



Paz y democracia en Guatemala: *desafíos pendientes*

*Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA
"Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado"
27, 28 y 29 de octubre de 2004, Ciudad de Guatemala*



Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes

Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA
“Construyendo la paz:
Guatemala desde un enfoque comparado”

Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes

Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA
“Construyendo la paz:
Guatemala desde un enfoque comparado”
27, 28 y 29 de octubre de 2004, Ciudad de Guatemala



Paz y democracia en Guatemala:
desafíos pendientes.

Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA
"Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado".

Guatemala, 2005.

ISBN: 99922-842-0-X

Este libro reproduce la versión editada de las transcripciones originales, así como la sistematización de las reflexiones realizadas por los diferentes grupos de trabajo que participaron durante el Congreso. También se han incorporado las propuestas consensuadas por quienes participaron en cada uno de los grupos de trabajo.

El libro fue realizado bajo la supervisión técnica del
Área de Sensibilización Ciudadana de la Fundación Propaz.

Diseño de portada: Javier Donis
Diseño de interiores: Ángela Morales

Fundación Propaz
12 calle, 6-55 zona 10, Ciudad de Guatemala.
C.P. 01010
PBX (502) 23600806
E-mail: fundacionpropaz@propaz.org.gt

El presente documento fue publicado gracias al compromiso financiero asumido por:

- Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
- Real Embajada de Noruega en Guatemala
- Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza
- Fundación Soros Guatemala

Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresan en este documento no son necesariamente las de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala o las de la Fundación Propaz. La responsabilidad de las mismas pertenece a sus autores.

Se autoriza la reproducción parcial o total del presente documento. Se solicita, únicamente, la cita correspondiente.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
DISCURSOS INAUGURALES	17
• Discurso de Tom Koenigs	19
• Discurso de Óscar Berger Perdomo	25
• Discurso de Rigoberta Menchú Tum	29
EJES TEMÁTICOS PRIORIZADOS:	
LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO	41
• Introducción	43
• Ponencias	
– Irma Alicia Velázquez Nimatuj	45
– Charles Hale	51
– Rosa María Vacacela	67
– Esther Balboa Bustamante	82
• Comentarios	
– Norma Quixtán	87
– Guillermina Herrera	88
– Otto Marroquín	90
• Trabajo en Grupos	
– Intercambio	92
– Propuestas	94
REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA	95
• Introducción	97
• Ponencias	
– Helen Mack Chang	99
– César Ricardo Barrientos Pellecer	107
– Charles Call	138
• Comentarios	
– Alejandro Rodríguez	167
• Trabajo en Grupos	
– Intercambio	172
– Propuestas	174

REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO Y EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	177
• Introducción	179
• Ponencias	
– Catalina Soberanis	181
– Héctor Dada Hirezi	196
• Comentarios	
– Nineth Montenegro	203
– Eduardo González	207
• Trabajo en Grupos	
– Intercambio	211
– Propuestas	212
 REFORMAS ECONÓMICAS PARA LA PAZ	 215
• Introducción	217
• Ponencias	
– Richard Aitkenhead	219
– Rebeca Grynspan	226
– Alexander Segovia	233
• Comentarios	
– Carlos Barreda	239
– Leticia Velásquez Zapeta	242
• Trabajo en Grupos	
– Intercambio	245
– Propuestas	246
 ROL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	 247
• Introducción	249
• Ponencias	
– Gert Rosenthal	251
– Francesc Vendrell	259
– Jenny Pearce	264
• Comentarios	
– Raquel Zelaya	284
– Enrique Corral Alonso	287
• Trabajo en Grupos	
– Intercambio de ideas	290
– Propuestas	291

VISIÓN GLOBAL	293
– Hugo Beteta	295
– Roberto Ardón	297
– Clara Arenas	301
– Bernardo Arévalo	304
– Guadalupe Chutá Sajbochol	310
– Concepción Sáenz	316
PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS CONSENSUADAS POR CADA UNO DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	321
– Lucha contra la discriminación y el racismo	323
– Reforma del poder legislativo y rol de los partidos políticos	327
– Reforma del sistema judicial y de seguridad pública	332
– Reformas económicas para la paz	338
– Rol de la comunidad internacional en la construcción de la paz	342
PALABRAS FINALES	345
ANEXOS	
Resumen biográfico de expositores	351

Presentación

Los días 27, 28 y 29 de octubre de 2004, el Congreso Internacional “Construyendo la Paz: Guatemala desde un enfoque comparado” fue escenario propicio para que numerosas personas, nacionales y extranjeras, se dieran a la tarea de reflexionar, con visión de futuro, sobre las diversas aristas, temas y desafíos que se desprenden de los Acuerdos de Paz guatemaltecos. El Congreso se efectuó como parte de las actividades con las que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, concluyó sus operaciones en el país. Con este evento, la Misión quiso hacer una contribución al debate nacional, aportando insumos que de una u otra forma siguieran incentivando la apertura de nuevos espacios de diálogo sobre los aspectos transversales y estructurales del proceso de paz. Para MINUGUA, el eje de fondo del Congreso fue la construcción del Estado de Derecho en el marco de la construcción de la paz y el proceso de transición democrática.

Para la Fundación Propaz, el evento constituyó una oportunidad para seguir contribuyendo, en su calidad de facilitador imparcial, al fomento del diálogo y el debate sobre temas de cardinal importancia para el país. De esa cuenta, desde que se concibiera el Congreso, apoyamos a MINUGUA técnicamente tanto en el diseño como en la facilitación de las diversas actividades preparatorias que se efectuaron con el propósito de realizar satisfactoriamente esta actividad.

Dadas las complejidades de la realidad que pretendía ser analizada, emprender actividades como este Congreso es, decididamente, un intento de franqueza y creatividad. Franqueza para reconocer los errores, tropiezos y dificultades; creatividad para generar las posibilidades de ampliar el camino recorrido y plantear con audacia las nuevas rutas que la actualidad y el futuro demandan. No es tarea fácil, sobre todo porque la historia se ha encargado de polarizar y dificultar la convivencia entre las y los guatemaltecos. Sin embargo, el arco iris que se anuncia en los tiempos nublados trae todos los matices cromáticos para que, de manera fraterna, esta sociedad pueda desarrollarse, apoyándose, precisamente, en su amplia diversidad.

El reto de configurar un Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe –tal como el que plantean los Acuerdos de Paz– es un reto de considerables dimensiones. Como es obvio, el recorrido a seguir no concluye con la salida de MINUGUA, sino que apenas comienza. Contamos, para ese inicio, con todo el instrumental generado por los Acuerdos de Paz, lo cual constituye un entramado de inmensas posibilidades para construir una sociedad más humana, generosa y comprensiva en el ejercicio de la convivencia.

Ese reto de construcción conjunta implica, entre otros, la ampliación del debate, el intercambio de información, la necesidad de que tanto actores clave como la ciudadanía en general se apropien de contenidos y acuerdos mínimos que permitan un impulso renovado y más decidido de la agenda de la paz. Si los desafíos son muchos, muchas deben ser las respuestas y las acciones.

De todo ello, entonces, el propósito de este libro: contribuir a difundir las importantes ideas surgidas a partir del Congreso pero, además, crear con dichas ideas nuevas propuestas, caminos diversos, visiones renovadas, aperturas hacia la creatividad.

Desde esa perspectiva y con el apoyo decidido de la Fundación Soros, hemos emprendido la tarea de sistematizar las memorias del Congreso Internacional “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, para ponerlas a disposición de aquellas personas que no pudieron participar en esta importante actividad, y también para que quienes sí lo hicieron cuenten con un instrumento que les permita reafirmar convicciones y retomar ideas, lo cual es siempre una necesidad en este camino de búsquedas.

Cabe señalar, que la concreción de este libro no hubiera sido posible sin el compromiso financiero asumido por los países donantes que han apoyado los diversos esfuerzos que realiza la Fundación Propaz en Guatemala: la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Real Embajada de Noruega en Guatemala y el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza.

A ellos, nuestro agradecimiento. A los hombres y mujeres que aportaron sus ideas y entusiasmo durante el Congreso, nuestro llamado a seguir avanzando en este proceso de consolidación de la paz y la democracia en Guatemala. Y, finalmente, al personal de MINUGUA que trabajó con arduo compromiso en este mismo empeño, un reconocimiento que esperamos retribuir mediante el diario esfuerzo por un mundo más justo, digno y humano.

Carlos Alberto Sarti Castañeda
Director Ejecutivo
Fundación PROPAZ

INTRODUCCIÓN

Después de diez años de operaciones, el mandato¹ de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) finalizó el 31 de diciembre de 2004. Durante el tiempo que éste tuvo vigencia, MINUGUA contó con cobertura nacional mediante una amplia red de oficinas regionales y un equipo de profesionales nacionales y extranjeros que monitorearon y verificaron la implementación de los Acuerdos de Paz guatemaltecos. Ello contribuyó al contacto cotidiano con la realidad y problemas nacionales más sentidos por la población del país.

En diversos sentidos, la conclusión del mandato de la Misión implica una nueva etapa para el proceso de consolidación de la paz en Guatemala. Significa, en particular, que dicho proceso se encuentra, fundamentalmente, en manos de las y los actores nacionales. Ello no sería posible sin la existencia de un estadio de madurez del proceso mismo, lo cual se evidencia porque el país, a ocho años de la firma de la Paz Firme y Duradera, ha dado pasos firmes en pro de la consolidación del sistema democrático. De esa cuenta, en la actualidad existen canales para el diálogo, la formulación consensuada de políticas públicas y la resolución participativa y respetuosa de controversias por la vía pacífica.

