

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

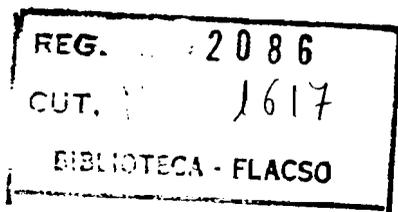
Esta es una publicación de FLACSO-Programa Guatemala, bajo los auspicios del Conciliation Resources, institución no gubernamental, con sede en Londres.

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

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-anticidadanía, 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 caminarsse 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.