió por sí misma, arguyendo no poder encontrar el paradero de cientos de personas cuyas desapariciones les fueron reportadas. La Comisión no hizo ningún informe formal o público. El advenimiento de un régimen civil en 1986 no creó ninguna circunstancia favorable para realizar alguna búsqueda interesada alrededor de las violaciones a los derechos humanos. Ese año, la Corte Suprema delegó al juez Olegario Labbé como “Juez Ejecutor” para tratar todas las demandas de *habeas corpus*, pero cuando el GAM antepuso 1,367 demandas, el presidente Vinicio Cerezo rechazó cualquier encuentro posterior con la agrupación y canceló los planes de instaurar una comisión especial presidencial sobre los “desaparecidos”.

## El acuerdo sobre la comisión de la verdad

A finales de los años 80, el movimiento de derechos humanos tuvo noticia sobre la comisión de la verdad argentina y dirigió sus esfuerzos al establecimiento de una comisión similar en Guatemala. Esta posición fue formalmente endosada por la URNG, a tal extremo que la misma bloqueó las negociaciones con los militares por algunos años. Una vez que el proceso de Oslo se desarrolló a principios de 1990, la cuestión de la comisión de la verdad fue gradualmente perdiendo fuerza y finalmente se acordó situarla como de baja prioridad con el fin de llegar a acuerdos en otros puntos de la agenda. Una sección que establecía la creación de una comisión de la verdad fue removida del primer acuerdo bajo la mediación de Naciones Unidas para facilitar la firma del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos del Proceso de Oslo firmado en marzo de 1994.

Pese a estos tropiezos, las propuestas del GAM para una comisión de la verdad fueron aceptadas por la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y luego por la

---

3 Héctor Gomez Calito v Rosario Godoy de Cuevas.

Comisión político-diplomática de la URNG, que llevaba a cabo investigaciones de base para las negociaciones. La ASC nominó a la dirigente del GAM, Nineth Montenegro, para que asistiera a las negociaciones en Oslo, aunque la representación de la sociedad civil habría de tener poco impacto en el acuerdo final firmado en junio de 1994 que estableció la "Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca" (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH, o comisión de la verdad). La debilidad del acuerdo se debió a muchos factores, tales como la poca influencia en el proceso de parte de actores civiles y la debilidad política de la URNG al momento de las negociaciones.

Si se observa detenidamente el mandato de la comisión de la verdad, su objetivo establecido es el de "esclarecer con completa objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca y que estén vinculados al conflicto armado." Indudablemente, habrá muchas diferencias respecto a la última cláusula "vinculados al conflicto armado" tanto dentro como fuera de la comisión. El ejército favorece una interpretación más estrecha que señala que las torturas o asesinatos, presuntamente cometidos por las fuerzas de seguridad, de algunos civiles no alineados (ciudadanos estadounidenses, periodistas e investigadores) se encuentran fuera de la jurisdicción de la CEH ya que no se relacionan con el conflicto armado.

La CEH cuenta con muy poco tiempo para hacer posible la investigación de un largo período de represión. Sólo le será posible operar por seis meses con posibilidad de extenderse a un año y debe investigar violaciones sobre un período de 36 años que va desde los comienzos del conflicto armado en 1960 hasta la firma del acuerdo final de paz en diciembre de 1996. En la mesa de negociaciones la posición de la ASC y de la URNG fue la de empezar las investigaciones a partir de 1980 para que fueran incluidos los casos de violencia más recientes y extremos con la esperanza de que por ser un periodo más corto se obtendrían mayores resultados. Los negociadores gubernamentales,<sup>4</sup> por su parte, presionaron para extender la escala de tiempo e incluir todo el periodo del conflicto armado con el fin de sobrecargar de trabajo al pobremente equipado organismo investigador. Esta última posición ganó.

Los resultados de las investigaciones de la comisión deberán ser publicados en un reporte que "hará juicios objetivos acerca de los eventos durante el periodo en consideración, tomando en cuenta factores externos e internos." Como es de esperar,

---

4 COPAZ, o Comisión Gubernamental de Paz.

esta cuestión de “objetividad” tiene implicaciones políticas polarizadas. El punto de vista expresado por el negociador de COPAZ, Dr. Héctor Rosada,<sup>5</sup> que cuenta con fuerte apoyo de círculos gubernamentales y militares, es que deben existir “narrativas simétricas” sobre la violencia que señalen por igual al ejército y a la guerrilla.

El informe de la comisión hará recomendaciones específicas para promover “una cultura de respeto mutuo, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del proceso democrático”. Desafortunadamente, las recomendaciones no tendrán ningún carácter obligatorio para el gobierno de turno. Los grupos del sector popular fueron los que se mostraron más contrariados por esta ausencia de fuerza legal para la CEH, haciéndola la más débil comisión de la verdad de la historia reciente. Al contrario de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, la Comisión Guatemalteca de Esclarecimiento Histórico no tiene poder de búsqueda, captura o emplazamiento.<sup>6</sup>

La cláusula más crucial de todas señala que el trabajo, recomendaciones e informe de la CEH “no individualizará responsabilidades, ni tendrá implicación legal”. Esto significa que ningún nombre podrá ser identificado en el informe final, contrariamente al caso salvadoreño donde el reporte de la comisión de la verdad administrada por Naciones Unidas dio claros indicativos de responsabilidad personal en más de 30 violaciones de alto perfil (Naciones Unidas, 1993). El “no tener ninguna implicación legal” del acuerdo parece que excluirá el uso de cualquier información obtenida por las investigaciones de la comisión para un enjuiciamiento civil o judicial posterior. Aparentemente no puede existir vínculo formal entre la comisión de la verdad y el proceso de reforma actual del sistema de justicia. Nuevamente, esto contrasta con la experiencia de otras partes. En Argentina, por ejemplo, con la información obtenida por la comisión de la verdad se realizaron juicios en los tribunales. Ahora bien, en Guatemala será difícil reforzar tal disposición en la práctica una vez que la información llegue al público, ya que podrá prestar apoyo para realizar juicios en varias otras formas indirectas. Por lo tanto, la validez legal o no de la información recogida por la comisión de la verdad dependerá de las decisiones futuras de las cortes guatemaltecas e internacionales, mismas que es de esperar serán diversas y contradictorias.

Dado que el acuerdo creó una comisión de la verdad sin poderes legales para investigar, que no puede nombrar individuos y que luego producirá recomendaciones que pueden ser ignoradas, entonces, ¿para qué existe? Una corriente dominante

---

5 Entrevista personal, 23 de julio de 1996.

6 Ver Wilson 1995, 1996.

de pensamiento en el interior de MINUGUA, tal y como fue expresada por Jaime Esponda, director de la Verificación de los Derechos Humanos, afirma que la comisión debe definir las causas de la violencia y atribuir sólo una responsabilidad institucional general. Desde su punto de vista, una comisión que individualice responsabilidades no es posible en Guatemala, donde la masiva represión en contra de campesinos indígenas mayoritariamente analfabetos en el contexto de un Estado con instituciones colapsadas dejaron muy pocos casos "justiciables".

El razonamiento de Esponda, sin embargo, presenta defectos en la medida en que existen algunos hechos, incluyendo grandes masacres, que han sido bien documentadas por organizaciones humanitarias y por la iglesia católica. Pese a la existencia de detalladas evidencias, sin embargo, el punto de vista prevaleciente es que la CEH hará un estudio abstracto de las causas del conflicto, como la pobreza estructural, las formas autoritarias de gobernabilidad y la intervención extranjera. El informe preparatorio de Naciones Unidas escrito por el miembro del equipo de la CEH, Roberto Rodríguez, recomendó que la comisión de la verdad debería producir un estudio académico que sirviera de válvula de escape a la frustración acumulada por las víctimas.<sup>7</sup> Mediante la emisión de una sanción moral en contra de aquellos que fueron responsables de la violencia, Guatemala podrá dejar la espiral de violencia y lograr en última instancia una "reconciliación".

### **Escaramuzas alrededor de la verdad**

La mayor controversia alrededor de la CEH se refiere a su incapacidad de identificar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. La comisión de la verdad es un enfrentamiento en la larga e inconclusa guerra por recuperar la memoria colectiva, por lo que se esperaba que las primeras batallas fueran, como siempre, sobre quién deberá ser identificado. Este es un debate que se extiende mucho más allá de los confines de Guatemala —en la Comisión Rettig chilena, estos nombres tampoco aparecieron en el informe final—. <sup>8</sup> Esta decisión ha sido defendida por miembros de la misma Comisión Rettig, tales como José "Pepe" Zalaquett, quien argumenta que al identificar personas, una comisión de la verdad decide de antemano la culpa o inocencia de alguien sin que medie un proceso y juicio imparcial.

---

7 Roberto Rodríguez Casabuena. Informe Final: Actividades preparatorias de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de Violencia que han causado sufrimiento a la Población Guatemalteca, Naciones Unidas: Nueva York, 2 de septiembre de 1996.

8 Ver Boraine 1995, Ensalaco 1995.

En el contexto de Guatemala, existen buenas razones para identificar a los perpetradores de la violencia en el informe de la comisión de la verdad. Aun cuando generalmente se conoce quién fue responsable por los masivos niveles de violencia en los años 70 y 80, todavía existe una gran negación oficial por parte de los militares. La CEH hubiera cumplido una función vital con sólo sancionar oficialmente lo que la comunidad de derechos humanos ha venido diciendo por décadas. Aun más, la inclusión de nombres en el informe de la comisión habría tenido implicaciones importantes para el emergente Estado de legalidad de Guatemala. Si el nombramiento de los victimarios se basara en un trabajo forense creíble junto con su respectiva corroboración, entonces esto fortalecería el sistema de justicia al sentar un precedente de buena práctica de investigación judicial.

Si examinamos más ampliamente hechos de memoria social, se hace evidente que señalamientos generales de responsabilidad institucional no son suficientes. Una comisión de la verdad nacional no es un cuerpo oficial aislado de los procesos sociales que ocurren a su alrededor. El retrabajar y recuperar la memoria social también ocurre a nivel local donde de manera normal las iniciativas toman la forma de recuerdos simbólicos, como el monumento en las afueras de Rabinal, Baja Verapaz, a los masacrados en Río Negro, o la cruz en la montaña en Sahakok, Alta Verapaz, que está flanqueada por lápidas con 916 nombres de personas masacradas por el ejército a principios de los años 80. Ya que una comisión de la verdad nacional es solamente uno entre muchos procesos de recuperación de la memoria en una sociedad, entonces, ésta debe ser evaluada en última instancia con base en cómo se relaciona con la conciencia de quienes experimentaron la guerra.

En iniciativas basadas en la comunidad en el altiplano maya, el identificar a las víctimas parece ser el primer hecho para decididamente romper el silencio alrededor de las violaciones a los derechos humanos. Al registrar fielmente los nombres de las víctimas, los “secretos públicos” de una comunidad son revelados para iniciar una ruptura del régimen de negación. Entonces, la primera declaración sobre el pasado debe ser por necesidad un minucioso recuento de qué pasó exactamente, cuándo, a quién, a manos de quién, antes de que otras discusiones (como cuáles fueron las motivaciones estructurales de la violencia) puedan empezar.

En muchas instancias, el acto de recordar no se completa a menos que los perpetradores sean también identificados.<sup>9</sup> El monumento a los masacrados en Río Negro construido en 1993 fue erigido luego de que uno más pequeño fuera destruido por los propios victimarios -un grupo de patrulleros civiles viviendo en

---

9 Este no es siempre el caso, pues en el memorial de Sahakok no se identifica a los perpetradores.

aldeas vecinas-. El gran monumento de concreto, reconstruido de tal manera que es prácticamente imposible destruirlo, señala claramente en su base que las más de 100 víctimas fueron "muertas por los patrulleros de Xococ". Los perpetradores de la violencia han hecho grandes esfuerzos para erradicar las evidencias recriminatorias y para obstruir los intentos públicos por recordar el pasado. Varios patrulleros civiles de Xococ fueron puestos en prisión en 1996 por hurgar entre los despojos de una tumba clandestina exhumada por el Equipo de Antropología Forense.

La diferencia entre una concepción de verdad oficial y una más comunitaria con frecuencia estriba en la identificación o no de los victimarios. La ausencia de nombres de los violadores a los derechos humanos en el informe de la CEH perpetúa un silencio oficial sostenido por los regímenes militares del pasado y por los gobiernos civiles del presente. Evitar la responsabilidad individual bajo una filosofía corporativa militar ha sido una estrategia clásica del ejército para mantener la impunidad. Esto se demostró recientemente en la defensa legal colectiva de los soldados involucrados en la masacre de 1995 de Xamán. Todos ellos tuvieron una defensa como grupo, aun cuando se sabía que algunos habían disparado directamente a la multitud, otros al aire y el resto en ningún momento.

A través de mecanismos tales como la CEH y la Ley de Reconciliación Nacional que han servido para amnistiar a los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos, las élites gubernamentales y del ejército se proponen evadir cualquier responsabilidad por los crímenes políticos del pasado. El anterior negociador de COPAZ, Antonio Arenales Forno, generalmente visto como un aliado cercano del ejército, me dijo en una ocasión: "tendremos una comisión de la verdad con amnistía y ahora el ejército ha aprendido mejor cómo manejar la verdad".<sup>10</sup>

Este manejo de la verdad ya es del dominio de militares como el coronel Otto Noack, ex jefe del Departamento de Información del Ejército, quien ha cooptado hábilmente el lenguaje de los derechos humanos. Por algunos años el ejército ha estado trabajando en su propia propuesta para la CEH, misma que dirigirá muchas de las acusaciones de genocidio a la URNG. En 1996 el coronel Noack se encontraba mostrando un documento precursor en ese sentido llamado "Algunas Verdades en 33 Años de Violaciones a los Derechos Humanos del Pueblo de Guatemala por parte de la URNG". En tal contexto de extrema politización del pasado, la identificación de los responsables se convierte en una cuestión central no únicamente en la lucha de las verdades mejor conocidas vrs. vehementes negaciones, sino que también repercute en el muro de impunidad que el ejército ha construido a su alrededor por más de tres décadas.

---

10 Entrevista personal, 23 de julio de 1996.



## Reacciones al Acuerdo

¿Cuáles fueron las respuestas a este débil acuerdo sobre la comisión de la verdad? De acuerdo con el negociador de COPAZ, Antonio Arenales Forno, quien tiene una buena parte de los créditos del texto final, existió un gran alivio y celebración de parte de los comandantes del ejército al señalar que: “Nosotros consultamos con todos los comandantes de base, quienes se mostraron satisfechos al saber que no existiría ninguna dimensión legal para la Comisión”.

Correspondientemente, existió una inmensa decepción de parte de la Asamblea de la Sociedad Civil que bajo la guía del GAM había entregado propuestas para crear una comisión que genuinamente combatiera la impunidad. Un número de estrategias emergieron de los grupos populares con respecto al acuerdo. El líder del GAM, Mario Polanco,<sup>11</sup> explicó el razonamiento de su organización de la siguiente manera: “Fue un acuerdo muy triste y pobre, pero nosotros evaluamos la situación y pensamos que si atacábamos el acuerdo públicamente íbamos a frenar y minar el proceso de paz. En vez de ello, decidimos empujar por una interpretación liberal del acuerdo y ganar un papel en la formación y funcionamiento de la Comisión.” Al mismo tiempo, el GAM (1996) publicó los resultados de su investigación sobre la violencia en tres áreas del país. Sin embargo, al igual que el informe de la comisión oficial de la verdad esperado para 1998, éste no identifica a los responsables.

Por otra parte, existió una fuerte hostilidad al acuerdo para la comisión de la verdad de parte de otros sectores del movimiento de derechos humanos, como la Fundación Myrna Mack. Ellos tomaron una posición maximalista de enjuiciamiento a todo victimario y se opusieron a cualquier comisión que no facilitara un programa de retribución de justicia luego de producir evidencias que pudieran ser usadas en una corte de justicia. Esta posición es de evidentes principios pero no muy pragmática por dos razones: primero, el sistema de justicia es simplemente muy débil y golpeado por la represión, y, además, se encuentra tan comprometido por su propia colaboración con el pasado autoritario como para emitir el tipo de justicia retributiva que muchas víctimas y grupos de derechos humanos esperan.<sup>12</sup> Segundo, el movimiento de derechos humanos tenía poca posibilidad de tener éxito en Guatemala, donde la izquierda y la oposición civil habían sido duramente golpeadas, y tomando en cuenta que en el resto de América Latina tampoco se había tenido éxito en oponerse a la fórmula usual de una comisión de la verdad junto con algún

---

11 Entrevista personal, 19 de julio de 1996.

12 Ver Schirmer (en prensa).

tipo de amnistía. Sin embargo, estos grupos sí señalaron la brecha entre los compromisos de la paz, por un lado, y la convergencia entre conceptos populares de justicia y la ley de derechos humanos internacionales, al insistir sobre el ideal de castigar apropiadamente a todos los victimarios.

### **El proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)**

Probablemente la respuesta más constructiva al acuerdo proviene de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA), que ha sido una organización clave en la documentación de abusos a los derechos humanos desde los años 80. Contrariada por el acuerdo de la comisión de la verdad, los obispos guatemaltecos decidieron en 1994 crear su propio proyecto de comisión de la verdad. Se ha planeado que el informe REMHI final identificará tanto a las víctimas como a los victimarios, lo que lo convierte en el único cuerpo de posguerra en Guatemala en revelar la identidad de los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos en ambos lados de la división política.

El programa REMHI cuenta con buenos recursos y ha logrado utilizar la extensa y confiable red de la Iglesia católica entre las comunidades rurales para recoger una gran riqueza de información sobre la violencia. Iniciado en 1995, REMHI creó oficinas locales en iglesias por todo el país, y trabajó a través de una extensa red de catequistas junto con organizaciones populares y de derechos humanos. Setecientos recolectores bilingües de testimonios fueron entrenados para llevar a cabo entrevistas semiabiertas y preguntar sobre siete temas principales.<sup>13</sup> Ellos recolectaron 5,000 testimonios que representan 25,000 víctimas y parte de esta información ha sido computarizada. Como algo importante, el REMHI produjo evidencia de más de 300 cementerios clandestinos en todo el país que el ejército ha mantenido oculta. Esta información fue entregada a la comisión de la verdad, dándole una ventaja en su investigación de 36 años.