No obstante, esta nueva etapa demanda que las y los actores asuman una mayor y decidida responsabilidad en la observancia, vigilancia y promoción de los Acuerdos de Paz, no sólo en cuanto al cumplimiento de los compromisos asumidos en ellos, sino, especialmente, en cuanto a la apropiación del espíritu que prava en lo acordado y en el proceso mismo de búsqueda de la paz y la democracia en el país. Indudablemente, la Comunidad Internacional seguirá apoyando a Guatemala en los esfuerzos que todo ello demande.

Con el propósito de generar condiciones para esta nueva etapa del proceso, durante los dos últimos años de su permanencia en el país, MINUGUA se planteó una estrategia de transición encaminada a desarrollar y fortalecer las capacidades de instituciones nacionales que pudieran dar continuidad a los

1 Además de la verificación, MINUGUA brindó asistencia técnica, información pública y “buenos oficios”; funciones que apoyaron los esfuerzos de guatemaltecos comprometidos con la consolidación de la paz. El mandato de la Misión contempló funciones y período espacial y temporal, que renovaron los Acuerdos conforme los requerimientos del país.

grandes desafíos de la paz, tales como el combate a la discriminación y el racismo, la consolidación del Estado de Derecho, la erradicación de la pobreza, y otros. Así, mediante el Programa de Voluntarios Nacionales de Transición se buscó el impulso y fortalecimiento de capacidades nacionales que, puestas al servicio de diversas entidades, pudieran continuar la tarea de apuntalar el proceso de paz y democratización del país.

Asimismo, se comenzó a gestar la idea de organizar un congreso internacional que, desde un enfoque comparado, promoviera el debate sobre aspectos centrales y estructurales del proceso de paz y reforma del Estado, aportando además insumos, propuestas y recomendaciones para que las y los actores involucrados perfilaran una agenda de país como proyecto para la construcción del Estado de Derecho.

Entre septiembre y octubre de 2004 se llevaron a cabo las diversas fases del Congreso denominado “*Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*”. Desde los inicios de este proceso, participaron diversos actores guatemaltecos que, de una u otra forma, se encontraban vinculados al proceso de paz, democracia y desarrollo nacional. Al Congreso en sí, efectuado entre el 27 y el 29 de octubre de 2004, asistieron también expertos internacionales que han trabajado en procesos de construcción de la paz o de reforma del Estado en otros países. El intercambio de actores nacionales con dichos expertos favoreció el debate sobre el estado actual del proceso guatemalteco; además, permitió generar estrategias de seguimiento de las reformas de carácter político institucional, con miras a avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de cara a esta nueva etapa, sin la presencia de MINUGUA.

Para efectuar el Congreso, MINUGUA consideró pertinente poner a discusión cinco ejes temáticos, que no son los únicos, pero que se valoraron como temas importantes para la construcción de una agenda integral de país. Los temas priorizados fueron los siguientes:

- Lucha contra la discriminación y el racismo
- Reforma del sistema judicial y de seguridad pública
- Reformas económicas para la paz
- Reforma del poder legislativo y rol de los partidos políticos
- Rol de la comunidad internacional en la construcción de la paz

La experiencia señala que proyectos planificados y ejecutados de forma aislada reducen sus posibilidades de impacto social; por tal motivo, desde que se concibió este Congreso se consideró tanto una fase preparatoria como otra de seguimiento. De esa cuenta, se visualizó que éste sería, a la vez, punto de llegada y de partida para nuevos debates en torno a la construcción de la paz y el Estado de Derecho.

El objetivo fundamental de la fase de seguimiento, a cargo de la Fundación PROPAZ, es que las conclusiones y propuestas emanadas durante el Congreso sean conocidas, discutidas y enriquecidas por públicos más amplios y heterogéneos en el ámbito nacional, durante el año 2005. Para alcanzar tal objetivo, creemos que uno de los instrumentos iniciales y centrales es la difusión de esta publicación.

Esperamos que la memoria del Congreso sea, entonces, un insumo inicial para continuar un debate que, finalmente, logre influenciar o incidir en acciones concretas que contribuyan a la conformación de un país democrático y en paz. Como sabemos, avanzar en este camino significa la defensa de un principio: la paz duradera sólo puede construirse sobre la base de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la justicia social, ideales que apenas comienzan a edificarse en Guatemala.

Para lograr el futuro deseado es necesario recalcar, una vez más, que el proceso de paz es por y para los guatemaltecos. También es importante enfatizar que los Acuerdos de Paz siguen representando, en su letra y espíritu, una oportunidad histórica para la construcción de un desarrollo integral sin exclusión de ninguna naturaleza.

Finalmente, quisiéramos patentizar un especial reconocimiento al Gobierno de Suecia y a la Fundación Soros-Guatemala por sus importantes donaciones para que este proceso sea una realidad; también queremos reconocer el apreciable aporte de la Fundación Propaz en la organización y conducción del Congreso, así como en lo que respecta a su responsabilidad en la etapa de seguimiento y socialización de los resultados emanados de tan importante evento.

*Tom Koenigs
Representante Especial del
Secretario General de
las Naciones Unidas y
Jefe de Misión*

DISCURSOS INAUGURALES



TOM KOENIGS

REPRESENTANTE ESPECIAL DEL
SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
Y JEFE DE MISIÓN



Es un gran honor inaugurar, en nombre de las Naciones Unidas, el Congreso Internacional, organizado con el propósito de estimular el nuevo pensamiento y renovado compromiso con el proceso de paz de Guatemala. Quiero, para iniciar, hacer un agradecimiento especial a quienes, con sus donaciones, hicieron posible este evento: el Gobierno de Suecia y la Fundación Soros, en Guatemala. Además, debo reconocer el valioso papel de la Fundación PROPAZ en la organización, conducción y posterior seguimiento a las conclusiones de este Congreso.

Los Acuerdos de Paz en Guatemala forman parte de las nuevas generaciones de Acuerdos de Paz. Éstos no solamente se enfocan en aspectos militares, como la entrega de armas y la desmovilización de fuerzas, sino buscan “resolver los conflictos” mediante el entendimiento de las causas que les dieron origen. En Guatemala, esto significa superar una amplia gama de problemas socioeconómicos, étnicos y políticos que gestaron el conflicto armado. Los Acuerdos de Paz son, en realidad, un plan para transformar Guatemala en un país justo y democrático. En este sentido, es un proceso que figura entre los más amplios, complejos y ambiciosos de los proyectos postconflicto del mundo.

Para respaldar este proceso, la Organización de las Naciones Unidas, a pedido del Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), estableció en el año 1994 una misión de verificación: MINUGUA. Este organismo duró casi una década. Tuvo un despliegue importante, con una amplia red de oficinas en todas las regiones del país y un equipo integrado, en su mayor momento, por cientos de expertos y profesionales provenientes de docenas de países. El monitoreo de la implementación de los Acuerdos realizado por la Misión, junto con otras tareas complementarias como asistencia técnica, divulgación de información pública y “buenos oficios”, apoyó los esfuerzos de los guatemaltecos para consolidar la paz.

Al final de este año (2004), el mandato de MINUGUA terminará y la Misión saldrá del país. Esto no es de lamentar; es un reconocimiento a la maduración del proceso de paz. También es de reconocer que las herramientas de la ONU, de las cuales una misión verificadora es una entre muchas,

corresponden a diferentes momentos de los procesos. Durante el período anterior a la instalación de MINUGUA, por ejemplo, los esfuerzos de la ONU se concentraron en la moderación de las negociaciones. La época de la verificación sirvió para ayudar al país en su delicado tránsito del conflicto al postconflicto. Hoy, esta función ya se cumplió y es correcto buscar nuevas modalidades de cooperación con la paz guatemalteca.

Las Naciones Unidas seguirán aportando al proceso de paz, principalmente a través de la cooperación técnica. En buena parte este apoyo será llevado por medio de las agencias, fondos y programas de la ONU que mantienen una presencia permanente en el país. Sin embargo, en ciertos ámbitos, como los derechos humanos y el combate a grupos clandestinos, los problemas todavía requieren atención especial. Es, precisamente, por ello que han surgido las propuestas para la creación de la CICIACS y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ambas instancias darían aportes valiosos para alcanzar la meta de consolidar el Estado de Derecho en Guatemala.

Ahora que MINUGUA está en la víspera de concluir su salida del país, es oportuno reflexionar sobre los avances y dificultades del proceso de paz. Ha sido un proceso que, pese a los obstáculos y las demoras, rindió frutos trascendentales.

Primero, el fin del conflicto armado en sí. Es imposible evaluar la conclusión del conflicto en forma definitiva; sin embargo, esta paz cambió las reglas del país y abrió la puerta a muchos cambios positivos que vinieron después. Cabe señalar que otros países han vivido experiencias mucho más decepcionantes, de rompimiento de treguas, de grupos rearmados, y hasta de retornos a la guerra.

La primera fase de transición de la guerra a la paz es siempre muy frágil. Significa pasar por una puerta donde lo que queda al otro lado, la paz, es algo desconocido y, a veces, en países como Guatemala que sufrieron conflictos muy largos, hasta difícil de concebir. Y durante estos pasos finales hacia la paz, es demasiado fácil que las confianzas incipientes entre las partes se derrumben por malos entendidos o rencores. Pero Guatemala lo hizo, y lo hizo en gran parte por la madurez y la visión de sus líderes de esa época.