Debido al estilo tan localista de operaciones de REMHI, éste se ha debido enfrentar cara a cara con un deseo frustrado de venganza popular en una forma que la comisión de la verdad nacional es muy probable que lo haga. Uno de los recopiladores de testimonios de Salamá, Baja Verapaz, me señaló que: "con respecto a las relaciones entre la gente que se mató entre sí, las familias todavía se odian. La

---

13 Las siete áreas principales son: ¿Quién fue la víctima? ¿Qué pasó? ¿Quién lo hizo? ¿Por qué pasó? ¿Qué hizo usted para enfrentar la situación? ¿Que efecto tuvo el evento en usted y en su comunidad? ¿Qué se necesita hacer para que las violaciones a los derechos humanos no vuelvan a ocurrir?

gente no quiere ir a los tribunales porque esto pasó hace mucho tiempo, pero el rencor allí está”.

En tal contexto donde el deseo de venganza permanece mientras que los sobrevivientes perciben que no se vislumbran mecanismos institucionales para conseguir algún tipo de retribución, entonces el proceso de REMHI toma aún mayor importancia. Al menos está tratando el tema a nivel local aun cuando lo maneja predominantemente dentro de un paradigma cristiano de perdón y reconciliación. Aun cuando éste no puede perseguir concepciones punitivas de justicia, REMHI ha sido efectivo en la promoción de otros tipos de procesos a nivel local, tales como investigaciones legales, actos simbólicos de rememoración, y la exhumación de cementerios clandestinos.

### REMHI EN PINARES

*En agosto de 1982 hubo una masacre de 21 pobladores en la pequeña comunidad de Pinares (cerca de Cahabón en Alta Verapaz) efectuada por el ejército junto con pobladores aliados a éste. Yo visité la dividida y amargada comunidad en 1988 cuando las víctimas y los victimarios vivían lado a lado en un ambiente de miedo y odio y asistían a la misma iglesia los domingos sin hacer abierta referencia a la represión de seis años atrás.*

*Recopiladores de testimonios de REMHI en la comunidad abrieron el espacio para que las familias de las víctimas hablaran más libremente acerca del pasado sin temor a represalias. Una vez que los secretos públicos emergieron, las víctimas y sus familiares de Pinares empezaron rápidamente a llevar el tema más lejos. La masacre fue, por primera vez, formalmente denunciada a una dependencia local de la Oficina de Derechos Humanos del Congreso así como a la oficina del Ministerio Público. Los habitantes demandaron a un juez iniciar una investigación y contactaron a MINUGUA, que llevó un equipo forense en helicóptero para iniciar las exhumaciones en un cementerio clandestino. El equipo forense trabajó por ocho días en mayo de 1996 y luego llevó los restos humanos a la capital para ser investigados antes de retornarlos para ser apropiadamente enterrados en la comunidad. La presencia internacional de MINUGUA permitió a los investigadores ir adelante, aun cuando los victimarios amenazaron airadamente a las familias de las víctimas.*

*Esta historia se ha repetido a través de todo el país y 17 cementerios clandestinos fueron exhumados por antropólogos forenses en 1996 y otros 20 sitios similares están por ser desenterrados en 1997.*

Debido a que REMHI trabajará estrechamente con las comunidades por un periodo mayor y también producirá un informe que identificará nombres, se espera más de este organismo que de la comisión de la verdad oficial. Aun si el informe final de REMHI no llena todas las expectativas, éste ya ha generado un proceso en la sociedad guatemalteca que es en sí mismo una contribución invaluable para romper con los silencios públicos y también para enfrentar a la impunidad legal.

### ¿Reconciliación a través de amnistía?

Durante el proceso de paz, el movimiento de derechos humanos quedó atrapado entre el gobierno y la URNG en cuanto a los temas de justicia y verdad. Como lo expresara Mario Polanco, del GAM, a su organización no le interesa retardar la paz, pero quiere mantener una posición de principios en contra de la impunidad. Algunos grupos, incluyendo el GAM, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado y la Fundación Rigoberta Menchú, se reunieron a mediados de 1996 para formar la "Alianza contra la Impunidad" con el fin de proponer una legislación que permitiera la reinserción y desmovilización de unos 2,800 guerrilleros sin que mediara una amnistía militar.

Durante 1995 y 1996, la URNG había descartado la posibilidad de acordar una nueva amnistía de forma frecuente y pública, por lo que después de la experiencia del acuerdo de la comisión de la verdad muchos grupos civiles desconfiaron de sus intenciones. El gobierno y la URNG se reunieron en los últimos meses de 1996 para acordar una nueva amnistía. Ello ignoró por completo las opiniones de los dirigentes del movimiento de derechos humanos,<sup>14</sup> aun cuando viola cláusulas en el Acuerdo Global de Derechos Humanos en contra de la impunidad. El tema de "justicia en transición", fue donde los grupos civiles se mostraron menos efectivos en ejercer su influencia dentro de las negociaciones. Parte de la razón es estructural: las amnistías generalmente vienen en la última fase de las negociaciones, durante el tiempo de la desmovilización, cuando las agencias internacionales financieras empiezan a respaldar a los gobiernos y la influencia de las organizaciones civiles de oposición disminuye.

La legislación con el título orweliano de "Ley de Reconciliación Nacional" entró en efecto a principios de enero de 1997. Aunque públicamente fue descrita como una ley que permitía la reinserción de la guerrilla en la sociedad, la gran mayoría de las primeras solicitudes fue de militares involucrados en casos de asesinatos políticos de alto perfil, incluyendo los tres oficiales acusados del asesinato de la antropóloga Myrna Mack.

---

14 Acuerdo Global de Derechos Humanos, Sección 3, "Compromiso en contra de la impunidad."

Al contrario de las 12 amnistías previas aprobadas entre 1982 y 1988, la nueva ley de amnistía no es una amnistía general, pero insta mecanismos legales para solicitudes individuales. El proceso no se encuentra centralizado, por lo que los autores de hechos violentos pueden elegir jueces más proclives a ellos y tampoco existe apelación en contra de sus veredictos. Por otro lado, hay que comprobar en un proceso que la violación se encuentra directamente vinculada al conflicto armado. Sin embargo, el peso de las evidencias para comprobar en poco tiempo que la violación no tuvo tal vínculo político, cae sobre las familias de las víctimas. Esto, por ejemplo, es lo que ha sostenido la familia de Myrna Mack: Myrna no fue ni activista revolucionaria ni combatiente y su asesinato fue un acto criminal y en este caso la ley de amnistía no tiene entonces jurisdicción.

La existencia del decreto de amnistía ejerció más presión a la comisión de la verdad auspiciada por las Naciones Unidas para que revelara la verdad sobre la época de abusos a los derechos humanos. Para las organizaciones de derechos humanos trabajando conjuntamente con la ONU, el reto fue facilitar las investigaciones de la comisión y luego integrarlas como parte de un desafío más amplio en contra de la impunidad.

### **Reforma de la justicia penal**

Cualquier comentario sobre amnistía y la misma política para no olvidar el pasado tiene que situarse a la luz de sucesos recientes en el sistema de justicia penal. A menudo se ve a las comisiones de la verdad como sustitutos para juicios completos y, entonces, como una alternativa a la justicia. Hay que admitir que ninguna comisión de la verdad ha asegurado “justicia” aun en el sentido más amplio del término, debido a que ninguna ha funcionado como un tribunal de sentencia.<sup>15</sup> Sin embargo, sostengo que hay que ver simultáneamente a las comisiones de la verdad y al sistema de justicia penal para juzgar el impacto de ambos sobre el proceso de combate a la impunidad.

El sistema legal guatemalteco para con las violaciones a los derechos humanos ha sido caótico. Cuando se acercaba el fin de la guerra en 1996, ningún abogado en el país tenía totalmente claro si las leyes de amnistía anteriores eran todavía vigentes

---

15 Las únicas posibles excepciones son la comisión de la verdad argentina, la cual entregó información a los tribunales aunque no administró justicia. El comité de amnistía de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica otorgó amnistía a aquellos que llenaron ciertos criterios pero aun en este caso, el término “justicia” no es totalmente adecuado, dado que la comisión tenía la capacidad de perdonar pero no de sancionar.

o no, debido a que no había habido interpretación por parte de la Corte Suprema para definir sus jurisdicciones y mecanismos. Pese a las afirmaciones de algunos abogados conservadores de que las amnistías aún se encontraban vigentes, se llevaban tres casos de masacres de los años 80 en los juzgados guatemaltecos; las de Dos Erres, Plan de Sánchez y Cuarto Pueblo. En cada caso, la defensa todavía no había apelado a las leyes de amnistía emitidas antes de 1988 debido a que las investigaciones del Ministerio Público avanzaban tan lentamente que todavía no se había acusado formalmente a los individuos involucrados.

A nivel internacional, ONGs legales como CALDH<sup>16</sup> estaban desafiando las amnistías mediante casos presentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Washington, D.C. como las masacres de Dos Erres y Río Negro. Estas solicitudes hicieron un llamado para obtener reparaciones para los sobrevivientes y una censura formal de las leyes de amnistía del gobierno guatemalteco, tal como había ocurrido en los casos de Argentina y Uruguay. Aquí, se espera que la Comisión Interamericana fallará en 1998 en contra del gobierno y entonces emitirá una condena legal internacional a la amnistía para dejar abierta la posibilidad de que estos casos sean llevados ante los tribunales guatemaltecos.

Varios casos fueron llevados a los tribunales guatemaltecos en 1996 sobre violaciones de derechos humanos cometidas *después* del último decreto de amnistía de 1988, pero su trayectoria no inspira confianza para los que buscan justicia por las violaciones cometidas a principios de los años 80. Uno de estos, el caso Xamán, estableció un importante precedente legal para el fuero civil, al mismo tiempo que resultó ser un caso típico de empantanamiento legal. El 5 de octubre de 1995 una columna de soldados poco entrenados llevó el caos a la pequeña y aislada aldea de Xamán, poblada por retornados de México: asesinaron a 11 personas e hirieron a 27. La comunidad de derechos humanos logró una victoria legal cuando el caso fue trasladado de un tribunal militar en Jalapa a la Corte de Primera Instancia (de jurisdicción civil) de Cobán. También fue un logro el que la Corte Constitucional rechazara la decisión del juez civil de liberar a ocho soldados (incluyendo al oficial al mando de la tropa) en mayo de 1996. Sin embargo, hacia finales de 1996 el caso se entorpeció cuando la defensa militar llevó el caso por todos los procedimientos posibles de apelación existentes en el sistema legal guatemalteco.

De forma similar en otros casos de alto perfil de derechos humanos como los del comandante asesinado de la URNG, Efraín Bámaca, el asesinato del político centro-derechista Jorge Carpio Nicolle, la muerte de Myrna Mack, y el de la monja

---

16 Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos.

estadounidense Diana Ortiz, presuntamente torturada por elementos de la seguridad guatemalteca y de la CIA; el caso Xamán perdió impulso y fue frenado debido a la ineficiencia legal, la falta de voluntad política, y la falta de recursos por parte del Ministerio Público. Cuando uno mira estos importantes casos legales a partir de 1988, resulta claro que el sistema legal guatemalteco apenas es capaz de juzgar a unos cuantos militares de rango mediano y bajo. Por esta razón, la maximalista “opción Nuremberg” favorecida por algunos grupos de derechos humanos, no es tan siquiera una remota posibilidad en Guatemala, y la comisión de la verdad representa lo mejor de varias opciones imperfectas para que los familiares de las víctimas sepan lo que pasó con sus seres queridos. Esta no puede dar justicia retributiva como la de los juzgados, pero probablemente puede proveer información acerca de la suerte de los desaparecidos y encontrar los restos de los asesinados. Esto no quiere decir que se debe abandonar la ruta legal a la justicia, simplemente que hay que reconocer sus limitaciones para que la comisión de la verdad pueda complementar su trabajo y llenar algunos de los vacíos existentes.

Con respecto a cómo la amnistía afectará a los juicios legales o al trabajo de la CEH, es poco probable que la condición de incertidumbre jurídica guatemalteca sea aclarada o rectificadas por la Ley de Reconciliación Nacional. Posiblemente, el decreto de amnistía coexistirá con juicios en los tribunales nacionales, con casos llevados ante las instituciones internacionales de derechos humanos y, por supuesto, con la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

## **El papel de MINUGUA**

Los casos de El Salvador y Guatemala son únicos porque hasta la fecha solamente ellos han tenido comisiones de la verdad auspiciados por la ONU. Esto crea ventajas y desventajas. Por el lado positivo, MINUGUA como institución ha combatido la impunidad de forma más eficaz que cualquier otra institución en la historia del país. La efectividad de MINUGUA en combatir la impunidad y en romper con un régimen de negación fue demostrado notablemente por la forma en que reaccionó a las violaciones de derechos humanos que ocurrieron después de la emisión de su mandato (es decir, después de 1995), como en el caso de la masacre de Xamán. Un equipo de MINUGUA llegó a la comunidad horas después de la masacre y empezó a recopilar testimonios y evidencias forenses. El comunicado de prensa de MINUGUA rechazó la versión del ejército que alegaba provocación armada por parte de los retornados. Tampoco encontró evidencias de planificación anterior de llevar a cabo la masacre por parte del alto mando militar. De esta forma, refutando las versiones de la ultraderecha y de la izquierda, MINUGUA avanzó la discusión más allá de las limitaciones normales de la

retórica contrainsurgente que por tanto tiempo había bloqueado cualquier desafío serio a la impunidad militar.<sup>17</sup>

Sin embargo, el apoyo de MINUGUA a la comisión de la verdad también constituye una de las debilidades principales de dicha comisión porque crea un conflicto de intereses en donde la ONU investiga la verdad a la vez que verifica los acuerdos de paz. La contradicción de parte de la ONU entre sus papeles de constructora de la paz y reveladora de la verdad fue gráficamente ilustrada a mediados de 1997 por su supuesta complicidad en el caso Mincho. Los sucesos acerca del guerrillero asesinado Juan José Cabrera Rodas, cuyo nombre de guerra era Mincho, involucra un escenario complicado que aquí sólo se puede describir brevemente.

En octubre de 1996, meses antes de firmarse el acuerdo final, guerrilleros de la ORPA secuestraron a la señora Olga de Novella, una mujer de edad avanzada de una familia rica, para exigir un enorme rescate para financiar el futuro partido URNG. El gobierno salió de las pláticas y casi no se llegó al acuerdo final. Dos miembros del grupo de la ORPA conocidos como Isaías y Mincho, fueron capturados en un operativo de las fuerzas de seguridad. Isaías fue canjeado por la secuestrada. Mincho nunca reapareció y presuntamente fue asesinado después, supuestamente por una sección élite de las fuerzas de seguridad, el Estado Mayor Presidencial, que se encuentra a cargo de la seguridad del presidente y ha sido señalada como responsable de asesinatos políticos previos.

El escándalo que surgió posteriormente se refiere a que oficiales de alto rango de MINUGUA, incluyendo su director Jean Arnault, sabían del asesinato y conspiraron para encubrirlo para no poner en riesgo la firma final de la paz. Todavía peor que eso, informes de prensa afirmaron que Jean Arnault estuvo presente en una reunión en San Salvador donde las partes acordaron no decir nada sobre la suerte de Mincho. Los investigadores de MINUGUA que empezaron a investigar el asesinato en octubre fueron removidos del caso por órdenes superiores de la misión. El incidente representó un golpe serio a la credibilidad de la misión de la ONU en la verificación de los derechos humanos, la cual no inspiró confianza sobre su deseo manifiesto de esclarecer la verdad sin preocuparse por los aspectos pragmáticos. El caso ha señalado algunas contradicciones entre la construcción de la paz y su verificación, y entre los imperativos pragmáticos de la mediación y los compromisos de principio con la verdad.

---

17 Ver Baranyi 1995 sobre el programa de fortalecimiento institucional de MINUGUA.



## RETARDOS EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISION PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTORICO

*En términos de sus aspectos organizativos, la CEH no empezó bien. La comisión iba a iniciar su trabajo un día después de la firma del acuerdo final, pero esto no sucedió así y no se consiguió financiamiento para sus primeros seis meses de funcionamiento. A principios de 1997 fueron escogidos tres comisionados; el abogado laboral Edgar Alfredo Balsells Tojo, y la experta en educación, la indígena Otilia Lux de Cotí. Ninguno de los dos guatemaltecos había tenido un perfil particularmente alto sobre los derechos humanos. También el director de la comisión, el profesor alemán Christian Tomuschat, quien fue el experto independiente de derechos humanos de la ONU para Guatemala a finales de los años 80.*

*El trabajo fue aplazado hasta el uno de agosto mientras se buscaba fondos. Un presupuesto de doce meses para cuatro oficinas con 60 personas se estimó en casi ocho millones de dólares. El gobierno guatemalteco originalmente había prometido solamente 50 mil dólares lo cual incrementó a 800 mil después de presiones de la comunidad internacional, el resto de los fondos provendrá de gobiernos extranjeros como los de los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos.*

*Ya se había decidido la estructura de la comisión y se acordó dividir el trabajo en dos partes; una para investigar las violaciones ocurridas durante la guerra y la otra para escribir la historia. El equipo, mitad extranjero y mitad nacional, incluirá cuarenta investigadores para recopilar nuevos testimonios y revisar los materiales existentes recogidos por REMHI y el GAM.*

### Conclusiones

Como hemos visto, la mera existencia de una comisión de la verdad en Guatemala se debe mucho a la presión de organizaciones de la sociedad civil como el GAM y la ODHA. Los grupos de derechos humanos han tenido que adaptarse al nuevo escenario de la posguerra, desde el monitoreo de la violencia durante las pláticas de paz hasta los temas de reconciliación, juicios a los victimarios y reparaciones para las víctimas. Las organizaciones de derechos humanos no pueden darse el lujo de dejar su papel como fiscalizadores de las instituciones y políticas gubernamentales, de representar los derechos de las víctimas y de asegurar que las instituciones estatales busquen la justicia y la verdad hasta donde sea posible. Dada la corrupción endémica del Estado guatemalteco, también existe un papel para los

grupos civiles en administrar a las víctimas las reparaciones que provienen de donantes extranjeros. Grupos dentro de la confederación de derechos humanos CONADEHGUA<sup>18</sup> ya empezaron a discutir la formación de un mecanismo administrativo para definir quiénes son las víctimas y canalizar los fondos de desarrollo para las comunidades que más lo necesitan.

Con respecto a la CEH, todavía hay espacio de maniobra en las interpretaciones acerca de la cuestión de individualizar responsabilidades. Tomuschat dijo que “hay que señalar claramente la responsabilidad institucional... pero si solamente decimos que fue el ejército o la URNG será demasiado poco”.<sup>19</sup> Una forma podría ser por ejemplo identificar al batallón responsable de una masacre y al oficial de mando en ese tiempo sin que por ello se atribuya explícitamente responsabilidad individual. Además, los grupos civiles y partidos políticos podrían proponer una ley dando poderes de investigación a la comisión y asegurando que el Congreso Nacional acepte la responsabilidad de implementar las recomendaciones de la comisión de la verdad. La comisión, según el acuerdo, es débil en términos legales, pero no existe razón para que ésta no sea cambiada a partir de una nueva legislación.

El castigo a los victimarios pareciera ser siempre un área dejada fuera de los procesos de paz donde no existe un vencedor claro. Siempre se ha promulgado alguna forma de amnistía en cada país latinoamericano que ha experimentado una transición democrática en las últimas dos décadas. En tal contexto, las comisiones de la verdad asumen algunas de las funciones investigativas que el sistema legal no puede hacer. Esto conduce a una situación donde la “verdad” y la “justicia” son vistas como algo contradictorio, la primera sustituida por la segunda en aras de la consolidación de la democracia. Sin embargo, sostengo que no deberíamos operar con oposiciones en blanco y negro entre justicia, verdad y democratización.

Aunque la comisión de la verdad guatemalteca no puede emitir sentencias punitivas, tanto ella como los juzgados son el terreno principal donde se da la lucha en contra del silencio oficial sobre el pasado y la impunidad legal para los victimarios. Ambos son críticos para fortalecer el Estado de derecho, lo cual es precondition para cualquier consolidación de las instituciones democráticas.

---

18 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala.

19 WCC Situation Report No. 47, 27 de mayo de 1997.

## Bibliografía

- Baranyi, Stephen. 1995. 'The Challenge in Guatemala: Verifying Human Rights, Strengthening National Institutions and Enhancing an Integrated UN Approach to Peace.' London: London School of Economics, Centre for the Study of Global Governance.
- Boraine, Alex. 1995. *The Healing of a Nation?* Cape Town: Justice in Transition.
- Cassel, D. 1993. 'International Truth Commissions and Justice' 5(3) *Aspen Quarterly* 69-90, Summer.
- Cohen, Stan. 1995. 'State Crimes of Previous Regimes.' *Law and Social Enquiry* March.
- Dunkerley, James. 1993. *The Pacification of Central America*. University of London. Institute of Latin American Studies Research papers. No. 34.
- Ensalaco, Mark. 1994. 'Truth Commissions for Chile and El Salvador: a report and assessment.' *Human Rights Quarterly* Volume 16:656-675.
- Grupo de Apoyo Mutuo, GAM/CIIDH. 1996. *Quitar el Agua al Pez*. Guatemala: GAM/CIIDH.
- Gills B. J. Rocamora and R. Wilson (eds) 1993. *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*. London: Pluto Press.
- Hayner, Priscilla B. 1994. 'Fifteen Truth Commissions-1974 to 1994: A Comparative Study.' *Human Rights Quarterly* Volume 16:597-655.
- Jonas, S. 1991. *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads and US Power*. Boulder: Westview Press.
- Naciones Unidas 1993. *De la Locura a la Esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*. Informe de la Comisión de la verdad para El Salvador. San Salvador, Nueva York.
- Painter, J. 1987. *Guatemala: False Hope, False Freedom*. London: LAB.
- Wilson, Richard. 1995. 'Manufacturing Legitimacy: the Truth and Reconciliation Commission and the Rule of Law.' in *Indicator South Africa*. December.

\_\_\_\_\_1996. 'The Sizwe Will Not Go Away: The Truth and Reconciliation Commission, Human Rights and Nation-Building in South Africa.' *African Studies*. Vol: 55(2):1-20, December, 1996.

EL ACUERDO SOCIOECONÓMICO  
Y SITUACIÓN AGRARIA Y LA  
PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA  
EN GUATEMALA  
Gustavo Palma Murga

## El contexto socioeconómico actual

En el ámbito político, la sociedad guatemalteca contemporánea vive una época de promesas y perspectivas. La firma de la Paz Firme y Duradera celebrada en diciembre de 1996 cierra una larga noche de exclusión y confrontación originada en 1954 luego de la caída del gobierno del presidente Jacobo Arbenz Guzmán. La apertura política es ahora real, a pesar de múltiples obstáculos, vacilaciones e indecisiones. Corresponde a la sociedad civil apropiarse de estos espacios, dar nuevos contenidos a las diversas manifestaciones de expresión política existentes, o bien, generar otras más acordes con sus inquietudes y necesidades.

Sin embargo, en el plano económico aún no se superan las formas tradicionales de reproducción del modelo económico dominante. Esta situación es evidente con sólo observar los índices de pobreza existentes en el país. Un gran porcentaje de la población guatemalteca -sobre todo indígena- vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, situación que evidencia que la sociedad guatemalteca aún se encuentra enmarcada en un modelo reproductivo estructural anacrónico y crítico, el cual sólo puede ser entendido como resultado de un largo proceso histórico.<sup>1</sup>

Como explicación central a esta situación puede enunciarse la dependencia que Guatemala aún tiene, en gran medida, de la tierra para su reproducción

---

1 En 1995 el Banco Mundial publicó un informe sobre las condiciones de pobreza existentes en Guatemala. Las cifras básicas presentadas indicaban que aproximadamente un 75% de la población vivía en condiciones de pobreza y casi un 58% en extrema pobreza. Guatemala estaba clasificada como uno de los países con más altos niveles de pobreza en el mundo. Ser pobre, según dicho informe, significa no disponer de los suficientes ingresos para acceder a un mínimo vital de bienes y servicios. Y ello no puede ser de otra manera dado que, como apunta ese documento, el salario mínimo que devengaba en 1989 un trabajador del campo en el altiplano occidental era de US\$1.35 diario y una mujer apenas US\$0.76. Los niveles salariales no han experimentado mayor incremento desde entonces. En la actualidad, un trabajador temporal en labores de corte de café no llega a percibir más allá de US\$3 diarios. Este documento, además, destacaba que el problema de la pobreza se reproducía en un entorno de enormes desigualdades, sobre todo a partir del régimen de propiedad de la tierra existente. A lo que se añadía el escaso acceso que dicha población tenía a los servicios básicos de salud, educación y vivienda. *Guatemala. An assessment of poverty.* April 17, 1995. Document of the World Bank.

económica. Los datos censales y los indicadores económicos más recientes confirman dicho postulado: de los más de 8 millones de habitantes que oficialmente tiene contabilizados el país según el último censo, un 67% de ellos vive en el área rural. Por otro lado, sobre el total de la población económicamente activa un 52.5% se encuentra inserta en actividades agrícolas, siguiéndole luego un 13% en la industria manufacturera, textil y alimenticia y en tercer lugar un 9.5% en el comercio.<sup>2</sup>

Esta situación se origina, fundamentalmente, en el rígido esquema de distribución de la tierra existente en el país expresado en la convivencia de formas antagónicas de propiedad de la tierra, condensadas en el latifundio y el minifundio.

Las cifras del último censo agropecuario, realizado en 1979, indican que un 87% de las unidades productivas se ubica en el rango de microfincas y fincas subfamiliares (menores de 7 hectáreas). Este tipo de propiedades, con esta extensión y en el contexto de la estructura agraria, no garantizan que los productos ahí obtenidos satisfagan las necesidades básicas de una familia campesina. Este grupo de unidades productivas equivale, apenas, al 15% del total de tierras poseídas a título individual, familiar. Mientras que en el extremo opuesto, las propiedades rurales mayores de 45 hectáreas (llamadas fincas multifamiliares) equivalen a un 66% de la tierra poseída y representan apenas un 3% de las unidades productivas existentes.

Es importante destacar, según dicho censo, que sobre la superficie total del territorio nacional (15.462,238 manzanas) sólo un 38.1% (5.892,609 manzanas) fue censado como fincas individuales, privadas. De este porcentaje, un 30.6% era utilizado en cultivos anuales, un 11.6% en cultivos permanentes, un 27.2% en pastos, un 27.1% en bosques y un 3.4% en otros usos (arenales, lechos de ríos, etc.). O sea que sobre el total de tierras registradas y utilizadas, apenas un 42.2% estaba dedicado a actividades agrícolas.

Obsérvese el alto porcentaje de tierra dedicada a los cultivos anuales (30.6%), identificados fundamentalmente con los granos básicos, aunque entonces también

---

2 Los resultados obtenidos en el último censo realizado en el país en 1994 dieron la cifra de 8.331,874. Sin embargo, han sido formuladas serias críticas a dichos datos, considerándoseles de escasa confiabilidad. Contrastan, por ejemplo, las cifras proyectadas por la Secretaría General de Planificación Económica, que indican que la población total del país sobrepasaría los 10 millones para dicha fecha. Cfr. Instituto Nacional de Estadística. *República de Guatemala. Características Generales de Población y Habitación*. Guatemala, 1996.

se incluía el algodón, destinado en un gran porcentaje a la exportación y cuya relevancia era mínima en relación con el total de este rubro.<sup>3</sup>

Contrasta el bajo porcentaje de superficie utilizada para los cultivos permanentes (entre los que se encuentran el café, la caña de azúcar, el cardamomo, hule, etc.) con el de la tierra dedicada a los cultivos anuales. Este dato evidencia la asimétrica relación que existe entre el uso de la tierra para cultivos de subsistencia y los de agroexportación y, sobre todo, en su significativa incidencia en la generación del PIB.<sup>4</sup>

A dicha situación se añadiría que estos usos del suelo se dan de manera "alterada". Por un lado, buena parte de los cultivos anuales se generan en tierras de vocación forestal, tal el caso de los granos básicos cultivados en el altiplano, o el de las tierras de Petén donde la ampliación de la frontera agrícola para usos no adecuados ha significado la destrucción de importante masa de bosque. Por otro lado, grandes extensiones de tierra con vocación para cultivos anuales son utilizadas en pastos, como ocurre en la costa sur.<sup>5</sup>

Estos usos alterados repercuten negativamente en un acelerado desequilibrio ecológico. A su vez, son consecuencia inevitable del régimen de propiedad de la tierra existente.

Este antagonismo en dicho régimen de propiedad aún vigente se traduce y genera, además, una abrumadora concentración de recursos, servicios e insumos en ciertas áreas urbanas -sobre todo la capital-, en la canalización preferencial del crédito bancario hacia las actividades de agroexportación y, sobre todo, en el abandono crónico de la población rural que, no sólo la propietaria de microparcels sino más aún los campesinos sin tierra, no llega a cubrir las necesidades básicas para su subsistencia con esos jirones de tierra.

---

3 Durante el periodo 1972-1990 el cultivo del algodón alcanzó su momento de mayor auge en los años 1977-79 (c/175,000 manzanas cultivadas). Luego principió a decaer, al extremo que en 1990 el área cultivada era de 51,800 manzanas. El porcentaje que esta área cultivada significaba sobre el total de cultivos anuales -en 1979- era de apenas 0.18%.

4 Las actividades económicas agropecuarias, concentradas básicamente en la agroexportación, generan entre un 27/29% del PIB.

5 Por otro lado, se dice que ya no existen tierras baldías nacionales. De las 110,205 hectáreas que aún son consideradas como tales, la mayoría ha sido declarada áreas protegidas o reservas biológicas. Por último, y siempre de acuerdo con dicho censo, sólo quedan 56 fincas registradas a nombre de la nación, con una superficie de 95,130 hectáreas.



La producción cafetalera y azucarera continúa siendo importante pilar en la generación del PIB. Esta última incorporando nuevas tecnologías que apuntan, cada vez más, a una menor utilización de fuerza de trabajo humana. Por otro lado, se han estado introduciendo nuevas variedades de cultivos, llamados “no tradicionales” en ciertas áreas de la región altiplánica (caracterizada por la fuerte presencia del minifundio). También es importante señalar el impulso que están recibiendo ciertos renglones de la llamada agroindustria, destinada sobre todo a los mercados europeo y estadounidense. Sin embargo, el esquema de tenencia de la tierra continúa inalterable.

Estas nuevas modalidades en el uso de la tierra apuntan, sobre todo en el caso de los productos “no tradicionales”, a una explotación intensiva del suelo, con el consecuente desgaste debido al uso de agroquímicos, así como a los problemas de disponibilidad de créditos para financiar los gastos familiares, el proceso productivo y de distribución.

A esta situación se añadirían, en el ámbito social, las crecientes demandas de tierra que se escuchan en muchos puntos del territorio nacional, lanzadas por diversas organizaciones campesinas que reivindican derechos ancestrales sobre la tierra, así como mejores prestaciones laborales. En un nivel más álgido, se han producido sucesivas ocupaciones de tierras por parte de campesinos, las que en varios casos han traído como cauda trágicos desenlaces. Es importante mencionar, igualmente, los conflictos que se han desencadenado entre algunas comunidades que reclaman derechos sobre porciones de tierra en detrimento de otras.<sup>6</sup>

Por último, es importante señalar que Guatemala no dispone de un marco jurídico específico que regule lo agrario. Al no existir tradición en la legislación en cuanto a la aplicación de una normativa jurídica agraria, las sucesivas autoridades de turno han implementado medidas inmediatas, de corto plazo, que posponen la búsqueda de soluciones a largo plazo para esta problemática específica.

## **La problemática de la tierra a la luz de la historia de Guatemala**

Las estructuras sobre las que descansa el modelo económico imperante son añejas de más de un siglo. Fueron implantadas bajo condiciones coyunturales autoritarias que atendían fundamentalmente las necesidades de hegemonía económica de los sectores dominantes de un naciente Estado impregnado fuertemente por

---

6 Se estima que en el transcurso de los últimos 12 meses se han producido más de medio centenar de conflictos de tierras en diversos puntos de la geografía nacional.

su pasado colonial. Si no se tienen presentes esos orígenes, no es posible entender lo difícil y complejo que le resulta al país dar un salto cualitativo hacia un nuevo modelo de desarrollo económico.

De un modelo mercantilista colonial parasitario que se prolongó hasta mediados del siglo XIX, en el que un reducido sector comercial acumuló las funciones de intermediación con el mercado internacional, se dio un salto cualitativo a otro estrechamente vinculado a la expansión del cultivo del café. Modelo estimulado por los sucesivos gobiernos liberales desde finales del siglo pasado, sobre todo por el hecho de que, a través de él Guatemala modificó y modernizó profundamente su estructura productiva en función de su necesaria vinculación al mercado externo.

En la práctica, sin embargo, dicho modelo implicó el afianzamiento de un sistema de exclusión económica y social, en el que volvieron a actualizarse mecanismos coloniales de explotación económica y marginación social.

El latifundio, cafetalero sobre todo, se expandió y consolidó a expensas de la apropiación de tierras baldías, pero también como resultado de la sistemática destrucción de las que eran poseídas a título colectivo por pueblos y comunidades.<sup>7</sup>

La casi paralela inserción del enclave bananero estadounidense en esa misma época tuvo escasa incidencia en términos de la captación de beneficios económicos por parte del Estado guatemalteco. La consolidación y expansión que éste experimentó a lo largo de la primera mitad del siglo XX no repercutió en la economía nacional más allá de la contratación de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo de esta actividad.

La sucesivas dictaduras que caracterizan la historia política guatemalteca del siglo XX estuvieron supeditadas a los intereses de la caficultura. El Estado, durante todo este tiempo, sirvió de facilitador para el afianzamiento y permanencia de las estructuras económicas generadas en torno al café.

---

7 Uno de los principios enunciados por ideólogos y políticos de esa época fue el de que la propiedad de la tierra en forma individual garantizaba un mejor rendimiento en su explotación. Bajo tal pretexto, se obligó a muchas comunidades a destruir, lotificando sus tierras ejidales y comunales. Un efecto inmediato de la aplicación de esta política fue "arrojar" forzosamente al mercado laboral a gran cantidad de fuerza de trabajo, lo que favorecía su disponibilidad para las tareas permanentes y estacionales del café. A ello se añadió la constante promulgación de leyes laborales eminentemente coactivas y explotadoras.

Durante el período 1944-54 se buscó modificar dicha estructura, fundamentalmente a partir de una serie de políticas económicas que buscaban modernizar la economía y, de paso, liberar al campesino de las ataduras que le ligaban al sistema latifundio/minifundio fortalecido en torno al cultivo del café a lo largo de todos esos años. Se consideró, entonces, que a partir de la implementación de una reforma agraria se transformaría al campesino en un agente económico activo, lo que incidiría en el despegue de otras ramas productivas como la industrialización del país. Esta medida, apoyada por otras de carácter estructural permitirían, a su vez, una mayor autonomía económica al país.

Sin embargo, dicho proyecto económico, al igual que el proceso político democratizador, fue abortado por los sectores latifundistas afectados por la reforma agraria, conjuntados con la CIA, por considerarlo un atentado al sistema de privilegios imperante desde 1871.

A partir de entonces las medidas que se han implementado a nivel gubernamental y empresarial en términos de la transformación eficaz del modelo económico han sido reformistas, poco eficaces y de escasa repercusión social. Los altos niveles de pobreza existentes, por ejemplo, son más que elocuentes en cuanto a la nula erradicación de los profundos problemas sociales que padece la sociedad guatemalteca en su conjunto.

El conflicto armado interno, en su prolongado desarrollo, asumió estas características estructurales como parte de su proyecto político. Sin embargo, las condiciones bajo las que se impulsó no permitieron que éste se llegara a consumir. El posterior proceso de negociaciones de paz realizado entre las partes beligerantes, implementado bajo una fuerte presión internacional, ha colocado al país ante una encrucijada que supone -en teoría- impulsar nuevas opciones para solventar los ancestrales problemas que padece. Dicha implementación, según los acuerdos suscritos, dependerá de la participación de la sociedad en su conjunto pero, sobre todo, de la voluntad política que manifiesten los sectores que detentan el poder económico para encarar dichos retos con sentido nacionalista y visión de futuro, de largo plazo.<sup>8</sup>

---

8 De acuerdo con un análisis realizado recientemente por ASIES (*Tenencia y uso de la tierra*. Guatemala, 1995) las demandas de tierra existentes en el INTA, FONATIERRA, CEAR y las provenientes de los conflictos de invasiones actuales, se calcula que habrá unas 50,000 familias demandando tierras. No se incluye a los desmovilizados del ejército/guerrilla como resultado de la desmovilización acordada en la firma de la paz.

A nivel hipotético, si se quisiera otorgar un mínimo de 3.5 hectáreas (5 manzanas) por familia a los

## El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria como opción para la solución de la problemática socioeconómica nacional

En diciembre de 1996 se firmó en la ciudad de Guatemala el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. De esta manera se daba por concluido formalmente un conflicto armado interno de más de 30 años. Este acto, protocolario en sí, estuvo precedido por un largo proceso de negociaciones, discusión y firma de una serie de acuerdos relacionados con temas específicos vinculados a aspectos centrales de la realidad nacional.