El camino a la paz fue largo y hubo muchos que hicieron aportes imprescindibles. Voy a mencionar solamente algunos: el presidente Vinicio Cerezo tomó algunos de los pasos pioneros en esta dirección. El entonces arzobispo y ahora cardenal, Quezada Toruño, hizo un esfuerzo incansable para reconciliar a la familia guatemalteca. También hay que reconocer la contribución del presidente Ramiro de León Carpio, cuyo gobierno firmó los primeros acuerdos sustantivos. Hay que agradecer, también, el papel importante

de los distintos jefes de COPAZ, Manuel Conde, Héctor Rosada y Gustavo Porras, así como los demás integrantes de los equipos negociadores. Los líderes y las organizaciones de la sociedad civil participaron activamente en el proceso, enviando propuestas de consenso a la mesa de negociación. Al llevar el conflicto a su conclusión final, quedarán plasmados en la historia de Guatemala los aportes inmensos del presidente Álvaro Arzú y de los líderes de las cuatro organizaciones que conformaron la URNG: Rodrigo Asturias, Ricardo Ramírez, Jorge Soto y Ricardo Rosales. Todos merecen la más profunda gratitud de su país.

Al firmarse la paz se inició una nueva etapa de cambio en Guatemala. Se dieron pasos operativos como la desmovilización de la URNG y de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). Se abrió un espacio político sin precedentes que permitió elecciones plurales y democráticas, seguidas por cambios de gobierno en condiciones de normalidad.

Con esta apertura, la sociedad guatemalteca ha podido discutir y analizar con mayor franqueza los grandes retos que tiene por delante. Este espacio ha sido muy bien aprovechado por una sociedad civil que ha florecido desde la firma de la paz. Hoy existe una gran cantidad de instituciones, organizaciones y asociaciones cuyos innumerables foros, informes, campañas y propuestas de ley se han convertido en uno de los motores principales de la paz.

A ocho años de su firma, los Acuerdos de Paz siguen vivos y relevantes. Lo mostró el presidente Óscar Berger, el día después de su elección, cuando recibió una petición firmada por cientos de destacados líderes de la sociedad civil, insistiendo que su gobierno daría un nuevo impulso a la agenda de la paz. Pocas semanas después, el Presidente, formalmente, relanzó los Acuerdos como agenda nacional. Medidas de gran significación han sido puestas en marcha. Lo más trascendente ha sido la reducción dramática del Ejército, un paso nada menos que histórico hacia la desmilitarización del país. El Presidente también pidió perdón, en nombre del Estado, por las atrocidades cometidas durante el enfrentamiento armado interno y entregó los primeros recursos financieros al Programa Nacional de Resarcimiento.

Mirando hacia el futuro, los grandes retos se centran en el combate al racismo y la discriminación, la consolidación del Estado de Derecho y la erradicación de la pobreza. Dentro de la lógica de los Acuerdos de Paz, el gobierno lleva la responsabilidad principal. Los Acuerdos se basan en la visión de un Estado fuerte que canaliza los recursos de toda la nación a los sectores más olvidados y más necesitados.

Los Acuerdos de Paz prometen llevar salud y educación a las áreas remotas y abandonadas de Guatemala, donde habita la mayoría de la población indígena.

Aunque se han registrado mejoras modestas en algunas áreas, cambios profundos no se han visto. Guatemala sigue en el triste lugar de los países de mayor pobreza y mayor desigualdad de América Latina.

Sin recursos, el Estado de Guatemala no tiene posibilidad alguna de avanzar en este campo social y en otras áreas vitales como la seguridad pública y la justicia. Guatemala sigue siendo uno de los países con la carga tributaria más baja del mundo. Cambiar requiere sacrificios y solidaridad de parte de los que ocupan los estratos más altos de la sociedad, quienes necesitan mirar más allá de sus estrechos intereses en favor de una visión de nación. Es imposible soñar con un crecimiento sostenible cuando más de la mitad de la población está en la miseria. También es imposible atender las necesidades sociales del país con presupuestos de austeridad.

Más de la mitad de los guatemaltecos son indígenas que sufren el racismo y la discriminación. Ningún país puede prosperar en estas condiciones. Este no es un problema nuevo sino uno que se remonta a la época colonial. La discriminación étnica es compleja y se expresa en un sinfín de formas, algunas conscientes y otras no. Uno de los retos más difíciles para el país es reconocer y superar ese lastre. El mayor logro del proceso de paz en este campo ha sido poner el tema sobre la mesa, provocando reflexión y discusión sobre este asunto que ha sido, y a veces sigue siendo, tabú para la “Patria del Criollo”.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz han surgido muchas organizaciones indígenas que se dedican a reivindicar sus derechos. Eso es muy positivo. Pero el racismo no será superado sin la participación activa de los no-indígenas. Existen casos históricos que nos ofrecen lecciones valiosas, como fue el caso de los muchos ciudadanos blancos en Estados Unidos que se unieron a la causa de los derechos civiles de los negros durante los años sesenta. Los que tienen el poder deben asumir un liderazgo moral y político.

Bajo el título “Aprendiendo las Lecciones de la Construcción de la Paz”, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, dio una ponencia en Irlanda del Norte hace pocos días. En este discurso recordó que la ONU ha tenido muchos éxitos y fracasos en sus intentos de apoyar a distintos países en la construcción de la paz. De estas experiencias, según el Sr. Annan, van emergiendo diversas lecciones básicas. Me gustaría compartir brevemente algunas que, me parece, tienen particular relevancia para Guatemala.

Primero: “Saber a dónde se va” (“*Know where you are going*”). Las experiencias más exitosas se han basado en una visión clara, y con amplia aceptación, sobre a dónde quiere llegar la sociedad con su proceso de paz. En este sentido Guatemala tiene una gran ventaja en los Acuerdos de Paz que son, precisamente, una referencia para el país en un gran número de áreas temáticas.

Segundo: “Nunca descuidar la seguridad” (“*Never neglect security*”). Sin un nivel razonable de seguridad física en una sociedad, casi todo lo demás se vuelve imposible. Aunque la situación en Guatemala es mucho mejor que la de los países considerados como “Estados fracasados”, no hay duda que los problemas de la delincuencia y las debilidades de las fuerzas de orden público han representado un desgaste importante para el proceso de paz. Es inevitable que una población que sufre pérdidas constantes de vidas humanas y bienes se distraiga, se desanime y, por último, termine dudando del proceso de paz en sí. Sin el apoyo de la población, un proceso se vuelve moribundo.

Tercero: “Mantenga el rumbo” (“*Stay the course*”). La construcción de la paz es un compromiso a largo plazo. La mitad de los procesos de paz colapsan en los primeros cinco años. En otros procesos, normalmente, después de tres a siete años, se tiende a llegar a un momento de estancamiento. En estos casos, los avances parecen pocos y muchos actores empiezan a sentirse desilusionados. Esto tiende a coincidir con una baja en el interés de la comunidad internacional que, a la vez, produce un distanciamiento político y la disminución del apoyo financiero. Y eso pasa justo cuando estos procesos requieren de un nuevo impulso. El proceso guatemalteco, indudablemente, ha pasado períodos de lentitud y frustración. Felizmente, creo, hemos entrado en una nueva etapa en la cual existen razones para ser optimistas.

El proceso de paz, por último, siempre ha sido y será un proceso llevado para y por los guatemaltecos. No queda duda: los retos enfrentados por el país son inmensos, pero el proceso de paz representa una oportunidad, casi única, para escribir una historia nueva.

Me queda el deseo que MINUGUA haya sido, como dice el poeta quiché Humberto Ak’abal sobre la poesía: “*el relámpago que rompe la noche; no dura mucho tiempo/ pero sí lo suficiente para avanzar un poco en el camino*”.

ÓSCAR BERGER PERDOMO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA



Hacia los años sesenta, la oscuridad de la violencia armada, crecida al amparo de la intolerancia y la corrupción, se apoderó de nuestra patria y marcó de manera indeleble y trágica la vida del país. Varias generaciones la padecieron y fueron víctimas de su cauda de miedo, dolor e incertidumbre. La psicología de todos los guatemaltecos, sin importar su edad, ni su ubicación social, está profundamente condicionada por el terror, el temor y la inseguridad que la violencia armada trae siempre consigo. La ausencia de alternativas políticas viables y justas y la impaciencia de las visiones radicales, en un contexto de enfrentamiento mundial entre las superpotencias y sus ideologías, condujo a Guatemala por el camino de la lucha fratricida.

La violencia se hizo crónica y durante muchos años nos creímos condenados a un enfrentamiento sin fin. Afortunadamente, el esfuerzo audaz y decidido de instituciones e individualidades nacionales y regionales, así como de la Comunidad Internacional, convirtió en realidad lo que parecía imposible: la suscripción, en diciembre de 1996, de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera.

Desde entonces, no sin tropiezos, trampas y dificultades, con mayor o menor empeño, los gobiernos guatemaltecos y las organizaciones de la sociedad civil nos hemos dado a la tarea de cumplir en toda su integridad aquellos Acuerdos, teniendo en mente que la construcción de la paz requiere superar el conjunto de causas que originaron el conflicto armado, tanto las causas de naturaleza política, como las de índole económica, social y cultural.

Si queremos ser justos y veraces, debemos reconocer de manera explícita que, en este esfuerzo, los guatemaltecos y las guatemaltecas hemos recibido la generosa asistencia técnica, el oportuno apoyo político y los buenos oficios que, desde hace diez años, nos ha brindado la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), que ahora nos ofrece, gracias a este relevante Congreso, la oportunidad de contar con insumos indispensables para edificar la paz en el seno de un auténtico Estado de Derecho, como el que todos los guatemaltecos de buena voluntad estamos tratando de consolidar.

En verdad, construir la paz en el marco del respeto al Derecho es una tarea de proporciones gigantescas, no sólo por la complejidad de sus alcances, sino también por el esfuerzo y la energía incesantes que requiere. Construir la

paz no se reduce al cese de la lucha armada; supone mucho más que eso; significa edificar un Estado capaz de brindar educación y salud a todos los habitantes, de garantizar el cumplimiento irrestricto y universal de la ley; de promover y crear las condiciones para un desarrollo económico equitativo y sostenible; de garantizar la plena seguridad ciudadana. La paz significa que el Estado y todos los miembros de la sociedad reconozcan, no sólo verbalmente, la dignidad humana de cada habitante, lo cual implica, entre otras cosas, superar en todas sus formas el racismo y la discriminación arraigados desde hace siglos en nuestro tejido social.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas a lo largo de este proceso de acompañamiento liderado por MINUGUA? Sin duda, esta es una de las preguntas prioritarias de este importante Congreso, en donde, mediante métodos comparativos, se estudiarán aspectos fundamentales del proceso social guatemalteco. Pero podemos atrevernos a adelantar algunas consideraciones sobre el tema. Así, hemos de recordar que la paz es un proceso que no se puede medir solamente por logros concretos y puntuales; conlleva componentes que se mueven en la esfera de lo subjetivo. Hemos de vencer la natural impaciencia y tener clara conciencia que el logro de la paz toma tiempo, especialmente en cuanto se refiere a cumplir aquellos compromisos que implican cambios profundos, de índole cualitativa, en los modos de ser y sentir.

Por otra parte, debemos valorar el papel relevante de la Comunidad Internacional; pero, asimismo, no podemos creer que ella pueda sustituir a los actores nacionales. En este sentido, mi gobierno está realizando un esfuerzo sincero por rehuir la confrontación innecesaria y fomentar la búsqueda de consensos en aras de la unidad nacional, sobre la base del respeto estricto a la diversidad cultural, que constituye una de nuestras riquezas. Está a la vista de todos los que buscamos el consenso y lo hacemos no sólo porque creemos en él como fuerza motora del desarrollo integral de un país, sino porque estamos conscientes que, en un mundo globalizado, como este donde ahora vivimos, la fragmentación y la división de un país conducen al fracaso.

Así pues, porque creemos en el acercamiento y no en la confrontación, y porque queremos que Guatemala se inserte cada vez con más eficacia en el contexto internacional, luchamos día a día por encontrar y desarrollar áreas de contacto y cooperación entre todos los sectores nacionales, sabiendo que, de esa manera, se fomenta un clima favorable para el crecimiento económico y el desarrollo integral de los guatemaltecos y las guatemaltecas. Somos partidarios de una sociedad incluyente y rechazamos las actitudes de exclusión o marginación. Nuestro Gobierno no es hostil a ningún sector de la sociedad, ni le concede privilegios a alguno. Nuestro horizonte es el bien común.

Por otra parte, valoramos en alto grado la función decisiva que ha jugado MINUGUA, con su amplio despliegue territorial, con sus ocho oficinas regionales y sus ocho suboficinas, a través de las cuales ha contribuido tanto a la verificación de los compromisos, como a la construcción de la institucionalidad del Estado y el desarrollo de una sociedad civil participativa.

Estoy convencido que, gracias a este Congreso, Guatemala retroalimentará su proceso de paz, encontrará caminos quizá inéditos, contará con pautas para rectificar errores y seguir adelante. Basados y alimentados por actitudes proclives a la paz, a la vigencia del Derecho, al pleno desarrollo de la persona, Guatemala y Centroamérica podrán constituirse, con tesón y sacrificio, en motivos de esperanza y ejemplo para un mundo más justo y fraterno.

Mis mejores deseos por el éxito de este cónclave, y mi compromiso leal de luchar a favor de los ideales que animan a los ilustres participantes en este evento.

RIGOBERTA MENCHÚ TUM

PREMIO NOBEL DE LA PAZ Y
EMBAJADORA DE BUENA VOLUNTAD
DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA



COMPROMISO NACIONAL PARA REENCAUZAR EL PROCESO DE PAZ

Convocados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA, estamos reunidos en este Congreso Internacional “Construyendo la Paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, como parte de las actividades de clausura de la Misión de Verificación en nuestro país. Es indudable que el intercambio entre actores nacionales e internacionales que se persigue, enriquecerá el debate sobre la situación del proceso de paz en la actualidad y frente a la nueva etapa que se inicia a partir del retiro de MINUGUA, a la que expresamos reconocimiento a su labor y a esta iniciativa.

LA VERIFICACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA

Grandes expectativas surgieron al suscribirse el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, hace diez años, como producto de las negociaciones políticas de paz entre el Gobierno de la República y la entonces insurgente Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, resultado de largas jornadas de lucha y de trabajo que, también, involucraron a numerosas organizaciones y sectores de la sociedad guatemalteca, agrupaciones solidarias y gobiernos de países amigos.

Indudablemente, este Acuerdo constituyó un salto de proporciones revolucionarias para un país ubicado en el rincón del mundo por las graves violaciones a los derechos humanos como parte de una política institucional del Estado.

En su contenido, se dio paso a un mecanismo internacional de verificación que se comenzó a ejercer, en el territorio nacional, sin haberse firmado la paz ni haberse producido el cese de fuego y la desmovilización de excombatientes, dándole vida a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, con un mandato que más tarde se amplió al conjunto de Acuerdos de Paz. Este aspecto, además de experiencia inédita, se constituyó en disuasivo importante contra la represión política y permitió la apertura de espacios de organización y expresión. Fue el punto de partida para un proceso

de negociaciones que, al mismo tiempo, fue un proceso de ampliación de la apertura política en Guatemala.

El saldo es altamente positivo en términos de la eliminación de la práctica de la represión institucional del Estado, la suscripción de Acuerdos de Paz que persiguen erradicar las causas del enfrentamiento armado interno, la finalización de la guerra y el inicio de un proceso de paz.

Fenómenos colaterales como la impunidad, la disfuncionalidad institucional del Estado, el surgimiento y consolidación de estructuras paralelas de poder, de cuerpos ilegales que distorsionan y corrompen el Estado de Derecho, así como de actividades ilícitas comandadas por mafias organizadas, aún son motivo de honda preocupación y de intensas luchas de sectores de la sociedad civil guatemalteca; esto indica que aún falta mucho por hacer hasta lograr erradicar tales fenómenos y construir un Estado y una sociedad democráticos, con instituciones sólidas y la preeminencia de la sociedad civil, de un verdadero Estado de Derecho, respetuoso, promotor y defensor de los derechos humanos y la paz social.

BALANCE GENERAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ

El final del mandato de MINUGUA coincide con la conmemoración de ocho años de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el cual representa el sendero que nuestro país debe seguir para configurar realidades novedosas que despejen el camino injusto del desarrollo sólo para algunos y la miseria para muchos, la inclusión para unos cuantos y la exclusión para la mayoría, las preferencias de disfrute de la producción de riqueza, de creación de leyes y administración de justicia para una limitada porción de la población, y la discriminación, el racismo, la desigualdad, el olvido y la injusticia siempre presentes para casi dos terceras partes de guatemaltecos y guatemaltecas.

Los Acuerdos de Paz, en su parte sustantiva, persiguen la erradicación de las causas que dieron origen al enfrentamiento armado interno, pero más que eso, la construcción de realidades distintas que alivien y eliminen para siempre las raíces del enfrentamiento social, asentadas en la injusticia social, el hambre y la pobreza, el desempleo, las prácticas laborales injustas e improductivas, la negación y ocultamiento de una lacerante realidad que viven especialmente los pueblos indígenas a diario, el analfabetismo, la mortalidad infantil, entre muchos.

Nadie dijo que la paz sería automática tras la finalización del enfrentamiento armado interno. Nunca se dudó que su construcción encerraba grandes riesgos y desafíos. Todo el tiempo se tuvo presente que son la constancia, la organización y la lucha transformadora de la sociedad, en el campo y la ciudad, los elementos fundamentales para hacer viable y posible los Acuerdos de Paz.

SITUACIÓN ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

En la actualidad, es inexistente una agenda prioritaria de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, los cuales se mantienen estancados y su institucionalización aún no se aprueba en el Congreso de la República. Así, las condiciones actuales de los Acuerdos son las siguientes:

A. *Identidad y derechos de los pueblos indígenas*

A partir de su vigencia, se fue configurando una institucionalidad y espacios nuevos para la participación de los pueblos indígenas en diversas áreas programáticas y temáticas; se crearon marcos políticos y jurídicos que reconocen formalmente dicha participación en la toma de decisiones y fueron incluidos funcionarios indígenas en algunos espacios de la administración pública.

Sin embargo, hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas. La agenda de trabajo y las negociaciones en las comisiones paritarias se suspendieron al carecer de apoyo y compromiso político. A la fecha, aún no se retoman los procesos y negociaciones. De esa manera, el impulso de los compromisos del Acuerdo Indígena está paralizado y, aunque se pueden reconocer avances en planos diversos, la situación de exclusión socioeconómica, discriminación y racismo que afronta la población indígena, es una realidad cotidiana aún sin variar.

B. *Desarrollo rural y acceso a la tierra*

La crisis agraria agudizada desde 1998 mantiene perspectivas de agravamiento, demostrando en el terreno de la práctica que la estrategia del mercado de tierras contiene severas limitaciones. FONTIERRA sigue insuficiente, rebasado ante el cúmulo de requerimientos de la población campesina y con debilidades para la atención de la demanda de tierras, tanto por insuficiente presupuesto como por la integralidad de sus políticas (asistencia técnica, crédito, infraestructura productiva, organización para el trabajo, y otros). En general, se aprecia un debilitamiento de la institucionalidad agraria. No existe una política de desarrollo rural.