Uno de los acuerdos previamente firmados por las partes es el relacionado con la situación socioeconómica y la problemática de la tierra, suscrito el 22 de octubre de 1996.<sup>9</sup> Este documento también estuvo precedido por una discusión bastante amplia y a diversos niveles que se tradujo en una serie de propuestas sectoriales como la presentada por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), en julio de 1994;<sup>10</sup> el documento de consenso elaborado por la Asamblea

---

309,000 trabajadores sin tierra (de 20 años y más) que no tienen empleo permanente y a los 167,000 minifundistas (que poseen menos de 0.7 hectáreas: 1 manzana) se requeriría de 1.160,000 hectáreas para poder beneficiar a 476,000 campesinos. En tal sentido, para introducir cambios en la estructura agraria que permitan soluciones eficaces y duraderas no basta con comprar y distribuir tierras sino que deben ponerse en marcha diferentes políticas y acciones. En otras palabras, mientras no se enfrente esta problemática con visión amplia, de futuro, nacional; mientras no exista un proyecto de nación nuevo, visionario, Guatemala estará condenada a reproducir su pobreza y los graves problemas que de ella se derivan.

9 “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”. México, 6 de mayo de 1996. En: *Acuerdos de Paz. Julio 1991 - septiembre 1996*. Asamblea de la Sociedad Civil (Guatemala, 1996)

10 Se trata de un documento en el que la demanda central es la modificación del actual régimen de propiedad de la tierra, al igual que el otorgamiento de mayores derechos a los campesinos para la gestión de los recursos naturales. Contiene cinco puntos específicos de demandas (derechos campesinos, democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra, asistencia técnica y financiera, desarrollo de instituciones estatales de apoyo, y reformas constitucionales). Se exige la modificación del régimen de propiedad privada de la tierra y la tenencia y uso social de la misma. Democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra. Guatemala, julio de 1994.

de la Sociedad Civil (ASC) en septiembre del mismo año;<sup>11</sup> así como los planteamientos generales formulados por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) en diciembre de 1994.<sup>12</sup>

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria está estructurado en cuatro grandes apartados: democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, y modernización de la gestión pública y política fiscal. Además, está precedido por una serie de considerandos generales referidos a la problemática socioeconómica, así como los retos y responsabilidades que de ésta se desprenden para la sociedad guatemalteca.

El tercer apartado que se refiere concretamente a la situación agraria y desarrollo rural, se inicia formulando la siguiente declaración:

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que

---

11 Este documento recoge y sintetiza las discusiones sostenidas por los diversos sectores integrados en la ASC. Contiene una visión más técnica y ponderada sobre el problema. Parte de consideraciones generales sobre cuál debería ser el modelo económico a implementar en el país ("Es necesario efectuar cambios en la naturaleza primaria de la producción, en una forma gradual, a efecto de generar no sólo mayores niveles de producción, sino también para viabilizar la inserción de la economía nacional dentro del proceso de globalización.", por lo que se impone la explotación "racional, eficaz y eficiente de la tierra..." También se sugiere introducir la noción de tenencia y uso de la tierra en función social, y se insiste en la necesidad de impulsar un corpus jurídico agrario. Se trata de una propuesta que introduce las tradicionales reivindicaciones campesinas pero contextualizándolas en las tendencias actuales de desarrollo económico. Asamblea de la Sociedad Civil. Propuestas de Consenso. "Aspectos socioeconómicos y situación agraria". Guatemala, 8 de septiembre de 1994.

12 El CACIF plantea como punto de partida "el irrestricto respeto a la propiedad privada de la tierra", anatemizando otras formas de propiedad, por considerarlas antitécnicas: "...debe tomarse en cuenta que los sistemas de propiedad colectiva no han tenido el éxito que pretendían, por tal razón todas las políticas en esta materia deben respetar como un principio guía la propiedad individual de la tierra y de los medios de producción". De esta cuenta, sus propuestas se orientan a decir qué hacer con las tierras que no se encuentran bajo el régimen individual de propiedad. Las pocas tierras comunales o municipales, las distribuidas por el INTA en forma colectiva, etc., deben pasar al régimen individual de propiedad. Luego, deberán hacerse producir "empresarialmente". En cuanto al latifundio no se hace ninguna referencia. *Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones para el futuro*. Comisión Empresarial para la Paz. Guatemala, diciembre 1994.

vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, extrema pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.<sup>13</sup>

Se trata, a primera vista, de un amplio y profundo reconocimiento del carácter y complejidad de la situación agraria nacional.

En esa misma parte considerativa se reconoce, igualmente, que el actual esquema de concentración de la propiedad de la tierra es resultado de un largo proceso histórico, el cual es necesario superar para “promover un agro más eficiente y más equitativo”.<sup>14</sup>

Se señala, en tal sentido, como propósito fundamental del acuerdo marcar las pautas para impulsar un profundo proceso de modernización agraria que abarque no sólo los aspectos productivos y de cultivos, sino también los relacionados con la protección del medio ambiente, la seguridad en la propiedad, los usos adecuados de la tierra y el trabajo, la protección laboral, así como “una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”.

Para alcanzar tal propósito, el gobierno se compromete a impulsar una “estrategia global” que incluye el desarrollo de nueve puntos básicos, a saber: participación, acceso a tierra y recursos productivos, estructura de apoyo, marco legal y seguridad ciudadana, protección laboral, protección ambiental y recursos.

Cada punto contiene propuestas específicas relacionadas con aspectos de carácter operativo, de gestión y de promoción de ciertas instancias (Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, un fondo fideicomiso de tierras en un banco del sistema, Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos) que deberán asumir responsabilidades específicas en el proceso de implementación del acuerdo. Igualmente, se plantea la necesidad de promo-

---

13 “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, en: *Acuerdos de Paz, julio 1991-septiembre 1996*. Asamblea de la Sociedad Civil, Guatemala, 1996.

14 Vale la pena destacar el perfil con el que en este documento se define la acción y presencia del Estado: “Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos...”. Rol y perfil que contrasta profundamente con el que el actual gobierno le está imprimiendo en la actual coyuntura, sobre todo a partir de la aplicación de las políticas neoliberales.

ver legislación agraria específica, así como la modernización y actualización del Registro de la Propiedad Inmueble para garantizar la seguridad en la propiedad.<sup>15</sup>

Se plantea que este acuerdo debe “movilizar las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro... promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio...”. Para ello se han de crear condiciones para apoyarlos en su proceso de desarrollo en aspectos tales como el acceso al crédito, tecnología, capacitación, información, organización, garantías jurídicas y protección laboral.

Se trata de un texto que establece líneas generales tendientes a reorientar y reorganizar la “cuestión agraria”, sin que ello implique necesariamente una transformación profunda de la misma.

Esta limitante se hace evidente al examinar en detalle los contenidos de cada uno de esos nueve puntos. Se trata, más bien, de una serie de medidas políticas a través de las cuales se busca atenuar parcialmente la pobreza rural pero que no suponen enfrentar directa y adecuadamente la problemática agraria del país. No puede afirmarse que exista en ellos una visión estratégica, de largo plazo, del desarrollo económico del país, sobre todo del desarrollo rural. De hecho, la estructura agraria queda incólume.<sup>16</sup>

El carácter de los contenidos de las medidas propuestas evidencia que la problemática agraria es entendida fundamentalmente como un proceso de asignación de recursos y de reformas institucionales. Si bien se reconoce la existencia de un

---

15 En el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (firmado el 31 de marzo de 1995) se incluye un apartado referido a los “Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas”. Se trata del reconocimiento de la existencia de la propiedad comunal e individual de la tierra por parte de los pueblos indígenas. Se plantea la necesidad de regular su tenencia mediante una serie de mecanismos legales. Igualmente, se menciona la posibilidad de la restitución de tierras a las comunidades que “...han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras...”. Por otro lado, en el *Acuerdo para el Resentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* (firmado el 17 de junio de 1994) también se hace referencia a la cuestión de la tierra, tanto a partir del abandono obligado de ella por la guerra, como por las carencias que origina la estructura de tenencia vigente en el país.

16 Según Leopoldo Sandoval Villeda, de todas las formas planteadas en el acuerdo para la constitución del Fondo de Tierras solamente dos son significativas para la recuperación de tierras en forma significativa: las habidas irregularmente en Petén y Franja Transversal y las que se adquieran con los recursos que asigne el gobierno a FONATIERRA y FONAPAZ. En: “Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de Paz” *Diálogo 7*, FLACSO (Guatemala, julio de 1997).

esquema desequilibrado de propiedad de la tierra, se hace una total abstracción del mismo en términos de que dentro de él se inserta la problemática tratada y las medidas a impulsar. Tal abstracción se evidencia en el hecho de que no se proponen mecanismos profundos que puedan modificar las causas originarias de las desigualdades sociales existentes en el país provenientes, fundamentalmente, de dicha estructura.<sup>17</sup>

Además, si bien los mecanismos específicos propuestos para cumplir el acuerdo evidencian la existencia de una voluntad para impulsar un proceso de descentralización y desconcentración de la gestión pública, al igual que en la puesta en marcha de cambios en la legislación laboral, ambiental y agraria, no se establece mecanismos de verificación de los mismos.

El acuerdo supone que la sociedad supere la dispersión y fragmentación organizativa en la que ahora se encuentra, que se fortalezcan procesos organizativos que vinculen los diferentes espacios (local, regional, nacional), que garanticen la representatividad de esos múltiples intereses, al igual que el fortalecimiento de la capacidad propositiva política y técnica de la población campesina.

Sin embargo, estos aspectos puntuales remiten al planteamiento de una serie de interrogantes de fondo relacionadas con el hecho de que, en los términos planteados en el acuerdo, se pueda llegar a resolver la problemática agraria en su totalidad, y a través del mismo se puedan superar los principales obstáculos que dicha realidad plantea hasta el momento presente.

### **Las perspectivas del Acuerdo en la actual coyuntura en términos de la resolución de la problemática agraria en Guatemala**

La firma de la paz suscrita en diciembre de 1996 ha sido y sigue siendo conceptualizada por las partes, y por diversos sectores de la sociedad guatemalteca, como una oportunidad extraordinaria para encarar de manera audaz el futuro del país. Desde esta perspectiva, los acuerdos suscritos son considerados como el marco que permitirá a Guatemala avanzar en una nueva dirección; un punto de partida para iniciar una nueva etapa en la vida política y económica del país.

---

17 En el citado análisis de Sandoval Villeda se hace mención a la existencia de más de 300 conflictos de tierras en 15 de los 22 departamentos del país, clasificados en 13 tipos diferentes. Op. cit., pág. 7. Por otro lado, como se señalaba en relación con el documento presentado por el CACIF, para esta gremial los problemas del agro radican en el minifundio y otras tierras poseídas de manera colectiva, mientras que todo marcha muy bien en el latifundio.



Sin embargo, también existen opiniones que cuestionan la totalidad del proceso, considerándolo como anticonstitucional, y se oponen a que éste sea asumido como un acuerdo de Estado. Bajo argumentos jurídicos se le califica como resultado de negociaciones políticas, partidistas. Pero atrás de estas actitudes existen intereses, voluntades y visiones que se resisten a cualquier posibilidad de cambios para el país, que no desean perder sus privilegios.

Es importante, en todo caso, destacar el esfuerzo realizado por el actual gobierno para incluir en la agenda política de su primer año de gestión el cierre de un largo proceso de negociaciones con la insurgencia que venían dándose desde el gobierno del presidente Cerezo, sobre todo como consecuencia de la presión internacional.

Entre las reacciones positivas ante el acuerdo se pueden mencionar las externadas por el CACIF, para quienes éste es positivo pues plantea la problemática rural sin proponer recetas y se invita a los sectores interesados a participar en su solución; igualmente, porque se ve más allá del recurso de la tierra, se incluye la temática de la productividad y la visión empresarial, etc. La Asociación General de Agricultores (AGA), por su parte, considera que el acuerdo establece bases para el desarrollo y modernización del país, pues permitirá enfrentar la globalización, así como que la iniciativa del Registro Catastral dará certeza jurídica a los propietarios. Para Gustavo Porras, de la Comisión de Paz (COPAZ), la implementación del catastro y de los impuestos a las tierras ociosas conducirá a la resolución de los conflictos sobre la tenencia de la tierra. Por su parte, Rodrigo Asturias (Gaspar Ilom) consideró que éste es un primer gran acuerdo sobre el tema desde hace muchos años, aunque no resuelve definitivamente los problemas agrarios. Añade que éste no hubiera sido posible sin la lucha armada.<sup>18</sup>

Entre las reacciones adversas se encuentra la de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) que considera que con este acuerdo se fortalece la estructura latifundio/ minifundio pues las tierras usurpadas quedan legalizadas en manos de los despojadores. Para Rigoberto Quemé, alcalde de la ciudad de Quetzaltenango, este acuerdo consolida el neoliberalismo en el área rural, lanzando a los campesinos a las fuerzas del mercado y sometiénolos a la presión del sistema bancario y crediticio, sin tomar en cuenta los aspectos sociales. Considera que se obvia la reforma agraria y que, más bien, se busca impulsar una reforma agrícola. Para la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA) el

---

18 "Algunas opiniones sobre el acuerdo Socioeconómico ordenadas por temas". Fundación Myrna Mack (Guatemala, mayo de 1966).

acuerdo no permite modificar las estructuras coloniales, sino más bien las reoxigena y orienta hacia una reforma que, nuevamente, sólo afectará a la población de escasos recursos. Por su parte la AGA se manifiesta contraria a la aplicación de un impuesto sobre las tierras ociosas.<sup>19</sup>

Se impone, además, una contextualización crítica de estas reacciones y de las actitudes que reflejan, sobre todo en función de las posibilidades reales de implementación del acuerdo, así como a la luz de la actual coyuntura.

Al asumir la firma de la paz como un punto esencial de su gestión gubernativa, el actual equipo gobernante apostó a un reto político aunque no necesariamente a uno de carácter económico. Divergencia que cada vez se hace más evidente, sobre todo al observar las prioridades que está asumiendo en el ámbito de sus políticas económicas.

Un análisis recientemente publicado plantea que el gobierno del PAN se mueve entre tres agendas económicas no compatibles y que tienden a ser mutuamente excluyentes. La primera, la “agenda de la paz”, que si bien incluye puntos que pretenden promover cambios en áreas específicas no lleva implícita una estrategia de desarrollo general. Se trataría, más bien, de una agenda política elaborada en torno a la firma de la paz para satisfacer las presiones diplomáticas y económicas de la comunidad internacional. En segundo lugar estaría “la agenda económica del gobierno”, alrededor de dos temas básicos: la implementación de mecanismos para “administrar” los desequilibrios macroeconómicos (sobre todo fiscales), y la “modernización” del Estado. Los componentes específicos de este segundo punto son la privatización, la modernización de la administración pública y la búsqueda de alternativas para tratar de aplicar diferenciadamente los costos de la transición a los distintos sectores de la sociedad. Esta sería, la “agenda real” del gobierno.

Por último, estaría la agenda del desarrollo nacional, más amplia, con visión de largo plazo, relegada desde hace mucho tiempo a un segundo plano. Sobre todo,

---

19 *Ibid.* En una entrevista sostenida con Juan Tiney, dirigente del CONIC, éste manifestó sus dudas y críticas en relación con el acuerdo. Según él se consolida la actual estructura desigual de propiedad de la tierra ya que establece como referente obligado el respeto al artículo 39 (sobre la propiedad privada). También considera que deja pocos espacios a los campesinos en términos de sus expectativas y posibilidades reproductivas económicas. Cuestiona lo del banco de tierras. Considera que ya no hay tierras baldías o estatales disponibles y que existirán muchas dificultades para definir cuáles considerar como ociosas, sobre todo por la presión que los terratenientes ejercen sobre distintos sectores del Estado y el poder público. En cuanto al registro catastral, su preocupación va en el sentido de que no existe claridad en cuanto a cuáles serán los puntos de partida legales para definir los derechos de propiedad. Entrevista, 22 de agosto de 1997.

porque las medidas de política económica implementadas, no sólo por el actual gobierno sino también por sus antecesores, son coyunturales, inmediatistas, impiden y postergan la posibilidad de echar a andar estrategias estructurales, profundas. Para que esta agenda “pueda ser” tendría que modificarse o ampliarse los ejes sobre los que descansa la economía nacional, sobre todo la agroexportación y el sector financiero. Aunque los cultivos no tradicionales han experimentado cierto crecimiento en los últimos años, el café todavía funciona como “el pilar de la economía”, por lo que no se vislumbra su substitución. En cuanto al sector financiero, tampoco se puede imaginar escenarios nuevos, sobre todo por el carácter oligopólico y especulativo que éste aún mantiene.

Y es aquí, en la imposibilidad casi estructural de desarrollar esta tercera agenda, donde se refleja el enorme peso que tiene el modelo de desarrollo económico y social aún vigente. Como ya se evidenció, éste tiene su raíz en la estructura de tenencia de la tierra. El renglón agrario aún tiene una fuerte presencia en la generación del PIB y un alto porcentaje de la población guatemalteca depende de la agricultura para su subsistencia.

La agroexportación se ha logrado desarrollar gracias a un apoyo estatal permanente, pero con un alto costo social. Su reproducción ha sido posible a expensas del trabajo de numerosas familias campesinas que han visto reducidas al mínimo sus expectativas de vida. El minifundio es la mejor prueba de ello.

En tal sentido el acuerdo socioeconómico, especialmente en la parte relacionada con la problemática agraria, enfrenta serias dificultades para su implementación. Estas se derivan no sólo del carácter estructural de la sociedad guatemalteca sino, sobre todo, por el hecho de que se tropieza con obstáculos originados en el tipo de políticas económicas que han sido implementadas por el actual gobierno.

Como se indicaba antes, la contraposición de la agenda modernizadora del gobierno con las exigencias de la población del campo es evidente. Predomina la preocupación gubernamental por “dar la altura” ante la presión de los organismos internacionales (sobre todo del FMI) para resolver la aguda crisis fiscal que atraviesa el erario nacional. Se imponen criterios macro que dejan de lado la problemática agraria en sus múltiples y complejas dimensiones.

ENTRE LOS HILOS DE  
LA NUEVA CULTURA  
Tania Palencia

## I Introducción

Los acuerdos de paz, como se sabe, no son resultado del uso de procedimientos consensuales. Durante las negociaciones fue virtualmente imposible esperar o depender del consenso nacional. La dificultad no sólo derivó de la complejidad práctica de aplicarlos en medio de un conflicto armado, sino porque ninguna de las partes contaba con mecanismos efectivos de interlocución con la sociedad y, además, no se lo plantearon.

La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y el sector privado organizado ejercieron, en diversas ocasiones, un protagonismo mayor que el solicitado o aceptado por las partes. En gran medida la moderación de las Naciones Unidas ayudó a abrir espacios para que fueran consideradas las sugerencias de estas agrupaciones. El resto de guatemaltecos no estaba bien informado.