Tales condiciones presionan a la población campesina y la inducen a una creciente movilización, la cual, infortunadamente, ha recibido respuestas parciales y acciones de desalojo que han derivado en hechos dolorosos e injustificables de violencia, que muestran la urgente necesidad de favorecer y fortalecer canales institucionales de solución pacífica de conflictos.

El reciente desalojo violento de campesinos en la finca Nueva Linda es un caso ampliamente investigado y documentado por la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. Reviste una particular significación al

expresar la profunda complejidad de los problemas y demandas de la población, las evidentes debilidades de las instituciones del Estado y de sus agentes para comprender el alcance de esos problemas; para abordar de forma ecuánime el entrelazamiento de las múltiples variables que influyen en ellos y, para evitar injerencias interesadas y prácticas inaceptables en el uso de la fuerza pública que deben modificarse y que exigen, más que nunca, tanto una renovada consideración y tratamiento a las reivindicaciones populares, como la ingente necesidad de tomar distancia de mecanismos institucionales represivos propios del pasado. Lo contrario sólo traerá nuevos focos de tensión y enfrentamiento, sin soluciones de fondo.

En síntesis, el argumento de la carencia de recursos, la debilidad institucional del Estado, así como el desfavorecimiento de la mediación y negociación, y las acciones inapropiadas e insuficientes en el tema agrario, perjudican las posibilidades de distender la conflictividad en el campo y constituyen seria amenaza para la paz social y el proceso en su conjunto.

C. *Situación socioeconómica*

Lo socioeconómico y agrario constituyen aspectos que no ofrecen perspectivas de alivio y mejoramiento sensible para la situación que afronta la mayoría de la población guatemalteca. La inexistencia o el distanciamiento de las políticas públicas del camino diseñado en los compromisos de paz, ofrecen un panorama desalentador que ultraja la dignidad humana; ante todo, al apreciar los índices de desnutrición infantil, retraso en el desarrollo de niños entre 0 y 5 años, de pobreza y extrema pobreza, de inaccesibilidad a servicios públicos básicos, de desempleo, de analfabetismo y de techo mínimo.

Estos fenómenos, junto a otros, son la base de la multiplicación incontrolable de la delincuencia común y de una violencia social sin precedentes, especialmente contra la mujer. Constituyen, además, una fuente de conflictividad que tiene efectos en todos los órdenes de la vida nacional.

Con tan graves y profundos rezagos socioeconómicos y contradicciones, es improcedente pretender la redistribución de la riqueza y el desarrollo sustentándose en la mano invisible del mercado, el adelgazamiento extremo del Estado, la tolerancia al incumplimiento de las responsabilidades tributarias –de por sí, insuficientes para quienes acumulan mayor riqueza– y la continuidad de un modelo económico basado en la dependencia de los altibajos de los mercados externos, sin proponerse el desarrollo de capacidades, aptitudes y autosuficiencia hacia adentro.

De ahí que, tanto el Gobierno central como el honorable Congreso de la República, tienen ante sí el desafío del fortalecimiento del papel del Estado y sus instituciones, particularmente en este momento en que está pendiente la

aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2005, para asignar suficientes recursos para el gasto social y la inversión pública.

D. Resarcimiento de las víctimas del enfrentamiento armado interno

El avance más importante en este plano es la articulación de la Comisión Nacional de Resarcimiento y el inicio de actividades del Programa respectivo, con el faltante de la Ley Nacional de Resarcimiento. Los recursos para el año en curso ya fueron asignados y se espera sean ampliados en el Presupuesto del Estado para el próximo año hasta la cifra convenida entre los familiares de las víctimas y representantes gubernamentales.

El contrasentido se ha presentado en la atención a los requerimientos económicos de grupos de campesinos que fueron organizados para el control militar de la población civil en áreas de enfrentamiento armado, a través de las Patrullas de Autodefensa Civil. Esa figura organizativa, protagonista de tales reivindicaciones, representa el pasado de represión y sufrimiento de la población no combatiente y, aunque no en su totalidad, muchos de sus líderes y participantes, forzados o no, tienen responsabilidad. Así entonces, los ofrecimientos que se les hicieron de hacer efectivas sus demandas, esconden intenciones oportunistas e irresponsables, que no midieron los efectos políticos, económicos, sociales y morales para el Estado y la sociedad.

El resarcimiento encierra un proceso complejo que requiere de una activa participación del Estado y cuya finalidad es el logro de la reconciliación nacional, lo cual pasa necesariamente por una diversidad de aspectos entre los que destacan el fortalecimiento del Estado de Derecho y del sector de administración de justicia, así como la erradicación de la impunidad. En consecuencia, reviste importancia de primer orden la persecución penal del delito, la aplicación de los más importantes principios en la administración de la justicia y su investigación ágil, imparcial y profesional, principalmente en aquellos aspectos relacionados con la violación a los derechos humanos, lo cual fundamenta la urgente necesidad de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad y de la instalación de la Oficina para Guatemala del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En esa misma vía es dable, también, la necesidad de ejercer un mayor control sobre el funcionamiento de las fuerzas armadas y su administración interna, ya que, su ejercicio a discreción tiene como riesgo el mantenimiento de nichos de poder que, eventualmente, pueden ser aprovechados y el país sufrir un retroceso.

LA URGENCIA DE RETOMAR EL CAMINO DE LA PAZ

Es urgente un viraje radical y retomar el rumbo de la paz, la democracia y el desarrollo, corrigiendo las estrategias que no han funcionado; además, articular nuevos mecanismos y formas que recuperen la confianza y comprueben el compromiso con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo que conlleva necesariamente acciones y medidas que deben ser impulsadas por los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el respaldo de los partidos políticos, el sector empresarial, las organizaciones sociales y la comunidad internacional. La agenda está claramente definida en los Acuerdos de Paz.

En ese sentido, y si bien los Acuerdos por su orientación integral destacan la importancia de la participación de la sociedad civil, el debilitamiento de este sector se relaciona con los problemas derivados de la implementación de los compromisos, así como de los despropósitos de acciones políticas implementadas desde las esferas públicas y el retraimiento por otras causas de las iniciativas sociales organizadas. Es también el momento de revertir esta tendencia y retomar esfuerzos e iniciativas de consenso fuertemente organizadas desde la sociedad civil.

El proceso de paz sigue requiriendo de actores fuertes, capaces, beligerantes, con proyección estratégica, que empujen el proceso y que logren una influencia real en las decisiones políticas asumidas por el Estado.

La verificación internacional ha sido un componente fundamental para el proceso desencadenado desde los tiempos de las negociaciones. La finalización del mandato de MINUGUA deja, ahora, un gran vacío que sólo puede llenarse con la actuación responsable de la sociedad organizada y comprometida con los Acuerdos de Paz y un Estado vigoroso, promotor, orientador y regulador del desarrollo socioeconómico.

Es pertinente reiterar el llamado a los distintos sectores de la sociedad civil para que, juntos, requiramos y articulemos los espacios y mecanismos necesarios para reivindicar y verdaderamente reactivar la agenda de los Acuerdos de Paz; eso propiciará que el Estado los asuma como políticas públicas y agenda de la nación. Ello requiere, como ingredientes adicionales, la más amplia participación y fortalecimiento de las instancias sociales, una institucionalidad permanente de los Acuerdos, verificación, monitoreo, evaluación y generación de propuestas viables y de consenso; también, ejercer las acciones necesarias para que sean adoptadas decisiones políticas, administrativas, financieras y legislativas, congruentes con los compromisos de paz.

El camino trazado recientemente para la reactivación económica y social (si bien insatisfactorio para sectores que están a la espera de políticas, planes, programas y proyectos con fines de recuperación económica y redistributivos),

debe acentuarse en aquellos aspectos que reflejen los niveles de profundidad y complejidad requeridos ante la gravedad de los problemas nacionales; también deben fortalecerse los componentes que eviten contradicciones con la agenda diseñada por los Acuerdos de Paz.

Pero, como elemento complementario, no se debe retrasar más la urgente convocatoria a los diferentes sectores de la sociedad para la búsqueda e implementación de acciones de consenso orientadas hacia la articulación de un modelo que conlleve la reconversión de la economía guatemalteca que, además, haga frente al entorno de la globalización, pero con un enfoque que asigne y fortalezca la responsabilidad que corresponde al Estado: promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico, dando preeminencia a los intereses nacionales. La finalidad principal debe ser revertir los procesos de exclusión socioeconómica, así como el aumento de los servicios sociales, la eficiencia económica y la desactivación de los componentes que son la base de la conflictividad social y que restan capacidades productivas al país.

ENFRENTAR LOS TROPIEZOS DEL PASADO

Como era de esperar, desde un inicio las resistencias a cambios mínimos, a la pérdida de privilegios injustos de algunos, a desterrar el racismo y otras formas de discriminación, y a modificar el *status* sustentado en la iniquidad, han impuesto no pocos tropiezos a los avances concretos de una era de paz para Guatemala. Sin pretender ser exhaustivos, se mencionan los tres aspectos siguientes:

1. *La manipulación de las reformas constitucionales y la indiferencia de los partidos políticos*

La dirigencia política guatemalteca fue la primera en asestar un duro revés a los Acuerdos de Paz; manipuló, de manera irresponsable y oportunista, el contenido de las reformas constitucionales requeridas; expresó, en la concreción de la Consulta Popular, indiferencia, manipulación de la conciencia de la ciudadanía y creación de un ambiente de temor y desconfianza, lo que ocasionó la inmovilización de gran parte de la población apta para votar. Además, indujo a la mayor parte de los pocos que asistieron a la Consulta Popular, a favorecer el voto negativo. Suerte semejante ha tocado a la agenda legislativa que se deriva de los Acuerdos de Paz; de tales leyes ya aprobadas, en varios casos no logran superar la superficialidad y, en otros, se ha incurrido en deslices que obligan a su revisión y vuelta al pleno del Congreso de la República. A la fecha, suman muchas leyes para la paz que siguen pendientes, sujetas a los vaivenes políticos y al desinterés de dirigentes de los partidos y diputados.

En suma, la reforma política ha sufrido un estancamiento que podría significar graves riesgos para el proceso de paz.

2. *Agendas controvertidas*

La dualidad de agendas contrapuestas ha socavado el desenvolvimiento de los Acuerdos de Paz. La prominencia que se asigna al mercado, acompañado de una disminución sensible de las responsabilidades y funciones del Estado, como la negativa a nutrirle de suficientes recursos financieros a través del pago de impuestos, distorsiona y menoscaba el espíritu del proceso de construcción de la paz iniciado en 1990. Las agendas del neoliberalismo y la continuidad de privilegios y abismos socioeconómicos, niegan oportunidades y hundén más en la pobreza y el atraso a la mayoría de la población, exacerbando así, también, la continuidad y agravamiento de los problemas sociales, los cuales constituyen a su vez, el origen de la guerra civil que se libró en Guatemala.

Las presiones por un comercio mundial en condiciones de profunda desigualdad para países como Guatemala, han sido el fundamento para continuar asignando vital importancia a las actividades productivas que ubican, exclusivamente, en los mercados externos el interés de quienes gozan de todas las oportunidades de inversión y producción de bienes y servicios.

Ese, precisamente, ha sido el legado del actual modelo económico en crisis, cuyas actividades productivas más importantes son altamente vulnerables por su dependencia de los mercados internacionales y los altibajos en sus precios. Sus mecanismos de acumulación de riqueza han beneficiado en abundancia a un reducido sector de grandes propietarios; como contrapartida, han causado la pobreza crónica y la extrema pobreza de la mayoría. Es un modelo cuyo centro de interés excluye el desarrollo hacia adentro del país, que requiere de mano de obra intensiva pero, de forma estacional, barata, sin preparación y en las peores condiciones de trabajo, así como de las mejores tierras que bien podrían destinarse a lograr la suficiencia alimentaria de Guatemala.

3. *Debilitamiento de la institucionalidad de la paz*

La creación de la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz y la asignación de funciones ajenas a las prioridades identificadas por numerosas organizaciones sociales, desdibujó las propuestas de la sociedad civil al respecto; como efecto, trajo el aniquilamiento de la institucionalidad original, sin iniciativas ágiles para la sustitución de espacios o la continuidad de aquellos aún válidos y el palidecimiento de la participación organizada de la población dejando, al mismo tiempo, la institucionalización de los Acuerdos de Paz como una reivindicación incumplida y, aparentemente, lejana; todo lo cual, ubica en condiciones de orfandad el seguimiento, monitoreo y verificación social del cumplimiento de dichos Acuerdos, al igual que la garantía de la vigencia de éstos en el futuro.

Los avances en este plano, en consecuencia, son insustanciales; sigue sin existir una agenda prioritaria de cumplimiento, los Acuerdos están estancados y su institucionalización por medio de la ley respectiva sigue sin aprobarse.

Suerte semejante ha corrido el Pacto Fiscal, invocado de forma reiterada, pero inobservado en su esencia, metodología y finalidades; como consecuencia trajo una serie de modificaciones tributarias que no satisfacen las necesidades del Estado de una mayor y más eficiente captación de recursos financieros, la iniquidad en el pago de impuestos y la carencia de definición de consenso de una política de gasto e inversión pública coherente y comprometida con la paz. El remedio y efectos, en esas condiciones, presentan un escenario futuro de riesgos que girarán en el mismo círculo vicioso: nuevas privatizaciones, más endeudamiento público, déficit fiscal y nuevos recortes al gasto e inversión estatal.

De esa cuenta, es menester ahora y no para mañana, la actuación comprometida de la sociedad civil guatemalteca, para desatar los nudos del atraso, la inequidad y la injusticia social, y contribuir al fortalecimiento del aparato público y sus funciones. Para romper con los vicios y tropiezos a la paz. Es el momento del encuentro, la fraternidad y la cooperación entre los pueblos que cohabitamos el territorio guatemalteco. Es el momento de un viraje completo, radical, que retome el camino de los Acuerdos de Paz.

EJES TEMÁTICOS PRIORIZADOS



1. LUCHA CONTRA LA
DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO

2. REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL
Y DE SEGURIDAD PÚBLICA



3. REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO Y
EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



4. REFORMAS ECONÓMICAS
PARA LA PAZ



5. ROL DE LA COMUNIDAD
INTERNACIONAL

LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO

- INTRODUCCIÓN
- PONENCIAS
- COMENTARIOS
- TRABAJO EN GRUPOS



INTRODUCCIÓN

Si vemos hacia atrás nos daremos cuenta que el camino recorrido para erradicar la discriminación y el racismo, aunque ha sido largo, nos ha dejado logros concretos; y si vemos hacia el futuro, podremos percatarnos de lo mucho que nos hace falta para que ese propósito sea una realidad total. Ha sido difícil avanzar porque es un problema muy enraizado en la piel histórica de nuestra sociedad. Es un mal que en Guatemala ha sido particularmente marcado y despiadado. En la época de la Colonia se marcó de manera exacerbada la discriminación que comenzó excluyendo a los indígenas y despojándolos teóricamente de su condición humana. Y cuando esa teoría se cayó, entonces se engendraron otras formas discriminatorias de encendida crueldad, con el agravante que esa política ni siquiera se decidía en este territorio. La adopción del sistema Republicano, lejos de significar un alivio para esa práctica, le dio nuevos matices; ya no fue sólo étnica sino incorporó las categorías de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, además de otras formas segregacionales, veladas y explícitas. Hubo tiempos en los que esos lastres constituyeron puntos importantes de la política estatal con el apoyo eclesial. Y luego, esas instancias y sus autoridades, basadas en una falsa conciencia de nación, sustentada por el mismo sentido discriminatorio, trataron de rasar a todos los guatemaltecos sin respetar diferencias, cosmovisiones, sentido de comunidad, etcétera. Los pocos intentos reivindicativos que hubo, fueron sofocados sin ninguna consideración.

Durante el período revolucionario, que arrancó en 1944, a pesar de los avances que hubo en el aspecto de los Derechos Humanos, tampoco se logró concretar una política que redefiniera las relaciones interculturales, respetara las diferencias y despertara una conciencia clara del inmenso daño que ocasiona una conducta discriminatoria y racista. Sólo en el fragor de la guerra y con el advenimiento de los Acuerdos de Paz se logró inaugurar en el imaginario guatemalteco un panorama más propicio para encarar esa problemática. Desgraciadamente, ese levantamiento de las voces segregadas tuvo un enorme y sangriento costo.

En este Congreso, voces prominentes han manifestado su complacencia por la forma abierta y franca en que ahora se debate sobre los beneficios de romper los viejos esquemas que dividen a la sociedad guatemalteca. Hace

pocos años, hubiera sido imposible hablar de manera abierta sobre temas reivindicativos contra la segregación. Eso ya es una gran ventaja actual. Es un reporte del camino recorrido. Las heridas no han cicatrizado de manera total; sin embargo puede sentirse cierto alivio. Ahora, después del cese al fuego y la firma de acuerdos para emprender las faenas de la paz, el panorama se anuncia propicio para la unidad basada en el respeto del “otro”; para entender que las diferencias son un tesoro inestimable que siempre lo tuvimos enfrente pero la ceguera del egoísmo nos impidió su reconocimiento. Las tareas pendientes son enormes; quizá la más descomunal sea erradicar la pobreza y la miseria que, en la actualidad, son las formas más despiadadas de la discriminación y ofenden a la humanidad. Y cuando se plantea ese reto, no se habla de diez o quince personas. La pobreza y la miseria son un asunto de millones. Muchas de ellas mueren sin saber que nacieron en Guatemala.

PONENCIAS

IRMA ALICIA VELÁSQUEZ NIMATUJ



Deseo agradecer al director de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Tom Koenigs, por la invitación para participar en este “Congreso Internacional, Construyendo la Paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, como parte de las actividades de clausura del mandato de MINUGUA, luego de acompañarnos en la difícil tarea de intentar construir un país equitativo.

Se me ha invitado para exponer, de manera general, los logros y desafíos de la lucha contra el racismo y la discriminación racial, en el marco del proceso de paz. Por el corto tiempo, sólo haré referencia a lo que en materia de legislación y actividades internacionales el Estado aprobó durante los últimos años del conflicto armado. En seguida, me referiré al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI). Y finalmente, a los desafíos.

La lucha contra el racismo y la discriminación racial no es nueva; durante el conflicto armado el Estado guatemalteco se vio interpelado por Naciones Unidas y algunas de sus organizaciones especializadas para reconocer y unirse al combate de esta opresión mundial. Así, encontramos que Mario Sandoval Alarcón, siendo Presidente del Congreso de la República, firmó el Decreto 18-71; en él declaró el año 1971 como Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. El último considerando de ese Decreto, en forma sarcástica, dice: “Guatemala se ha caracterizado por su colaboración eficaz en todas aquellas causas nobles y dignas en la lucha por la libertad...” y en el artículo segundo expresa que todas las dependencias estatales, privadas y la ciudadanía en general “quedan obligadas a llevar a cabo todos los actos que sean posibles para la celebración” de ese año.