No obstante, tanto el gobierno como la URNG adquirieron la competencia de negociar soluciones a los más graves e históricos problemas nacionales, varios de ellos considerados motivos de insurgencia. Los acuerdos fueron un pacto político entre quienes se disputaban el poder y este pacto trajo consigo compromisos para inhibir las formas violentas en que tendían a resolverse los conflictos sociales.

Establecieron, especialmente, compromisos para fundar, de acuerdo al derecho, el ejercicio de un poder público, que por corrupto, excluyente y autoritario, ya no servía a nadie; ni al ejército, ni al Estado, ni a la URNG, menos a la población y, por supuesto, tampoco al mercado o al capital. Eran urgentes nuevos escenarios políticos y nuevos marcos institucionales para procesar los intereses, las demandas y las diferencias sociales.

Sin tomar en cuenta los intereses más propios de las partes, los acuerdos buscan crear y sostener la gobernabilidad perdida. Pero en este pacto hacia la gobernabilidad media la vida política real.

En el balance de la primera fase de la implementación (noventa días después de la firma definitiva de la paz) hay malestar en sectores de la sociedad civil por la

falta de participación social efectiva promovida por el Estado o por procedimientos arbitrarios utilizados por éste. Mientras tanto, el gobierno ofrece apreciaciones diferentes. Por ejemplo, resalta en su discurso actual que uno de los alcances de los acuerdos es que "expresan consensos de carácter nacional", o bien pone énfasis sobre aspectos formales, como el comentario del presidente Alvaro Arzú respecto a que los compromisos fueron cumplidos con "exactitud de relojería suiza".

Hay suficiente movimiento a favor de la reconstrucción en Guatemala, mucho interés comunitario para buscar formas de sobrevivencia en nuevos espacios y una virtual ausencia de oposición política, que las bases de la joven gobernabilidad no están peligrando. Lo que sí ha generado atención y duda, en casi todos los actores más beligerantes en el tema de la paz, es si se está dando igual importancia a la calidad y no sólo a la forma en que los compromisos están siendo cumplidos.

La atención y las dudas están dirigidas a observar hasta qué punto los compromisos van en dirección de transformar a fondo el Estado y la nación. De los acuerdos se deduce el concepto de construcción de un Estado democrático participativo y de una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. En rigor, la transición implicaría implementar los compromisos hacia tales cambios.

En el contenido de los acuerdos no hay forma ni modo de separar la idea de que fortalecer al Estado significa fortalecer a la sociedad civil. Es más, uno de los cuatro ejes temáticos en que se organizan los compromisos de paz alude a la "modernización del Estado, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación de las distintas expresiones de la sociedad civil".

Los acuerdos llaman a la participación por la vía de la consulta, de la formulación y ejecución de políticas, de acciones legislativas, de la decisión ejecutiva, de la evaluación, el monitoreo y la fiscalización. ¿Dónde consta que estos mecanismos han sido implementados eficazmente? ¿De qué manera se evidencia que el cumplimiento de los compromisos genera redes de intermediación entre el Estado y la sociedad? ¿Cómo se comprueba que el pacto entre el gobierno y la URNG se está convirtiendo en un pacto social entre los guatemaltecos?

¿Cómo hacer, entonces, para que las acciones dirigidas a fortalecer al Estado estén también orientadas a fortalecer a la sociedad? La responsabilidad de este reencuentro Estado y sociedad recae sobre los actores nacionales. Pero sus débiles capacidades políticas pueden propiciar condiciones que reduzcan los compromisos de paz a declaraciones formales de cambio.

La comunidad internacional está también readecuando su papel a los nuevos procesos. Se camina en la búsqueda de mecanismos de intermediación que hagan sostenibles las transformaciones contenidas en los compromisos de paz. En estos cambios tendrán que apoyarse relaciones más efectivas entre el Estado y la sociedad para crear una nueva gestión pública, así como oportunidades de fiscalización social desde el poder local hasta el nacional.

## **II No hay sistema que articule los escenarios de la paz**

### *a) Las comunidades*

El proceso de paz ha animado la formación de diversos movimientos de reorganización social. Los escenarios de más alto dinamismo han sido comunidades rurales, especialmente las afectadas por el conflicto armado.

En la reactivación social de muchas comunidades rurales ha influido el incremento del flujo financiero ofrecido para asistir la emergencia. En este tipo de intervención coinciden intermediarios financieros, públicos o no gubernamentales, que respaldan proyectos dirigidos, en su mayoría, hacia áreas como saneamiento ambiental, equipamiento de escuelas, caminos y otros servicios sociales básicos que alivian la pobreza.

Una forma mínima de movilidad social ha surgido con estos recursos. Ha sido mínima porque no suelen ser proyectos que generen empleo permanente o incorporen con estabilidad a grupos de población en la economía productiva. Tampoco han propiciado formas de organización e incidencia ciudadana. Son proyectos que estimulan la relación pasiva que deriva del asistencialismo.

Los fondos sociales, especialmente el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), encargados de ejecutar el mayor porcentaje del presupuesto de inversión social del Estado, también han estimulado el movimiento de grupos comunitarios para acceder a fondos y ofrecer su fuerza de trabajo en la construcción de obra pública que antes se realizaba gratuitamente.

Estos fondos tienen aproximadamente cinco años de estar funcionando. En general, las poblaciones a las que han llegado no habían establecido ningún tipo de contacto o relación con el Estado. La asistencia recibida ha ayudado a desvanecer la desconfianza frente a la autoridad pública, ha generado apreciaciones favorables a la paz, aunque también ha creado relaciones clientelares en apoyo a la imagen de los gobiernos de turno.

Pero la intervención de estos fondos se ha caracterizado por un reparto disperso de los recursos, sin atender a diagnósticos socioeconómicos comunitarios, sin responder a una agenda de desarrollo nacional, y sin establecer relaciones efectivas de coordinación entre las municipalidades y las comunidades para definir y corroborar conjuntamente las prioridades de atención.

No existen evidencias consistentes acerca de que estos fondos contribuyan a delegar a las comunidades poder de organización y capacidad de dar sostenibilidad a los proyectos ejecutados. Son escasos los procedimientos a través de los cuales las comunidades participan en la definición de las prioridades de inversión. Desde 1997 el "dinero de la paz" está llegando a los pobres en una proporción mayor que las pocas acciones existentes para construir redes de comunicación entre la población y sus alcaldes, o para fortalecer el poder local y la cultura y estructura comunitaria.

No obstante, las políticas públicas dirigidas a fortalecer a las municipalidades están abriendo espacios para generar estas articulaciones sociales. El 10% del presupuesto nacional distribuido en las municipalidades está contribuyendo a formar autoridad pública local y a estrechar relaciones y promover el diálogo con las comunidades.

Ahora bien, este movimiento de población atraído por el flujo financiero, que crece desde la firma definitiva de la paz, ofrece más acceso a nuevas formas de sobrevivencia económica, que a aprendizajes nuevos de ciudadanía. Las formas de participación ciudadana vinculadas a la responsabilidad social o relacionadas con el ejercicio del derecho de petición, de participación, de fiscalización, de opinión, de organización y de movilización, no son efecto directo de políticas de Estado.

Los espacios abiertos en estos campos han sido promovidos más por el incremento de la organización indígena, el aumento del trabajo de las ONGs en capacitación en derechos humanos, y por la acción específica que realizan las organizaciones surgidas en defensa de los derechos de campesinos sin tierra, viudas, desplazados, población en resistencia, repatriados, etc.

Es tan grande el déficit que existe en Guatemala para poder ejercer un derecho, que todavía no se concibe la participación social como ejercicio de responsabilidades de fiscalización del poder público. De esta suerte, todo este movimiento comunitario organizativo se muestra disperso, atendiendo lo suyo, sin visión nacional.



## *b) Las instancias de paz*

Pero, además, el amplio movimiento comunitario está muy débilmente conectado con los procesos sociales de impacto nacional. A la realidad comunitaria se yuxtapone otra mucho más organizada. Se trata de la estructura institucional creada por los acuerdos de paz. Según el informe del gobierno de la República sobre el cumplimiento de los compromisos contenidos en la primera fase del cronograma de implementación, han sido creadas quince instancias de “participación concertada”, las cuales involucran a cerca de 200 personas entre representantes del Estado, de la sociedad y de la cooperación internacional.

Sin embargo, a no ser por los mecanismos de selección de los delegados de la sociedad civil que están en estas instancias, y por los procedimientos de consulta creados por los representantes de la sociedad civil, son todavía escasos los contactos que estas comisiones han creado con el mundo exterior; sean comunidades, organizaciones no involucradas, medios de comunicación, e incluso instituciones públicas y burócratas.

Esta ha sido una etapa de instalación. En su camino se ha observado que no existen procedimientos ni metodología para evitar que tales organismos se conviertan en islas desconectadas de la acción del Estado y funcionen más como amortiguadores políticos. No hay ninguna regulación escrita que garantice que los resultados de las comisiones serán convertidos en políticas públicas y tampoco existen mecanismos explícitos para que los integrantes de las comisiones de paz fiscalicen la conversión de sus esfuerzos en medidas de gobierno.

Hasta el momento, la Comisión de Acompañamiento, encargada de velar por la efectividad del cumplimiento de los acuerdos, no ha emitido públicamente ninguna reflexión para crear o reorientar las fallas metodológicas de la implementación. La jefatura de MINUGUA tampoco ha hecho observaciones oportunas y directas acerca de los vacíos procesales que, por cualquier causa, no fueron contemplados en los acuerdos. Hasta el mes de junio de 1997 MINUGUA no había emitido opinión oficial acerca de los informes sobre el cumplimiento de los compromisos publicados por el gobierno, la URNG y la Asamblea de la Sociedad Civil.

No existe una dirección públicamente activa de este gran activismo de reconstrucción. El resultado político de este vacío es, en primer lugar, la ausencia de opinión pública y fiscalización ciudadana. Han aparecido los primeros síntomas de desacuerdo sobre los procedimientos de consulta y participación utilizados en la implementación de los compromisos. No hay concierto entre lo informado por el

gobierno, la URNG y la Asamblea de la Sociedad Civil en torno al sentido de la implementación.

Por ejemplo, diversos dirigentes y representantes de organizaciones sociales coinciden en señalar que el compromiso del Estado sobre “dar la más amplia divulgación al conjunto de los Acuerdos de Paz” no puede reducirse a la emisión de 25 mil ejemplares de los acuerdos, si se toma en cuenta que la mayoría de la población es analfabeta. La ASC muestra su insatisfacción por la tardanza y falta de comunicación que el Estado ha dado a todos los compromisos referidos al tema sobre “tierra”. La ASC ha advertido que el gobierno está impulsando programas de desarrollo rural sin ponerlo al conocimiento y aporte del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario (CONADEA), como indica el compromiso de paz.

Otro tanto ocurre con la nueva Ley de la Policía Nacional Civil. La ASC señala que esta ley no recoge el contenido de los acuerdos debido a que no garantiza el carácter civil del organismo; no define su estructura, ni las funciones de coordinación y subordinación con la investigación penal ejercida por el Ministerio Público. La ley no menciona la formación profesional obligatoria ni la depuración de sus miembros y tampoco regula las funciones y currícula de la Academia de Policía.

Entre los motivos de descontento se encuentra también la forma arbitraria en que la Secretaría de la Paz (SEPAZ) anuló las iniciativas de convocatoria de diversas organizaciones de mujeres para instalar el Foro de la Mujer, al nombrar a una sola persona encargada de la convocatoria y conducción. Paradójicamente este foro debe abordar los compromisos de paz relativos a los derechos y participación de la mujer.

Pero en el ambiente político guatemalteco estos desencuentros son, en su mayoría, desconocidos. A la institucionalidad y movimiento de la paz se le impone otro escenario: el del funcionamiento del Partido de Avanzada Nacional (PAN) como partido gobernante.

### *c) La política de gobierno*

El principal reto del gobierno es darle organicidad estatal a los compromisos de paz, pero para ello debe asegurar que el Estado tenga la capacidad de ejecutar, de delegar la ejecución y de sostener con recursos propios las obras de la paz. Debe mostrar la solvencia y sanidad fiscal y financiera para negociar deuda y recibir donaciones. Y debe también cumplir con un compromiso de paz que, a su vez, es una de las principales exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI), de elevar la carga tributaria al 12% (ahora en 8%) para el 2000.

Así, la principal actividad política del gobierno en 1997 ha sido implementar medidas dirigidas a modernizar el Estado. Es en la selección de esas medidas (privatización, reformas tributarias que no elevan impuestos directos y decisiones dispersas de descentralización) y en los procedimientos para implementarlas, donde se ha creado un fenómeno político que pesa más que la agenda de paz.

En estas acciones el partido gobernante ha puesto en juego sus alianzas y su futuro electoral. Por eso no ha hecho público ni concertado una estrategia integral de modernización. Su más alta prioridad ha sido conservar alianzas estables con las principales cúpulas del sector empresarial.

No ha logrado tampoco negociar con el resto de partidos políticos una agenda de modernización. El gobierno ha enfrentado conflictos con medios de comunicación y con partidos políticos en donde ha perdido credibilidad. Estos conflictos están estimulando interpretaciones acerca de estilos aristocráticos e impositivos de hacer gobierno.

Mientras tanto, en el escenario más débil de Guatemala, el del sistema de partidos políticos, no hay signos claros de que el proceso de paz reporte interés para transformar al Estado y a las relaciones entre éste y la sociedad. La cultura de participación política actual sigue la lógica del binomio antigobiernismo-anticiudadanía, que impide negociar.

Entre las posturas intransigentes del gobierno y la falta de propuesta de los partidos que participan en el organismo legislativo se ha creado un círculo vicioso que no contribuye a crear una agenda de interés nacional. Por eso mismo no existe oposición política, entendida ésta como la posibilidad de ofrecer alternativas de solución frente a un mismo problema o la capacidad de demostrar que existen otros problemas que exigen decisiones prioritarias.

Durante los últimos seis meses la URNG ha estado ausente del debate político nacional. Involucrada más en las tareas de la desmovilización, la incorporación y la reconversión en el ahora Partido de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (PURNG) ha dejado que se sucedan los acontecimientos sin asumir la beligerancia que mostró en las negociaciones de paz; sin crear debates o ejercer oposición política.

No obstante, en su informe sobre el cumplimiento de los compromisos contemplados para la primera fase, la URNG también señala el mismo síntoma que observan otros sectores sociales: la ausencia de mecanismos estables de consulta y participación social y la existencia de una doble agenda por parte del gobierno "cuyo modelo no es parte del contenido y del espíritu de los acuerdos de paz".

Como se observa, esta confluencia de movimientos frágilmente interconectados es un síntoma crítico de la naciente fase del postconflicto. Lo es en tanto que no aparecen todavía tendencias que ataquen a fondo las causas de la histórica ruptura y hostilidad de relaciones que han existido entre el Estado y la sociedad.

### III ¿Estado o sociedad?

Los acuerdos de paz comienzan a ser aplicados entre estructuras y personas, sean éstas políticas, del sector público o no gubernamental, que tienen una experiencia democrática limitada.

Guatemala recuerda todavía a un Estado que ejerció su autoridad por medio de la violencia. No existe memoria de acciones públicas basadas en reglas asumidas por todos como válidas. Hay una historia larga en que se comprueba la corrupción de altos funcionarios, mientras se incrementa la escasez, mala atención y débil cobertura de los servicios públicos. Los ministerios de Salud, Educación, Finanzas o las instituciones de atención pública no funcionan institucionalmente en la geografía rural, la mayor del país.

La administración de justicia ha sido engorrosa y parcial, en los pocos lugares en que se han establecido juzgados. La policía ha sido temida y no llamada para la protección y solución de conflictos. Para los guatemaltecos, en fin, el funcionario público ha sido grotesco, abusivo e ineficiente. La idea común es que el Estado ha sido un conjunto de "gobiernos ladrones y vendidos al ejército".

Esta es la imagen de un Estado autoritario cuya fuerza ha dependido de su capacidad de ejercer violencia sobre el otro. Esta imagen se ha sostenido en relaciones de autoritarismo-subordinación alimentadas por un sistema económico excluyente. La institucionalidad pública, en consecuencia, ha estado determinada por la estructura creada con la violencia militar o la violencia económica.

En estas condiciones los guatemaltecos no han construido un concepto de ciudadanía ni un concepto de poder público. El Estado ha sido sinónimo de ejército y fácilmente quienes defienden sus derechos han sido calificados como "comunistas" o "bochincheros".

Entre las organizaciones sociales se reprodujo una tradición cultural que concedió alta valoración al activismo dirigido a transformar violentamente a este Estado que los agredía. Pero también se alimentó una tradición que no valora el derecho a elegir y ser electo, ni concibe al funcionario público como un servidor

social, quien hace gobierno representando el interés de la mayoría de votantes. Para el guatemalteco el voto perdió toda importancia como impacto en su vida y es considerado como un simple acto electoral que termina con el recuento de ganadores y perdedores. No existe, entonces, autoestima en los derechos propios.

La temprana experiencia de implementación de los acuerdos de paz muestra que las negociaciones se han ampliado. Ya no están en manos del gobierno y la URNG, sino entre un Estado y múltiples sectores sociales; entre un nuevo liderazgo político y público. Implementar los acuerdos es también negociar. Pero entre actores tan amplios y tan distantes hay un terreno de nadie que debe llenarse con formas nuevas de hacer política.

Es imposible asegurar el pleno cumplimiento de los acuerdos si no se fortalece al poder público tanto como a la sociedad. Por tal razón en las fases postconflicto los procedimientos para hacer realidad “la sustantividad de los acuerdos” cobran relevancia decisiva.

Entre los actuales negociadores, todos los integrantes de las comisiones de paz y de las organizaciones más beligerantes en este proceso, tendrá que caminarse hacia el autofortalecimiento y hacia la coordinación mutua. Esto exige un alto esfuerzo de autodiagnóstico y de apertura para priorizar intereses nacionales respecto a los sectoriales. Y este tipo de esfuerzos todavía es incipiente. No hay evidencias de que los actores de la paz estén concertando las prioridades de acción.

Por ejemplo, una de las principales limitaciones que actualmente tiene el Estado para cumplir con los compromisos de paz es su alto nivel de concentración y centralización y su baja capacidad de ejecución financiera. Cómo se espera echar a andar o convertir los compromisos en políticas, si el Estado

- no cuenta con recursos locales de contrapartida, que son un requisito para el desembolso de los préstamos y muchas donaciones;
- no cuenta con suficientes recursos humanos capacitados y responsables de la gerencia y de la elaboración de políticas (jurídicas, económicas y sociales). Tampoco cuenta con recursos humanos técnicamente formados para asegurar el ciclo completo de los proyectos, desde la preinversión hasta la sostenibilidad;
- no deja de depender de las veleidades políticas y alianzas de los que hacen gobierno para transformar la estructura tributaria, causa principal de su inestabilidad financiera;

- no define metodología, comparte y amplía sus apoyos para crear gestión local;
- no propone, comparte, consulta, concierta, hace participar y negocia para definir los mecanismos de ejecución de las cuatro áreas prioritarias contenidas en la agenda de paz. No traduce los acuerdos en mecanismos concretos y operativos.