Posteriormente, el último día de noviembre de 1982, como presidente de la República, José Efraín Ríos Montt, a través del Decreto Ley 105-82, aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En el tercer considerando, irónicamente, se lee que se aprueba la Convención porque el “Gobierno prohíbe cualquier tipo de discriminación que tenga por motivo la raza, el color, el sexo, la religión, el nacimiento, la posición económica o social o las opiniones políticas”.

El 22 de diciembre de 1982, también Ríos Montt aprobó la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y el

Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y buenos oficios, facultada para resolver las controversias. Ese mismo año, se ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, que aplica a las mujeres indígenas.

En 1996, cuando las negociaciones de paz entraban en su etapa final, el Congreso ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante el Decreto 9-96. Para entonces, la aprobación del Convenio generó un fuerte debate. Estas son las convenciones internacionales referentes a la opresión racial, que el Estado ratificó previo a firmarse el acuerdo final de paz.

En lo que respecta al proceso de negociación iniciado en 1987 con el Acuerdo de Esquipulas II, que permitió la instalación de la Comisión Nacional de Reconciliación hasta la Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 entre el gobierno y la URNG, se aprobaron 12 acuerdos que crearon un marco de trabajo, recomendaciones, creación de instituciones y leyes cuyo objetivo era construir la igualdad entre los cuatro pueblos que comparten este territorio.

Sin embargo, en lo que se refiere al tema del racismo, ninguno de los doce acuerdos aborda esta opresión de frente; sólo lo hacen de manera marginal y reduciéndola a la discriminación cultural. Esto, a pesar que el Estado ya había ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Así, el Acuerdo sobre Identidad (1995) se enfoca exclusivamente en la discriminación. El límite del Acuerdo es que reduce un sistema de opresión a violaciones específicas, enmarcándolas en el plano de las ideas y las actitudes. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, el racismo debe ser entendido como un sistema que, en Guatemala, ha sido históricamente construido por estructuras, instituciones y procesos sociales que subordinan a los Pueblos Indígenas, a cuyos miembros se considera inferiores y brinda privilegios al pueblo que posee el poder. Por esta limitante estructural, no es extraño que en los informes de MINUGUA se remarque que este Acuerdo sea el menos cumplido y el que menos impacto tiene en los Pueblos Indígenas. Esto, en parte, indica que no se puede iniciar la erradicación de lo que se desconoce o, en el peor de los casos, de lo que no se acepta.

Brevemente, ¿qué dejó el Acuerdo sobre Identidad?: la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). Sin embargo, uno de sus principales impedimentos para trabajar en todas las regiones indígenas es la falta de presupuesto. Además, sus atribuciones tienen límites y, finalmente, al estar adscrita al Ejecutivo, el nombramiento de la defensora puede prestarse a fines partidistas y no a los intereses de las mujeres indígenas.

También se crearon siete comisiones paritarias derivadas del AIDPI, pero ninguna se centró en la opresión racial. O sea, se abordó la opresión de clase y levemente la opresión de género, pero se dejó fuera uno de los pilares sobre los que descansa la desigualdad de este país: el sistema de opresión racial.

En lo que respecta a la ley en contra de la discriminación, planteada en el AIDPI, el Estado no asumió esta responsabilidad; fueron las diputadas Rosalina Tuyuc, Manuela Alvarado y Marina Otzoy, quienes iniciaron el cabildeo de una propuesta de ley. Iniciativa que, por razones racistas, no avanzó. Fue hasta mediados del año 2002, a raíz de actos concretos de discriminación racial denunciados en instancias judiciales, que se inició, con la presión de organizaciones Mayas y de la sociedad civil, el cabildeo ante el Congreso, por primera vez en la historia del país, para promulgar una ley en contra de la discriminación racial. Pero, cuando aún los representantes de organizaciones Mayas cabildeaban y negociaban el anteproyecto, el Congreso, de forma inesperada, aprobó una ley general en contra de la discriminación. La “innovadora” ley ha resultado ser sumamente vaga, incompleta y difícil de aplicar.

Ante las críticas de abogados, organizaciones y profesionales indígenas por esta ley general, algunos de los congresistas expresaron: “que los indígenas debíamos conformarnos, porque en ese momento eso era lo que se podía lograr y que el país no estaba preparado para una ley en contra del racismo.” Irónicamente, a mediados de 2002, en una reunión con la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, uno de los actores en el proceso de negociación planteó que el racismo no se había abordado durante las discusiones de los acuerdos, específicamente en el AIDPI, porque en ese entonces, el pueblo maya no tenía hombres ni mujeres preparados para esas discusiones. Este es un argumento elitista. En 2002, el argumento no fue la falta de capacidad de los Mayas, sino que “el país no estaba preparado”. Esto muestra que en la arena política los Mayas no nos enfrentamos a argumentos sino a intereses políticos y económicos bien definidos.

Para mitigar las críticas a esta ley, a las pocas semanas, la Presidencia, a través del Acuerdo Gubernativo 390-2002, creó la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, la que tomó posesión en 2003. Ésta no sólo tiene problemas de presupuesto sino que no tiene injerencia en la elaboración de políticas públicas en las diferentes esferas del Estado, que sería una acción concreta que contrarrestaría el racismo estructural. Por otro lado, la Comisión no se ha constituido como querellante adhesivo en los delitos de discriminación racial que se han denunciado, porque el cuerpo que le da vida también le impide actuar.

Un análisis crítico del AIDPI y sus resultados no puede presentarse en un espacio tan corto, yo lo dejaría aquí y continuaría con una interrogante:

¿Qué nos dicen estas dos etapas: la del conflicto armado y la de firma de la paz, referente a la lucha contra el racismo y la discriminación racial?

Primero, que el Estado ha mantenido una doble agenda y una doble moral. En el plano internacional ha firmado las convenciones que la ONU ha cabildeado y que favorecen los derechos económicos, sociales, culturales y raciales de las poblaciones indígenas. Por tal razón, el Estado, ante la Comunidad Internacional, tiene una posición avanzada y se une a las naciones que apoyan y reconocen los derechos raciales. En el plano nacional, la historia es diferente; primero, el Estado ha reducido la lucha contra el racismo a simples celebraciones (ejemplos, año internacional u actos protocolarios).

Segundo, el Estado no ha permitido que los marcos internacionales sean utilizados por las poblaciones indígenas, al no darlos a conocer; al no promover el apropiamiento de estos instrumentos; al no constituir los comités, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que es necesario para su operacionalización.

Tercero, el AIDPI es histórico pero no innovador para los indígenas porque estos pueblos han demandado igualdad desde 1524, a través de sus líderes y lideresas, así como de constantes levantamientos en casi todas las comunidades. En otras palabras, para los indígenas, los problemas sobre la igualdad racial no han sido tocados; se han dado pasos pero no los suficientes.

Cuarto, la Ley contra la Discriminación muestra su fragilidad frente a delitos que no han sido juzgados, por ejemplo, el caso de María Olimpia López y López, a quien el 14 de diciembre de 2002 se le negó el ingreso a la discoteca “La Fratta”, de la ciudad de Quetzaltenango; la denuncia de María Tuyuc Velásquez, a quien se le cerró la puerta de “La Biblioteca”, o cuando el Ministerio Público, después de efectuar una “inmediata investigación”, estableció que no se cometió delito de discriminación en el Conquistador Ramada Hotel, donde se le negó la entrada a una de sus áreas, a tres señoritas mayas por vestir su indumentaria regional (según expediente MP 53960-2004, Agencia fiscal 30). En este último caso, el MP ha indicado que “no existe delito que perseguir”. Para los mayas, el actuar del MP en los casos denunciados, muestra que, en lugar de aplicar justicia, ha propiciado la impunidad en estos delitos de discriminación racial.

Mientras estos casos no reciban justicia, no será extraño que las violaciones que ocurren diariamente en escuelas, mercados, fincas, hospitales, juzgados, centros de diversión, prestación de servicios públicos y privados, seguirán sin denunciarse porque las y los afectados saben que el Estado de Derecho no existe para los indígenas. Esta complicidad del sistema de justicia permite que los agresores actúen bajo absoluta impunidad y lo grave es que lo hacen bajo la

cobertura policial y judicial. Esto provoca, por un lado, el fortalecimiento de la segregación y, por el otro, estimula la autosegregación en todos los niveles sociales de los pueblos indígenas.

Quinto, en lo que respecta a la adquisición del poder político para los pueblos indígenas, el gobierno anterior y el actual nombraron a un número reducido de profesionales mayas para puestos intermedios, pero no en cargos clave. Esta es una estrategia que busca legitimar un sistema de representación pero no busca una distribución equitativa del poder. Lo grave es que sólo se toma en cuenta a algunos mayas mientras los Pueblos Garífuna y Xinca siguen totalmente ignorados por el Estado.

Sexto, el Estado ha reconocido tratados internacionales en contra del racismo, avanza lentamente en el cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad, impulsa mesas de diálogo, aprueba leyes generales y crea una Comisión contra el Racismo. Por el lado de los mayas existe organización y propuesta, se intenta utilizar las instancias legales y se interpela al Estado; aún así, la cotidianidad casi no se modifica; ¿entonces?; ¿dónde está el problema?