Mientras tanto, dentro del Estado no existe un interés prioritario para discutir sobre procedimientos para calificar la participación social.

La reflexión sobre esto ocurre sólo entre las organizaciones sociales. La mayoría de organizaciones sociales involucradas en la implementación y divulgación de los acuerdos están re-conociendo su herencia antigubernista y antiestatista; su desconocimiento acerca de cómo funcionan los tres organismos de Estado; su dispersión de trabajo; su falta de información; su inexperiencia en la negociación; su inexperiencia para fiscalizar y, especialmente, su débil capacidad para proponer.

La mayoría de organizaciones sociales guatemaltecas carecen de técnicas para fundar sus acciones políticas y esta ausencia es suplida por la fuerza de su ética o su ideal de lucha. Entre las técnicas ausentes se encuentran el cabildeo legislativo, la presentación de alternativas de solución, la elaboración de propuestas de políticas, la creación de alianzas, la formulación de estrategias de incidencia, etc.

Lo cierto es que los acuerdos de paz están ofreciendo al Estado y a la sociedad espacios para tomar decisiones conjuntas. Entre los espacios comúnmente mencionados en los compromisos de paz se encuentran: las comisiones, los foros, las instancias consultivas, las municipalidades, las instancias de autoridad indígena y los consejos de desarrollo.

Sin embargo, también existen dificultades mutuas para tomar decisiones porque la estructura de la paz depende de los ritmos de las jerarquías o burocracias que no han incorporado a su funcionamiento los compromisos de los acuerdos. Construir esta interlocución es, quizás, el mayor reto en la implementación de los acuerdos.

#### **IV Nuevo papel de la comunidad internacional**

El proceso de paz ha estimulado entre los organismos de cooperación no gubernamental, europea y estadounidense, reflexiones dirigidas a reconvertir su intervención financiera. Ahora se toma distancia de las políticas de donación

ejecutadas en la década de los setenta, la mayoría de las cuales estuvieron influidas por la confrontación ideológica y armada.

En aquella época este flujo asistencial no abordó temas como la relación entre el Estado y las comunidades, la construcción de la democracia o la creación de formas de gestión y autogestión local. Se trabajaba en un contexto determinado por el temor a la organización y a la opinión, por lo que el “ingrediente” social de estos recursos se basó, en la mayoría de los casos, en métodos de educación popular dirigidos a crear conciencia sobre las causas de la pobreza y la necesidad del cambio social.

Las negociaciones de paz ocurren simultáneamente con un periodo de revisión del impacto logrado por la cooperación. Centroamérica dejó de ser un foco de atención política mundial, por lo que los indicadores de medición del impacto futuro empezaron a tener menos componentes político-ideológicos, para incorporar criterios de mercado, eficiencia y eficacia.

La nueva agenda de la cooperación internacional sobre el apoyo a la población guatemalteca está basada en diagnósticos que coinciden en reconocer la existencia de tres problemas principales: a) la débil preparación profesional de la mayoría de organizaciones no gubernamentales; b) la débil autonomía organizativa y capacidad de gestión y decisión de los grupos comunitarios, especialmente indígenas y mujeres; y c) la débil comunicación, negociación y coordinación entre el Estado y las organizaciones sociales.

Durante la primera mitad de los noventa, la comunidad internacional ha encontrado que sus tradicionales contrapartes también están cambiando. Ahora muchas ONGs hablan del derecho a discutir los términos del financiamiento recibido. Es más común encontrar procesos en los que los donantes utilizan procedimientos de consulta con las organizaciones sociales locales. Entre unos y otras se están creando también relaciones de interlocución.

Todavía se observa que, en esta relación, las organizaciones nacionales deben adquirir una mayor capacidad de negociación para hablar entre iguales y no estar sujetos a financiamiento cuyas condiciones y mecanismos de ejecución no son consultados entre las partes, no se adecúan a los ritmos o a las características culturales del país.

Las agencias que integran el sistema de las Naciones Unidas están involucrándose con alta beligerancia en esta nueva dinámica. Las organizaciones surgidas de la población afectada por el conflicto armado han contado con apoyo

constante de organismos del sistema de las Naciones Unidas, como PNUD y UNESCO, no sólo para resolver problemas relacionados con su reincorporación social, sino para entrar a negociar con el Estado.

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se está discutiendo actualmente la implementación de estrategias para apoyar políticas concertadas entre el Estado y los sectores sociales. El PNUD reflexiona acerca de cómo se podría promover la confianza, la tolerancia y la concertación entre el sector público y la sociedad, de modo que estos cambios culturales contribuyan a darle eficacia al cumplimiento de los compromisos por la paz.

La presencia de las oficinas y suboficinas regionales de MINUGUA ha tenido, además, un impacto decisivo para fortalecer la participación social. Las acciones de verificación de los derechos humanos realizadas por MINUGUA han disuadido de la comisión de violaciones a los derechos humanos y han contribuido a la autolimitación del poder militar.

MINUGUA también ha favorecido el diálogo y las relaciones entre las poblaciones y el ejército, el organismo ejecutivo y el organismo judicial. Asimismo, su presencia ha ofrecido protección a los guerrilleros desmovilizados y a que sean posibles experiencias nuevas de no agresión, como ver caminar por las calles de los pueblos a excombatientes, ex patrulleros y soldados.

Esta misión cuenta con una sección de Fortalecimiento Institucional dirigida especialmente a ofrecer asesoría técnica a las instituciones nacionales responsables de la administración de justicia y a fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos. MINUGUA ha sido en Guatemala una de las principales instancias que trabajan para capacitar al Ministerio Público, al Organismo Judicial y a la Policía Nacional. En este trabajo se maneja el concepto de que el fortalecimiento técnico-jurídico de la administración de justicia tiene como fin la seguridad ciudadana, la limitación y, en el mejor de los casos, la anulación de la impunidad. MINUGUA ha creado condiciones para mejorar la persecución penal pública.

De esa suerte, la misión verificadora ha facilitado la formación de bufetes populares en varios departamentos de la República, y ha respaldado la instalación y el funcionamiento de una Defensoría Pública, que promoverá el acceso de la población a la justicia. Ha sido, además, una de las instituciones más involucradas en la creación de mecanismos para hacer efectiva la traducción judicial y la justicia multilingüe.



La unidad conjunta MINUGUA-PNUD ha facilitado la edificación de un proyecto piloto de administración de justicia en el que, por primera vez, están activamente involucrados la comunidad y diversos organismos estatales. Se trata del Centro de Administración de Justicia para el Área Ixil, con sede en Nebaj, El Quiché. Es un proyecto que ha permitido una activa coordinación entre el Ministerio Público y el Organismo Judicial para asegurar que operen en este lugar un juzgado de primera instancia y una fiscalía. La Policía Nacional instaló, además, su sede con agentes propuestos por las mismas comunidades del lugar.

En Guatemala las agencias del sistema de las Naciones Unidas ocupan un espacio *ad hoc* para promover, propiciar y facilitar encuentros de trabajo efectivo entre el Estado y las organizaciones sociales en los temas de la paz. Ese puente, avalado por los mismos acuerdos, debe llenarse con un tejido de mecanismos capaces de operativizar en políticas públicas los resultados que ofrezcan las instancias de paz. La asesoría técnica viene a convertirse en una demanda esencial para atacar las debilidades del Estado y de las organizaciones sociales.

La experiencia de esta etapa de postconflicto muestra, no obstante, la complejidad política de situarse virtualmente en medio de un Estado técnicamente débil y una sociedad civil fragmentada y desconfiada del acto público.

En enero de 1997 el gobierno de Guatemala publicó una Nota Estratégica, con el apoyo de las Naciones Unidas. En esta nota el gobierno reseña sus principales compromisos, estrategias y áreas prioritarias de desarrollo. Explícitamente se indica que la agenda de la paz será apoyada por las Naciones Unidas. Sin embargo, en ninguna parte del documento, ni en sus compromisos políticos o en el tema del fortalecimiento del Estado, se hace alusión alguna a la importancia de la participación social, a metodologías de delegación de poder, a espacios y formas de concertación para operativizar las decisiones, etc.

Diferentes líderes sociales que están involucrados en las instancias de paz y en las tareas de reconstrucción nacional tienen la impresión de que las Naciones Unidas están “del lado del gobierno” o que “no existe coordinación entre sus agencias para ofrecer apoyos equilibrados al Estado y la sociedad civil”.

El programa de fortalecimiento institucional a organizaciones no gubernamentales, ejecutado por la unidad conjunta MINUGUA-PNUD, no se ha implementado a partir de una visión conjunta acerca de para qué y cómo se fortalecerá a las instancias sociales. No ha promovido comunicación entre partes y contrapartes para encontrar puntos de coincidencia en cuanto a cómo fortalecer la

participación social. La mayoría de los proyectos financiados por este programa está dirigida más a apoyar actividades institucionales de corto plazo de ONGs que no encuentran financiamiento en otras instituciones, que a articular un plan de apoyo para calificar la incidencia política de las organizaciones en el mediano y largo plazo.

Una de las tareas que ayudará a bajarle el tono retórico al tema de participación social para convertirlo en un ámbito político de las acciones de paz es la verificación de MINUGUA. Desafortunadamente, la conducción política de la verificación internacional de los acuerdos ha reducido su presencia pública y, por lo tanto, su perfil de vigilancia como tal institución. Durante los primeros seis meses de 1997 poco se ha escuchado de MINUGUA respecto a los compromisos implementados y, mucho menos, respecto a evaluar si éstos están contribuyendo al “desarrollo y convivencia democrática”.

En todo caso, se ha creado una comisión interagencial de las Naciones Unidas con el fin de coordinar mejor los aportes ofrecidos en los diversos acuerdos de paz. Esta coordinación podría ser una fuerte contribución para ayudar a tejer relaciones. Hasta el momento, la consulta -aunque todavía incipiente- es una de las relaciones más comúnmente usadas en los temas de la paz. La comunidad internacional y las Naciones Unidas podrían estimular formas de más alto alcance.

En Guatemala se requieren nuevos concursos para que funcionarios y líderes sociales entren a discutir el tema de formulación de políticas, ejecución de políticas y fiscalización de políticas. Si los hilos sociales que la paz está construyendo no tejen relaciones para avanzar en estos niveles más orgánicos de relación Estado-sociedad se desaprovechará una oportunidad histórica insustituible.

DERECHOS INDÍGENAS  
Y PODER LOCAL  
Rachel Sieder

## Introducción

Aunque la guerra civil en Guatemala no fue librada sobre demandas éticas de autonomía o autodeterminación, la marginación y discriminación histórica de la población indígena mayoritaria fue una de las raíces del conflicto y continúa siendo uno de los problemas políticos principales del país.

Siglos de discriminación han engendrado una cultura de resistencia local y sobrevivencia cultural que ha dado como resultado que los mayas hayan evitado de manera exitosa un proceso de asimilación o eliminación que otros grupos indígenas en toda América Latina han padecido. Las comunidades, aunque muchas veces se han caracterizado por divisiones y desigualdades internas, siguen siendo el eje de una cultura maya altamente plural, vibrante y localizada, que a su vez han producido una barrera en contra de la dominación total de parte de los poderes no indígenas.

Los reclamos políticos y culturales basados en la etnicidad lograron preeminencia nacional después de 1990 y los grupos indígenas civiles representaron un papel activo al influenciar la agenda para las negociaciones de paz. Los acuerdos de paz representan un capítulo importante en la lucha de la población indígena guatemalteca por sus derechos políticos, culturales y socioeconómicos. Esto ha permitido la incorporación de muchas de sus demandas dentro de una agenda nacional democrática, algo que nunca antes había ocurrido. En ese sentido, el acuerdo de paz constituye una oportunidad para dirigirse a la cuestión irresuelta del Estado-nación mediante la transformación de una política basada en exclusión y discriminación a una de inclusión de las mayorías que además acepte las diferencias culturales.

Debido a que la mayoría de guatemaltecos son indígenas, una reforma política basada en un mayor reconocimiento a los derechos indígenas contiene la posibilidad de una transformación radical de la política y la sociedad guatemalteca. A través de los acuerdos de paz, las partes en conflicto reconocen que la consolidación de la democracia demanda formas viables y democráticas de organización estatal que se ajusten a la pluralidad étnica del país. En ese sentido, la experiencia guatemalteca tiene mucha relevancia para otros contextos donde las cuestiones de etnicidad

tienen un peso importante en conflictos armados. Un acuerdo en particular, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado el 31 de marzo de 1995, es de primera importancia. Este, reconoce explícitamente la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe del Estado-nación guatemalteco y los derechos colectivos específicos de unos seis millones de indígenas.

“El acuerdo indígena es un instrumento muy valioso que nos puede servir para hacer una convivencia nacional pero en las diferencias. Ahora pretendemos que haya una participación política, social y económica sin dejar de ser lo que somos.” Manuela Alvarado, miembro del Congreso Nacional por el FDNG.<sup>1</sup>

El AIDPI provocó una reacción en contra por parte de algunos sectores, quienes opinaron que a los indígenas se les había dado “derechos especiales” lo cual violaba el principio liberal de igualdad ante la ley, y que la tendencia hacia la autonomía regional conduciría a la fragmentación o “balcanización” de Guatemala. Sin embargo, las demandas indígenas contenidas en los acuerdos de paz, similares a la mayoría de las demandas indígenas en América Latina, se centraron en integración e inclusión, no en separatismo, algo que Rodolfo Stavenhagen (1996: 300) ha referido como la autodeterminación “interna” en oposición a la externa. De hecho, las concepciones y prácticas indígenas en América Latina de poder, participación y justicia están enriqueciendo las nociones de democracia y cuestionando la ortodoxia dominante de los modelos neoliberales.

Este artículo hará un resumen sobre la relación entre los grupos civiles indígenas y el proceso de paz en Guatemala, y además evaluará el significado del AIDPI y las perspectivas para su implementación. Por último, analizará las implicaciones de largo plazo que tienen para la política guatemalteca los reclamos por los derechos culturales, políticos y socioeconómicos basados en la etnicidad.

## Etnicidad y pobreza

Aproximadamente el 60 por ciento de la población guatemalteca de 10.2 millones es indígena. La gran mayoría son mayas, parte de una comunidad más extensa de entre ocho y nueve millones de personas que hablan una lengua maya y que viven en cuatro países: México, Honduras, Belice y Guatemala.

---

1 Entrevista personal, 7 de mayo de 1995.

Existen 21 diferentes comunidades lingüísticas mayas en Guatemala, junto con otros dos pequeños grupos indígenas no mayas: el xinca y el garífuna. El resto de la población es mestiza o ladina. En muchas municipalidades de los departamentos del altiplano más del 95% de la población es maya. Sin embargo, aunque la esencia de la identidad maya probablemente radica todavía en la comunidad rural, de ninguna manera todos los mayas son habitantes rurales; cerca de un millón viven ahora en la ciudad capital.

Una muy desigual distribución de los recursos que caracteriza a Guatemala tiene marcada dimensión étnica. Esto es producto de la marginación histórica de los indígenas guatemaltecos, su subyugación a un sistema económico de explotación y a una cultura política de racismo y exclusión. Desde la conquista española, los mayas han sido periódicamente forzados a trabajar en la economía de plantación y enajenados de sus tierras históricas. La expropiación de tierras se aceleró durante el *boom* agroexportador de finales del siglo diecinueve, cuando cerca de cien mil acres de tierras comunales indígenas fueron expropiadas por “improductivas”. El trabajo forzado continuó hasta el siglo veinte y el sistema de servidumbre basado en deudas fue legalmente abolido hasta 1944.

La mayoría de las familias mayas siguen dependiendo en cierto grado de la agricultura de subsistencia, a la vez que menos del tres por ciento de la población es dueña del 70 por ciento de toda la tierra cultivable. El 80 por ciento de la población vive en pobreza, y cerca del 93 por ciento de ésta es maya. De acuerdo con las últimas cifras gubernamentales, alrededor del 81 por ciento de todos los mayas en Guatemala vive en extrema pobreza (SEGEPLAN, 1996: 48). Los indígenas son los que llevan la mayor desventaja educativa: mientras cerca del 50 por ciento de la población es analfabeta (lo que hace a Guatemala el segundo país más analfabeto en América Latina), estas cifras se elevan de entre 75 y 80 por ciento para los indígenas, lo cual se incrementa a aproximadamente el 90 por ciento para las mujeres mayas, de las que el 60 por ciento son monolingües. La expectativa de vida entre los mayas es menor en 17 años que para los ladinos—47 y 48 años para hombres y mujeres indígenas, comparados con 64 y 65 para los ladinos—. (Minority Rights Group, 1996)

## Guerra civil y población maya

Durante los años sesenta, las comunidades mayas se politizaron cada vez más como consecuencia de las iniciativas de desarrollo comunal apoyadas por la Iglesia católica, junto con la influencia ideológica de la teología de liberación y la cada vez más importante lucha por la tierra. Sin embargo, los activistas que pelearon por obtener tierras y salarios rurales justos fueron forzados a pasar a la clandestinidad

a fines de los años 70 debido a la violenta represión estatal. Como consecuencia, muchos jóvenes mayas se unieron al movimiento guerrillero, el cual, al contrario de su precursor *foquista* de los años 60, ahora intentó incorporar a la lucha revolucionaria armada a la población indígena. Paradójicamente, el incremento de la represión estatal hizo que muchos se unieran a la causa revolucionaria como una medida de autodefensa. Sin embargo, la pobremente armada guerrilla no pudo defender a sus bases de apoyo en el altiplano en contra de las contundentes campañas contrainsurgentes.

Un factor mayor de la guerra civil fue la integración forzada de los mayas a un proyecto nacional contrainsurgente. La violencia ejercida por los militares transformó totalmente las áreas rurales indígenas: miles fueron asesinados; aldeas enteras dejaron de existir mientras otras fueron reorganizadas bajo los auspicios del ejército; cientos de miles de hombres mayas fueron forzados a integrar las Patrullas de Autodefensa Civil. Tales medidas agudizaron las divisiones y conflictos dentro de las comunidades indígenas, los antiguos problemas sobre la tierra adquirieron una dimensión fatídica cuando entre vecinos hicieron denuncias al ejército de que algunos simpatizaban con la guerrilla. Las divisiones religiosas también se incrementaron; el objetivo militar de catequistas considerados simpatizantes de la guerrilla condujo a que muchos mayas se convirtieran a las sectas protestantes. La guerra civil constituyó un asalto frontal sobre la cultura indígena; tal y como lo describió una anciana *q'eqchi'*: "con la guerra perdimos nuestra memoria".

En 1985, el regreso a un régimen civil endosado por los militares abrió un espacio político limitado. Aunque los abusos a los derechos humanos y la militarización de las áreas rurales continuaron, la organización de grupos civiles de oposición aumentó hacia finales de la década. La Constitución de 1985 reconoció oficialmente por primera vez la naturaleza multiétnica del país, con cinco artículos (Del 66 al 70), haciendo referencia específica a la "protección de los grupos étnicos". Poco a poco los activistas mayas empezaron a presionar para que el Estado cumpliera con sus compromisos constitucionales de respetar y promover la cultura, los idiomas y sus formas de organización.

Sin embargo, en la segunda mitad de los años 80, fue la organización alrededor de los derechos humanos la que principalmente llevó al pueblo maya a la arena política. En 1986 más del 85% de los miembros del GAM -fundado por familiares de desaparecidos en 1984- eran mujeres indígenas. En 1988 se fundó la organización de viudas CONAVIGUA y su membresía de más de 11 mil personas fue casi totalmente maya. Los miembros de la organización antipatrulla CERJ y del CONDEG, formado

en 1989 para representar a las poblaciones desplazadas en las ciudades y áreas rurales, también fueron mayoritariamente mayas. Estas organizaciones de derechos humanos, que se beneficiaron por sus buenos vínculos con organizaciones internacionales de derechos humanos y ONGs, se encontraban, en términos generales, alineadas con la izquierda armada, aunque también ejercieron un grado importante de autonomía e independencia de la guerrilla.

Las nuevas comunidades generadas a raíz de la guerra civil también unieron sus voces a la lucha por los derechos mayas en los años 90. Los refugiados que habían huido al sur de México durante los peores años del conflicto armado empezaron a retornar voluntaria y colectivamente a Guatemala en 1993. La habilidad organizativa y de cabildeo que adquirieron en el exilio les ayudó a convertirse en portavoces eficaces en la lucha por sus derechos. En 1990, los 50 mil mayas desplazados internamente organizados en las Comunidades de Población en Resistencia rompieron el silencio para denunciar las campañas de terror del ejército en el norte del país y para exigir su reconocimiento como comunidades civiles en zonas de combate. A través de vínculos eficaces con activistas nacionales e internacionales de derechos humanos, las CPR ejercieron presión para un fin negociado a la guerra civil.

## **Las políticas de identidad**

De 1990 en adelante, el movimiento indígena fortaleció su capacidad de integrar en la agenda política sus propuestas para reformas nacionales. Mientras que el tema de los derechos humanos era aún central, intelectuales mayas y organizaciones indígenas concentraron cada vez más sus esfuerzos en reconstituir una identidad maya, basada en elementos culturales como lengua y, como mecanismos inéditos, interpretaciones contemporáneas de sus tradiciones. Agrupaciones como la Academia de Lenguas Mayas, que hizo campaña por oficializar las lenguas indígenas, fueron centrales en tales esfuerzos. En todo el país, las iniciativas para reconstruir el tejido social destruido por la guerra como la reconstitución de las autoridades locales y el sistema de legalidad, fueron crecientemente encuadradas en términos de especificidades étnicas.

Los líderes indígenas, tras reconocer el poder de movilización de los “mitos fundadores”, enfatizaron cada vez más la importancia de la espiritualidad y cosmovisiones mayas, subrayando la importancia de reconstruir activamente la comunidad local y nacional mediante el énfasis en un pasado maya precolonial compartido. Mientras que muchos activistas indígenas aceptan que frecuentemente presentan una visión idealizada de la cultura maya, éstos hacen la válida observación



de que las cosmovisiones mayas están basadas en armonía y conciliación, lo que contrasta por completo con las tradicionales prácticas discriminatorias y autoritarias del Estado guatemalteco.

Una serie de factores fue básica en el desplazamiento hacia un mayor protagonismo indígena. Primeramente, la organización alrededor de la *campaña de 500 años de resistencia* (un movimiento continental de protesta en contra de las celebraciones oficiales del “descubrimiento” de América) puso a los guatemaltecos por primera vez en contacto con organizaciones indígenas del norte y del sur del continente. En septiembre de 1990 fue creado *Majawil Q'ij* (“Nuevo Amanecer” en mam) por organizaciones tales como CONDEG, CERJ, CUC, GAM y las CPR para coordinar el segundo encuentro continental de los 500 años de resistencia indígena y popular en Quetzaltenango que se centró en los derechos étnicos y culturales. Tanto la campaña como el encuentro de 1991 en Quetzaltenango tuvo un profundo impacto:

“A mediados de la década de los años 70, yo misma no tenía conciencia de mi identidad maya. Ha sido a raíz de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los españoles a América que nos comenzó a despertar esa conciencia.” Rosalina Tuyuc, miembro del Congreso Nacional por el FDNG y vicepresidenta del Congreso.<sup>2</sup>

En 1991 se formó el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG). Este grupo coordinador de centros de investigación y de organizaciones culturales y de desarrollo empezó a incluir demandas por la autodeterminación económica y política del pueblo maya, y pronto entró en conflicto con el gobierno al demandar pactos de semisoberanía y paridad étnica en el Congreso y en otras instituciones. (Ver COMG, 1995).

La arena internacional también jugó un papel clave. La entrega del Premio Nobel de la Paz en octubre de 1992 a la activista maya de derechos humanos Rigoberta Menchú Tum, centró una atención internacional sin precedentes a las demandas mayas e incrementó las posibilidades para un fin negociado de la guerra civil. Menchú fue una entre otros mayas conocidos que promovieron activamente la instauración del Decenio Maya en 1994, una organización coordinadora que realiza campañas para promover la participación indígena en el interior de Guatemala que basa su actividad en el mandato de las Naciones Unidas que busca asegurar una mayor participación de los pueblos indígenas de todo el planeta en el gobierno .

---

2 Crónica Semanal, 26 de julio de 1996, p. 20.

Sin embargo, el *acuerdo de paz* posiblemente resultó ser el elemento central para el incremento de una conciencia étnica, especialmente durante la discusión del AIDPI. Se hizo evidente que los intermediarios no indígenas ya no eran necesarios. Los indígenas guatemaltecos pudieron hablar por ellos mismos y asegurarse de que los puntos que les concernían fueran incluidos en la agenda nacional.

“El logro más grande [del proceso de paz] es que pudimos ponernos de acuerdo sobre conceptos y definiciones y hacer propuestas reales a la población para la construcción del Estado pluricultural y multilingüe. Nos dio una visión estratégica que antes no teníamos... fue un mecanismo que aceleró procesos de unificación, articulación y coordinación entre las organizaciones mayas.” (Juan León, Defensoría Maya)<sup>3</sup>

### Las negociaciones en el AIDPI

A comienzos de 1994, la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), el organismo acordado entre las partes para la participación de grupos civiles en el proceso de paz, fue creado con monseñor Rodolfo Quezada Toruño a la cabeza. A través de la representación sectorial en la ASC, las organizaciones mayas hicieron un llamado para que sus derechos e identidad fueran respetados. Dentro del contexto de las negociaciones sobre los indígenas, éstos fueron referidos por primera vez como “pueblos”, en vez de únicamente “grupos”. Mientras que la discusión se refirió explícitamente a pueblos en el interior de Estados nacionales existentes (lo que sacó de la discusión el debate sobre la autodeterminación), ellos, sin embargo, legitimaron un discurso que no existía previamente, enmarcando una nueva forma de concebir y hablar sobre reformas nacionales.

En mayo de 1994 la Coordinadora de Organizaciones de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA), en representación de más de 200 organizaciones mayas individuales agrupadas en cinco federaciones mayores, presentaron una propuesta sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas a la mesa negociadora y a la ASC. En su preámbulo, ésta hizo referencia a la discriminación histórica y violencia sufrida por los mayas, condenando especialmente al ejército pero también a la URNG por no haber calculado la desproporcionada y genocida respuesta de los militares. Ambas partes en la negociación fueron criticadas por no asegurar una participación maya en los primeros pasos del proceso negociador llevado a cabo en Oslo en 1990. El documento también enfatizó la importancia espiritual y económica de la tierra para los mayas y señaló que un 95% de los mayas carecía de suficiente tierra.

---

3 Entrevista personal, 2 de mayo de 1997.

Las demandas concretas elaboradas por COPMAGUA se refirieron a los derechos políticos, culturales, económicos y sociales del pueblo maya. En términos de *derechos políticos*, COPMAGUA hizo un llamado para el reconocimiento constitucional del pueblo maya; el reconocimiento legal y constitucional de las formas de organización maya, prácticas políticas y derecho consuetudinario; y, finalmente, garantías de participación en instituciones de estado y en la elaboración misma de estas políticas. Ellos también demandaron el reconocimiento de la autonomía maya, definida como “el derecho de decidir nuestro destino como pueblo”, y específicamente, por el reconocimiento explícito de una autonomía territorial definida por criterios históricos y lingüísticos.

En relación con los *derechos culturales*, la propuesta se centró en el idioma y en la autodeterminación cultural, haciendo un llamado para la creación de instituciones representativas capaces de defender y reforzar la cultura maya; la oficialización de los idiomas mayas y el reforzamiento de aquellas lenguas en peligro de extinción; acceso a los medios de comunicación; autodeterminación en asuntos educativos y discriminación positiva para apoyar a los estudiantes mayas en desventaja. Finalmente, también señaló los derechos mayas a sus centros ceremoniales y espirituales y al uso del traje indígena sin temor a la discriminación.

Como era de esperar, la sección referente a los *derechos económicos* se centró especialmente en la tierra, la que tocó una serie de demandas concretas como la restitución de las tierras comunales expropiadas; la titulación inmediata de tierras históricamente ocupadas por el pueblo maya; y un programa de redistribución agraria. Otras medidas hicieron un llamado para incluir el uso de los recursos naturales, el acceso a beneficios procedentes del turismo y la garantía de salarios justos. En términos de *derechos sociales*, el documento de COPMAGUA señaló el derecho de los mayas de decidir sobre ciertos elementos de las políticas sociales, tales como control natal, un servicio de salud adecuado y culturalmente apropiado, servicios básicos y también vivienda. Hizo un llamado también a hacer de la discriminación un delito.

Además, ciertas demandas específicas fueron dirigidas a los negociadores de la URNG y del gobierno. Estas incluían llamados para una rápida desmilitarización de la sociedad guatemalteca, misma que incluía una revisión a fondo de la política de seguridad nacional del ejército, una reducción al presupuesto militar y una transferencia de fondos a instituciones encargadas de proteger y reforzar la cultura e idiomas mayas. COPMAGUA también insistió en que las demandas mayas no debían ser caracterizadas como “pro-URNG” y que su propuesta formaba la base para cualquier acuerdo posterior sobre derechos e identidad de los pueblos indígenas. Demandas adicionales incluían llamados para la ratificación de la Convención

169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como reformas constitucionales y políticas para garantizar los derechos y la participación maya.

Alcanzar acuerdos en estas propuestas consensuadas fue una experiencia importante de aprendizaje político para las organizaciones mayas agrupadas en COPMAGUA. Sin embargo, garantizar la aprobación de la propuesta en el interior de la ASC mostró por momentos ser una difícil y áspera batalla. Los grupos civiles no mayas mostraron profundas discrepancias en el tema de las relaciones interétnicas y las demandas indígenas por sus tierras y territorio histórico, junto con la autonomía, fueron rechazados. Muchos líderes indígenas se mostraron insatisfechos al ser clasificados como un "sector" con sólo cinco representantes en la ASC, señalando que el pueblo maya representa no sólo a un sector, sino que a más del 60% de la población. Sin embargo, el presidente de la ASC, monseñor Quezada Toruño, rechazó de plano incrementar el número de representantes mayas en la ASC.<sup>4</sup> Activistas mayas también hicieron trabajo de cabildeo para obtener una representación directa en la mesa de negociaciones en el tema sobre derechos indígenas, algo que aparentemente fue aceptado al principio por la URNG pero que el gobierno definitivamente rechazó.<sup>5</sup>

Una propuesta revisada remarcando la necesidad de construir una nación basada en nuevas formas con mayor coexistencia igualitaria entre los diferentes grupos étnicos fue finalmente aprobada por consenso en la ASC en julio de 1994. Toda mención sobre autonomía maya fue eliminada. Otras discusiones más amplias sobre derechos indígenas a la tierra fueron también limitadas bajo el entendido de que serían tomadas en cuenta en las negociaciones sobre el tema socioeconómico. Sin embargo, esta fue la primera vez que una propuesta referente específicamente a los derechos indígenas tuvo el apoyo de las organizaciones indígenas y de las no indígenas. Algunas demandas adicionales, como medidas para garantizar una mayor igualdad para las mujeres indígenas fueron también incorporadas en el documento de la ASC.

La URNG adoptó posteriormente la propuesta de la ASC como su posición negociadora, a la vez que reforzó ciertas áreas como las referentes a la discriminación. El consenso logrado por los grupos indígenas civiles a través de COPMAGUA, junto con una mayor flexibilidad de parte de la URNG con respecto a este tema en particular (de las nueve áreas sustantivas para la discusión), fue clave para asegurar una mayor representación de las demandas de los grupos civiles en la mesa de negociaciones. El 31 de marzo de 1995 un acuerdo final fue firmado con los representantes gubernamentales. En su conjunto, éste fue fiel a la propuesta de la ASC, aunque el anterior énfasis sobre la necesidad de la

---

4 Entrevista personal con delegado de la ASC por la COMG, mayo de 1997.

5 Entrevista personal con Demetrio Cojtí, 30 de abril de 1997.

desmilitarización de las comunidades mayas fue suavizado significativamente. Los negociadores gubernamentales insistieron en que estos temas serían tomados en cuenta bajo el tema por negociar sobre el Papel del ejército en una sociedad democrática.

Aunque activistas mayas señalaron que el pueblo indígena no tuvo un papel *directo* en las negociaciones (el acuerdo final fue firmado entre representantes gubernamentales y de la URNG no indígenas y las recomendaciones de la ASC no fueron de naturaleza obligatoria), también reconocieron que el proceso de paz fue un paso adelante fundamental para las relaciones interétnicas en Guatemala y en la lucha por los derechos mayas.

“Para nosotros los indígenas aquí en Guatemala, el acuerdo no es la meta, sino que es el inicio para conseguir las reivindicaciones que siempre hemos estado pidiendo.” Francisco Cali, CALDH.<sup>6</sup>

## EL AIDPI

El AIDPI establece las bases para el reconocimiento oficial de los cuatro pueblos que constituyen a Guatemala: maya, garífuna, xinca y ladino, haciendo notar que el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y de la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación requiere de cambios en la Constitución. El acuerdo toca determinados temas:

### *Identidad*

Este es entendido como incluyente de elementos tales como idioma, traje, costumbres, historia, cosmovisión e instituciones. La autodefinición es reconocida como un indicador de identidad; por ejemplo, cómo se define la gente a sí misma en vez de cómo la definen otros.

### *Discriminación*

El AIDPI ordena al gobierno legislar para hacer de la discriminación un delito y revisar la legislación existente para abolir o reformar leyes discriminatorias.

6 Entrevista personal, 6 de junio de 1997.

Este considera que las mujeres son discriminadas por razones de etnicidad y género, y que ellas se encuentran sujetas a formas específicas de discriminación como abuso sexual y violaciones. Para hacer efectivos los derechos de las mujeres indígenas, el gobierno se compromete a ciertas acciones como asegurar que todo abuso sexual en contra de la mujer será tratado como un delito, que los abusos en contra de mujeres indígenas serán sujetos a penas más severas, y crear un cuerpo legal oficial para la defensa de las mujeres indígenas.

Este también garantiza la aprobación, implementación y cumplimiento con la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de la propuesta de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Convención Internacional para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial.

### *Derechos culturales*

La Constitución de 1985 reconoce el español como el único idioma oficial de Guatemala. El AIDPI compromete al gobierno a garantizar un reconocimiento oficial a los idiomas mayas y a crear comisiones para implementarlo.

Se reconoce el derecho al uso del traje indígena en la escuela, trabajo, etc. así como los derechos de los indígenas a sus propias creencias y prácticas espirituales. Una comisión con guías espirituales y representantes de las organizaciones mayas y del gobierno será instaurada para proteger y garantizar el acceso de los indígenas a los lugares sagrados.

El AIDPI reconoce que la educación es algo central en la identidad cultural, y que el sistema educativo actual no satisface las condiciones y necesidades de las comunidades indígenas. Este propone una reforma para descentralizar y regionalizar la educación de acuerdo con criterios lingüísticos, promoviendo la educación bilingüe e intercultural, priorizando el estudio de los idiomas mayas e integrando las prácticas educativas indígenas. El objetivo de la educación será el reflejar la diversidad cultural y lingüística del país, reforzando la pluralidad de identidades culturales y valores existentes. La reforma deberá también incluir la participación de los padres de familia en la selección de maestros y en el diseño curricular, y mejorar la cobertura de escuelas en el área rural. Una comisión sobre reforma educativa, formada por representantes indígenas y gubernamentales, será creada para implementar estos cambios.

## ***Derechos económicos, políticos y sociales***

El AIDPI compromete al Estado a reconocer, respetar y promover las formas organizativas de las propias comunidades indígenas. Para tal fin, deberá proponer una *reforma al Código Municipal* que tendrá: 1) definir el status y facultades legales de las comunidades y autoridades indígenas de acuerdo con normas culturales tradicionales; 2) definir mecanismos para asegurar una distribución equitativa de los fondos públicos entre las comunidades para administrar dichos fondos y programas de desarrollo; 3) regionalizar la administración de educación, salud y otros servicios públicos de acuerdo con criterios lingüísticos.

### ***Participación***

El AIDPI se refiere únicamente a las tierras comunales y colectivas (aquellas cuyos títulos son poseídos comunalmente o que han sido tradicionalmente usadas por toda la comunidad). Sin embargo, éste reconoce en principio los reclamos de los pueblos indígenas de sus tierras históricas. También compromete al Estado a reconocer las leyes y costumbres que tradicionalmente han funcionado para el uso de tierras comunales y colectivas y a regularizar la situación legal de las tierras históricamente usadas por las comunidades pero que no poseen un título de propiedad formal. El derecho de las comunidades indígenas de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales también se encuentra reconocido y garantizado.

### ***Mecanismos para la implementación***

El AIDPI establece ciertos mecanismos novedosos para garantizar la participación indígena del acuerdo. Estos están formados por *cinco comisiones*, formadas por delegados del gobierno y COPMAGUA.

- Comisión para la oficialización de los idiomas indígenas
- Comisión sobre los lugares sagrados
- Comisión sobre reforma y participación
- Comisión sobre tierras comunales
- Comisión sobre reforma educativa

Las Comisiones sobre Participación, Tierras y Reforma Educativa se encuentran oficialmente designadas en el AIDPI como *Comisiones Paritarias*, lo que significa que la participación gubernamental e indígena en ellas debe ser equita-

tiva (un mandato que no se aplica a las comisiones que tratan la oficialización de las lenguas indígenas ni la de los lugares sagrados). Estas cinco comisiones, que deberán hacer recomendaciones al Congreso para las reformas legislativas para implementar los acuerdos de paz, efectivamente hacen obligatorio el consenso y articulación de las demandas indígenas a nivel nacional, lo cual es un hecho sin precedentes. Ellas, entonces, extienden la perspectiva de una nueva forma de hacer política y pueden convertirse en foros para una consulta permanente y constante con los indígenas.

COPMAGUA busca unificar a las diferentes organizaciones mayas y facilitar la participación de todas las organizaciones indígenas, grupos y comités (inclusive el xinca y garífuna) en la formulación de propuestas específicas para la implementación de los acuerdos de paz. Para tales fines, ésta ha creado ocho comisiones permanentes de discusión, análisis y formulación de propuestas: 1) Derechos de las mujeres indígenas; 2) Espiritualidad; 3) Derecho Indígena; 4) Tierra; 5) Participación a todos los niveles; 6) Oficialización de los idiomas indígenas; 7) Reforma educativa; 8) Reforma constitucional. Estas deberán otorgar propuestas a las cinco comisiones oficiales.

Las comisiones sobre lugares sagrados, reforma educativa y de oficialización de los idiomas indígenas, empezaron a trabajar en abril de 1997, y en julio de 1997 se inauguró la comisión sobre derechos de tierras indígenas. Sin embargo, la capacidad organizativa del movimiento indígena para presentar efectivamente sus demandas y cabildear para su implementación se encuentra limitada por escasez de personal calificado y recursos, haciendo que los reclamos de "paridad" con la contraparte gubernamental sean en cierta forma una ficción legal. Al contrario de las contrapartes gubernamentales, los representantes de COPMAGUA en las comisiones no reciben remuneración financiera por su tiempo invertido. No es de extrañar entonces que los líderes indígenas delegados para las comisiones enfrentan un conflicto entre cumplir con las considerables demandas de las comisiones y una representación efectiva con las bases de sus respectivas organizaciones. La estrategia de COPMAGUA de invertir sus energías en la implementación de las comisiones puede resultar ser de alto riesgo, particularmente si la capacidad de los líderes indígenas de estar en contacto con sus bases organizativas de apoyo a las comisiones para legislar no tiene carácter obligatorio; futuras disposiciones inevitablemente dependerán de las negociaciones políticas con el Ejecutivo y al interior del Congreso.



## AIDPI-Posibilidades y debilidades

Un aspecto extremadamente positivo de los acuerdos es la importancia dada a los derechos específicos de la *mujer* y la igualdad de género. Con bastante frecuencia, en movimientos basados en reivindicaciones étnicas, los derechos de la mujer son subordinados a la "reconstrucción de lo tradicional". Las ventajas de género de los hombres les da el poder de definir (al menos inicialmente) cuál debe ser el papel de las mujeres en la reproducción cultural, lo que normalmente les lleva tiempo rechazar esfuerzos emancipativos de la mujer al ser percibidos como interferencia del "imperialismo cultural" occidental. Sin embargo, en Guatemala -como en la vecina Chiapas- las mujeres indígenas están demandando sus derechos a la diferencia cultural y al trato igualitario. Actualmente COPMAGUA se encuentra elaborando una propuesta para establecer un cuerpo de defensa legal oficial para la mujer indígena, para abrir un espacio institucional en el que las mujeres puedan defender sus derechos al interior de estructuras locales de gobierno.

La posibilidad de una mayor *autonomía y participación local* abierta por el AIDPI ofrece la perspectiva de democratizar la tradicional configuración de un Estado altamente centralizado, militarizado y autoritario, que ha fracasado en representar a la mayoría desposeída, tanto indígena como *ladina*. El sustento histórico en la coerción por parte del Estado ha llevado a la ausencia de mecanismos representativos y participativos de gobernabilidad. Las comunidades locales con frecuencia no son representadas a nivel municipal, y las municipalidades a su vez han tenido pocos o ningún vínculo con las autoridades regionales y nacionales fuera de aquellas existentes a través de los partidos políticos (la mayoría de los cuales es altamente antidemocrática). Los gobernadores de los departamentos continúan siendo delegados por el presidente en vez de ser popularmente electos.

En los años 60 y 70 la municipalidad fue crecientemente redefinida en términos étnicos en la medida en que el poder era disputado por *ladinos*. Este movimiento se vio afectado por la guerra civil, misma que debilitó a las municipalidades y centralizó bajo control militar la toma de decisiones locales. Sin embargo, después de la guerra los indígenas han reclamado este espacio de política civil local. Muchos comités cívicos independientes contendieron en las elecciones municipales de 1993, y en las cruciales elecciones de 1995 más de 100 alcaldes indígenas (alineados e independientes) fueron electos. Los comités cívicos ganaron muchas municipalidades importantes, entre ellas las de Nebaj, Sololá y Quetzaltenango, la segunda ciudad en importancia del país.

La reforma municipal es una característica central en el AIDPI, sin embargo, la mayoría de los comentaristas reconocen que una transformación profunda en las

estructuras departamentales es también necesaria para asegurar una conexión representativa y efectiva capaz de garantizar la creciente participación indígena prometida en los acuerdos en las autoridades comunales, la municipalidad, las autoridades regionales y la política nacional. Ciertamente, el fracaso del AIDPI en especificar los mecanismos precisos por medio de los cuales tal participación y representación sería facilitada a nivel nacional, es una debilidad clave.

Además, la incorporación de autoridades, prácticas y normas indígenas estipuladas por el AIDPI implica un cambio radical en el *modus operandi* de la política guatemalteca. Por ejemplo, la legitimidad de muchas autoridades mayas “tradicionales”, como el consejo de ancianos, deviene a partir de sus años de servicio a la comunidad en vez de por el voto popular. Aunque no existe consenso entre las organizaciones mayas sobre el papel apropiado de estas autoridades “tradicionales”, muchas están tentadas a reforzar un marco de toma de decisiones locales más consensuado mediante la edificación sobre tales elementos. Esto representa efectivamente una visión alternativa de representación y gobernabilidad, a la vez que plantea el desafío de cómo articular tales conceptos y prácticas en la política nacional:

“Empezamos a encontrar un mutuo enriquecimiento de lo que es la institucionalidad formal, oficial del gobierno municipal, y lo que es institucionalidad indígena... tenemos aquí una contribución importante que hacer en el marco de los acuerdos de paz...

La aspiración común de nosotros es que haya una configuración diferente del poder local y del Estado en su conjunto.”  
Pablo Ceto, Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas de Guatemala (AGAAI).<sup>7</sup>

Sin embargo, mientras estos esfuerzos son una parte esencial de la democratización del Estado guatemalteco, el daño sufrido por las autoridades formales y tradicionales durante los autoritarios y violentos años de la guerra civil significa que seguramente el proceso de reconstrucción local será largo y difícil.

Mediante el reconocimiento del derecho consuetudinario, el AIDPI abre la posibilidad para institucionalizar *mecanismos alternativos para la mediación y resolución de conflictos* que pueden ayudar a dismantelar la aún existente cultura de violencia en Guatemala. La naturaleza ineficiente, parcial y corrupta del actual

---

7 Entrevista personal, 30 de abril de 1997.

sistema judicial ha contribuido a generalizar el estado de impunidad, lo que a su vez genera una aguda falta de confianza del público en la aplicación de la ley. Algunas organizaciones indígenas se encuentran trabajando para promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos comunitarios sobre principios de armonía, consenso y conciliación, empleando medios culturales apropiados y no coercitivos para resolver los conflictos locales. Las soluciones se basan generalmente en la admisión de culpa y en medidas restitutivas, y subraya la necesidad de la desmilitarización y el respeto a los derechos de la mujer.

Sin embargo, el reconocimiento al derecho consuetudinario y la promoción de las autoridades locales deben formar parte de una estrategia integral para la desmilitarización. De otra forma, las medidas para implementar el AIDPI corren el riesgo de "reconvertir" estructuras paramilitares, como las patrullas civiles, impuestas en el área rural durante la guerra civil. Más de 300,000 patrulleros fueron desmovilizados como consecuencia de los acuerdos de paz. Sin embargo, las amenazas de los patrulleros sobre que se rearmarán debido a la falta de seguridad en las áreas rurales señala una situación todavía volátil. Muchos violadores de derechos humanos, patrulleros y ex comisionados militares, todavía gozan de la protección de facto del ejército. El legado de miedo y división en muchas comunidades rurales tardará años en superarse.

Aunque todavía no se ha resuelto el debate sobre los papeles respectivos del derecho estatal y el derecho consuetudinario, el reconocimiento constitucional al segundo abre la posibilidad de un orden legal pluricultural y más justo. La aprobación de las reformas al Código Procesal Penal en agosto de 1997, que autorizaban la creación de juzgados de paz comunitarios en ciertos lugares del país con representantes oficiales y de la comunidad, constituye sólo un paso en lo que inevitablemente será un proceso largo y complejo.

*Por otra parte, la tierra* para los mayas es un vínculo vital con sus ancestros, un lugar de comunión religiosa y un eje de identidad. También sigue siendo, para la gran mayoría, la clave para su subsistencia:

"La cuestión de la tierra es el eje de todos los poderes (...) Ha sido un etnocidio solapado al no permitir dar de comer a ese pueblo, al no darle trabajo, poco a poco va agonizando la cultura maya sin que nadie se diera cuenta. Ese se convierte en un etnocidio a largo plazo." (Juan Tiney, CONIC)<sup>8</sup>

---

8 Entrevista personal, 12 de mayo de 1997.

El AIDPI-y el proceso de paz como un todo- es particularmente débil en la *cuestión de la tierra*. Definiciones preexistentes de propiedad privada no fueron tocadas, ni tampoco se introdujo ninguna noción de propiedad social. Mientras que los acuerdos reconocieron el despojo histórico de las tierras indígenas, endosando un grupo de principios amplios, éstos fracasaron en detallar los mecanismos por medio de los cuales medidas restitutivas sobre la tierra pudieran ser tomadas en la práctica. El miedo histórico a la reforma agraria por parte de la oligarquía guatemalteca, combinado con una relativa debilidad de la URNG en la mesa de negociaciones, dio como resultado que los acuerdos de paz tuvieran poco impacto en la distribución altamente desigual de la tierra. Representantes mayas en la comisión bipartita sobre los derechos a las tierras indígenas se encuentran pesimistas acerca de la posibilidad de que los terratenientes cedan alguna tierra, particularmente en las regiones más productivas del país.

### **Perspectivas para el futuro**

El AIDPI es un acuerdo muy amplio. La puesta en marcha de los derechos que promete requerirá de varias reformas y muchos fondos. En última instancia, el éxito de la implementación dependerá de la voluntad política del gobierno, de la presión y apoyo de la comunidad internacional y de la capacidad de las mismas organizaciones indígenas para exigir su funcionamiento. Las limitaciones que enfrentan los grupos civiles son bastantes. La consulta amplia a nivel de base para lograr posiciones de consenso implica un desafío difícil ya que debe combinar las demandas y visiones específicas de las comunidades rurales con la necesidad de formas integrales nacionales. Los mecanismos de consulta han estado notablemente ausentes en la cultura política autoritaria de Guatemala y hay que construirlos. Sin embargo, el compromiso del gobierno actual de garantizar una consulta y participación eficaz de los indígenas está lejos de ser garantizado. Muchos temen que el Partido de Avanzada Nacional (PAN) está más interesado en promover su agenda política y su programa neoliberal que en avanzar en la implementación de los acuerdos de paz.

Las reformas de posguerra en Guatemala se centran en la reestructuración del modelo político-administrativo existente dentro de un marco de descentralización e incremento de la participación popular. Los pueblos mayas están exigiendo una mayor autonomía con base en la igualdad *dentro* del Estado nacional. Efectivamente, esto se traduce en demandas para una forma diferenciada de *ciudadanía*, la cual reconoce la diversidad dentro de un marco constitucional que garantice derechos para todos.

Aunque las propuestas para una mayor *autonomía* regional no fueron incluidas en la propuesta final de la ASC, el AIDPI ha abierto la posibilidad de construir progresivamente una autonomía en Guatemala. Aun los activistas mayas que favorecen un

modelo más radical de nuevas divisiones político-administrativas en base a comunidades lingüísticas o una representación proporcional basada en porcentajes de poblaciones indígenas por región, aceptan que el AIDPI representa un compromiso histórico:

“La autonomía la entendemos como la posibilidad de que todo maya pueda obtener en el interior de este país una posibilidad de tomar decisiones políticas, que le incumben directamente... nosotros como pueblo damos un poquito de nuestra independencia, de nuestra autonomía, a la unidad; al aporte de la construcción del Estado.” (Alvaro Pop, Decenio maya)<sup>9</sup>

Sin duda, la cuestión de *qué tipo de autonomía* -y cuánta autonomía- para los grupos indígenas permanecerá en la agenda política, particularmente si las demandas para hacer una incorporación más igualitaria dentro del Estado nacional junto con las promesas hechas a los pueblos indígenas en los acuerdos de paz no son llevadas a la práctica. De ser así, entonces, movimientos separatistas de motivaciones étnicas pueden ser una posibilidad en el futuro. Que ocurra esto básicamente depende de ver si el Estado y las clases dominantes están dispuestos a permitir la inclusión socioeconómica, política y cultural de los indígenas en el modelo nacional.

“Los cambios los tienen que hacer también los que tienen el poder en sus manos, porque si no ellos serían los responsables de cualquier otro levantamiento armado que pueda haber en nuestro país.” (Rosalina Tuyuc)<sup>10</sup>

Muchos aspectos del AIDPI amenazan los intereses económicos y políticos establecidos y la lucha por su implementación no será fácil. Actitudes paternalistas o racistas hacia los indígenas junto con la desconfianza existente en ambos lados de la división cultural, tomarán tiempo en ser superadas. Asimismo, aunque todos los partidos políticos en Guatemala necesitan ahora atraer el voto indígena, los mayas todavía siguen estando subrepresentados en la política nacional. Los diputados mayas aún son menos del 10 por ciento en el Congreso actual.

Los persistentes problemas de militarización, impunidad y falta de acceso a la tierra seguirán afectando las perspectivas para la estabilidad en el mediano plazo. En última instancia, una integración étnica exitosa dependerá de encontrar soluciones eficaces para resolver la pobreza y marginación económica de las mayorías. Aunque la guerra ha terminado, las causas del conflicto siguen sin resolverse.

---

<sup>9</sup> Entrevista personal, 9 de junio de 1997.

<sup>10</sup> Entrevista personal, 6 de junio de 1997.

## **Bibliografía**

- Bastos, S. y Camus, M. (1995), *Abriendo caminos: Las organizaciones mayas desde el Nobel hasta el Acuerdo de derechos indígenas*, FLACSO (Guatemala).
- COMG (1995). *Construyendo un Futuro para Nuestro Pasado: Derechos del Pueblo Maya y el Proceso de Paz*, COMG/Cholsomaj (Guatemala).
- Minority Rights Group (1994). *The Maya of Guatemala*, (Londres).
- SEGEPLAN (1996). *Programa de Gobierno, 1996-2000* (Guatemala).
- Sieder, Rachel (1996). *El derecho consuetudinario y la transición democrática en Guatemala*, FLACSO (Guatemala).
- Stavenhagen, Rodolfo (1996). *Ethnic Conflicts and the Nation State*, Macmillan Press/ UNRISD (Basingstoke y Londres).

## COLABORADORES

*Jeremy Armon.* Coordinador del Programa y editor de la serie de investigaciones con el Conciliation Resources, en Londres.

Armon tiene un MPhil del Instituto de estudios y desarrollo (IDS), de la Universidad de Sussex, UK y un BA en psicología y sociología de la Universidad de Leeds. Antes de trabajar con el Conciliation Resources, trabajó con el equipo del programa de desarrollo de Oxfam UK/I, y ha llevado a cabo numerosas investigaciones para el IDS y el departamento de desarrollo internacional de la UK. Recientemente, se ha involucrado con los asuntos de los Acuerdos de Mozambique y Sri Lanka.

*Richard Wilson.* Ha dictado conferencias en antropología social, en la Universidad de Sussex, UK. También ha escrito extensamente sobre movimientos étnicos y reforma política en Guatemala. Sus obras incluyen Resurgimiento maya en Guatemala (Universidad de Oklahoma) y Democracia de baja intensidad (con B. Gills, J. Rocamora y Pluto Press). En cuanto a derechos humanos, cultura y su contexto, Wilson ha puesto atención a las instituciones de derechos humanos que a menudo ignoran el contexto social y las percepciones de la gente sobre la violación a sus propios derechos. Este proyecto de investigación fue patrocinado por el Consejo de Investigaciones Económico-Social y la Academia Británica. Se incluye un estudio comparativo sobre las comisiones de la verdad en Africa del Sur y Guatemala. Este trabajo se refiere específicamente al impacto del trabajo de esas comisiones a nivel local.

*Gustavo Palma.* Es investigador de la Asociación para el avance de las ciencias sociales -AVANCSO-, en Guatemala. También, del Instituto de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos. Sus investigaciones incluyen Educación formal y sus relaciones con la identidad nacional; también investigaciones sobre asuntos agrarios en Guatemala, ambas desde una perspectiva histórica y con un enfoque reciente de la situación. Ha publicado artículos sobre procesos de expropiación territorial, tierras y comunidades indígenas. Ha editado guías de investigación para el estudio de la historia agraria en Guatemala.

*Tania Palencia Prado.* Escritora e investigadora guatemalteca; edita la revista semanal *Inforpress* centroamericana en Guatemala. Ha sido consultora para el Banco Interamericano de Desarrollo; para el Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, de Montreal; para la Federación Mundial Luterana y la USAID. También es autora de artículos y publicaciones, incluyendo *Haciendo la paz: Grupos civiles en Guatemala*, publicado en 1996, por el Instituto Católico de Relaciones Internacionales, en Londres.

*Conciliation Resources.* Conciliation Resources -CR-, es una organización de caridad, no gubernamental, con sede en Londres. Su principal objetivo es dar asistencia para el sostenimiento y la práctica de actividades en comunidades a nivel nacional, para prevenir o transformar conflictos violentos en oportunidades para un cambio político, social y económico basado en relaciones más justas.



Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A. en marzo de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en bond beige B90 gramos.