Desde mi perspectiva, algo profundo sigue intacto y son las relaciones de poder. Me atrevo a pensar que se está dejando fuera a actores que tienen poder y control. Si es así, hay que crear estrategias para que la burguesía guatemalteca, los representantes de medios de comunicación, de las iglesias, partidos políticos y de los otros pueblos, ingresen a discutir esta opresión. Estos y otros actores son clave para construir la igualdad racial, económica, política y cultural, entre las mujeres y los hombres que compartimos este territorio.

Finalmente, ¿cuáles son los desafíos? Primero, en Guatemala hay que iniciar el fortalecimiento de un Estado de Derecho; actualmente, para los indígenas lo que existe es un Estado que, mediante su Derecho, propicia condiciones favorables para la pequeña elite y perjudica a los pueblos indígenas. Guatemala por su sistema de justicia y legislación vigente, está lejos de ser un Estado de Derecho. Segundo, los pueblos indígenas necesitan una institución estatal pero independiente, que haga efectivas las leyes, tratados y convenios internacionales y las pocas leyes nacionales que nos benefician. Tercero, retomar con compromiso y voluntad política los Acuerdos de Paz. Cuarto, retomar las recomendaciones de los informes de MINUGUA respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas, auspiciada por el Sistema de Naciones Unidas y por la Organización de los Estados Americanos, del Primer Tribunal de Conciencia contra el Racismo y del Movimiento Indígena y Campesino. Quinto, el Estado de Guatemala debe asumir las observaciones específicas y urgentes que le planteó el Parlamento Europeo en abril de 2003, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, en su sesión 31, celebrada en noviembre de 2003, sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y de las mujeres indígenas, rurales y urbanas, para superar la discriminación racial, garantizar el derecho a la vida, a los alimentos y a la justicia laboral.

Para concluir, debe garantizarse el Derecho a la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas. Somos más del 60% de la población y ya no queremos seguir cargando los índices más altos de pobreza, desnutrición, analfabetismo y, menos, seguir viviendo discriminados o segregados por nuestra condición racial. La libre determinación nos permitirá el disfrute de los derechos humanos fundamentales. Esta es una de las vías pacíficas que ayudará a transformar este país.

Quisiera terminar con las palabras de uno de los activistas e intelectuales que admiro, por su honradez frente a la palabra, el pensamiento y la acción política; por la dignidad que le impregnó a la lucha contra el racismo, hasta el último día de su vida. Malcom X repitió, varias veces en sus últimos años: “cualquiera, en cualquier parte del mundo, se puede convertir en aliado” y hoy, aquí en Iximulew, nos hemos reunido muchos y muy diversos aliados, comprometidos con el proceso que nos lleve a ir deconstruyendo las históricas y complejas cadenas de la opresión racial.

CHARLES HALE

EL PROTAGONISMO INDÍGENA, LAS POLÍTICAS ESTATALES
Y EL NUEVO RACISMO EN LA ÉPOCA DEL 'INDIO PERMITIDO'²



La etnicidad puede ser una herramienta muy poderosa para fomentar el capital social y humano; sin embargo, si la etnicidad se politiza, puede destruir el capital. La diversidad étnica se vuelve disfuncional cuando genera conflicto... (Página Web del Banco Mundial "Capital Social y Etnicidad").³

A lo largo de estas últimas dos décadas, el incremento de la participación indígena en las políticas nacionales y los cambios en la ideología estatal hacia el "multiculturalismo", han transformado a casi todos los países de Latinoamérica.⁴ En esta conferencia, me parece particularmente apropiado mencionar un indicador de tal incremento, que involucra a las Naciones Unidas: el informe anual del PNUD sobre el Desarrollo Humano que, por primera vez en 2004, eligió la "diversidad" como tema central, para acompañar el análisis estadístico de bienestar social y económico. Incluso, la revista internacional, *The Economist*, cuyos escritores suelen expresar escepticismo agudo ante cualquier esfuerzo de unir estos dos elementos, admitió con renuencia que el enfoque temático de Derechos Culturales refleja una realidad política global innegable, sobre todo en la coyuntura actual en los "hot spots" [lugares conflictivos] como Irak y Afganistán, donde el proyecto de Estado-Nación se ve obstaculizado por la diversidad étnica y tribal.⁵ El mismo artículo de *The Economist*, también identifica un problema que el informe PNUD tendrá que enfrentar: es relativamente fácil de rebatir el argumento falaz que los Derechos Culturales son inherentemente opuestos al desarrollo económico;

2 Reconozco el trabajo valioso de Mariana Mora en la traducción de este ensayo al español, y el trabajo de revisión de Irma Alicia Velásquez Nimatuj. El análisis básico de este ensayo fue desarrollado de manera colaborativa con mi amigo y colega Rosamel Millamán. Agradezco los valiosos comentarios posteriores de Demetrio Cojtí Cuxil, Irma Otzoy, Irma Alicia Velásquez Nimatuj, Marcie Mersky y todos los que participaron en la discusión posterior a la plenaria, organizada por MINUGUA. Lamento no poder tomar en cuenta todos los comentarios, varios de los cuales exigieron análisis más amplio y profundo que no fue posible desarrollar para fines de esta publicación.

3 Para mayor información, ver nota #11.

4 Para una documentación extensa de este proceso de transformación, veáse Donna Lee Van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: the Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press (2000).

5 "Diversity and Development," *The Economist*, 15 julio 2004.

pero resulta difícil comprobar la aseveración positiva, que las políticas multiculturales y el desarrollo económico se refuerzan mutuamente. Ante la aparente ausencia de una relación causal entre lo cultural y la esfera económica, ¿cuál es la mejor manera de justificar las políticas favorables a la diversidad?

Una respuesta común a esta pregunta es que deben desarticularse los Derechos Culturales de las políticas económicas, asumiendo estas dos esferas como procesos distintos, con sus respectivas lógicas políticas. Por ejemplo, es ampliamente conocido que los Pueblos Indígenas en Latinoamérica han sufrido de manera desproporcionada el racismo y la exclusión cultural por un lado y, por el otro, la explotación económica y la pobreza. Siguiendo la lógica propuesta, se entenderían estos dos ámbitos de desigualdad como dos procesos relativamente autónomos; cada uno con consecuencias distintas para el “desarrollo humano”. De tal manera, se podrían formular y justificar políticas que favorezcan a ambos: afirmación de los Derechos Culturales, por un lado, y políticas para erradicar la pobreza y aumentar el crecimiento económico, por el otro. Lo preocupante de esta respuesta es hacer a un lado la necesidad de enfrentar la relación sistemática entre ambos. Will Kymlicka, uno de los académicos más destacados en la problemática de exclusión política y cultural, y autor de uno de los ensayos de contexto para el Informe de Desarrollo Humano de este año, genera precisamente esta línea de argumentación cuando plantea que, a pesar de su relación implícita, la exclusión cultural y económica tienen lógicas analíticas independientes.⁶ Kymlicka propone combatir la exclusión cultural mediante políticas de “reconocimiento,” y la exclusión económica y la pobreza, mediante políticas de “redistribución”.⁷

Independientemente de su posible validez en el ámbito de la filosofía política, considero que ese argumento constituye un riesgo para los movimientos indígenas que, por ende, requiere análisis muy cauteloso. Podemos iniciar ese análisis, señalando la siguiente convergencia, llamativa: los gobiernos que han desarrollado las políticas más extensas de Derechos Indígenas y reconocimiento cultural en Latinoamérica, son los mismos que han promovido las reformas económicas neoliberales. Estas reformas, en cambio, han generado, según detallan la mayoría de los estudios (incluyendo los informes del PNUD), graves consecuencias económicas para los mismos Pueblos Indígenas. ¿Es posible que esta separación entre lo cultural y lo económico –desarrollada en parte como

6 Kymlicka ha desarrollado un trabajo extenso sobre esta problemática. Este informe de desarrollo es un borrador y, desafortunadamente, no se puede citar, pero su argumento se encuentra de manera general en sus otros textos.

7 En el análisis de Kymlicka, la exclusión política se combina con la exclusión cultural, y se remedia con el reconocimiento de Derechos Colectivos de Participación en ámbitos anteriormente reservados para los de la cultura dominante. Para una discusión más amplia de la relación entre reconocimiento y redistribución, y las dificultades que resultan cuando son tratados por separado, ver Fraser (1997).

una respuesta directa a los reclamos indígenas y en parte como una táctica para avanzar en una agenda de Derechos Culturales desde arriba-, también tenga consecuencias inesperadas? Respondo que sí.

Este ensayo tiene el fin primario de generar una discusión crítica que contribuya a las luchas indígenas por sus derechos y por su plena participación política. Mi argumento central es el siguiente: cuando el reconocimiento limitado de Derechos Indígenas se combina con políticas neoliberales extensivas, el resultado común es que los Estados latinoamericanos adquieren nuevas formas de gobernar a sus ciudadanos. En la mayoría de los casos, esas reformas a favor de los Derechos Culturales no estuvieron dentro de los planes originales de los gobiernos neoliberales; más bien, surgieron después, a raíz principalmente, del protagonismo indígena. Sin embargo, si bien el reconocimiento cultural beneficia a todos los indígenas dentro de determinada sociedad, también tiende a favorecer especialmente a un sector pequeño, a costa de la continua marginación de los demás. En vez de eliminar la desigualdad racial, como promete la retórica multicultural, estas reformas refuerzan o agudizan las jerarquías raciales. En fin, justamente por haber logrado importantes avances en estas últimas dos décadas, los movimientos indígenas se encuentran en un momento propicio para detenerse a reflexionar sobre los límites y los riesgos de las políticas inherentes a estos mismos logros.

DEL MESTIZAJE AL MULTICULTURALISMO NEOLIBERAL

Durante su época de oro, a mediados y a finales del siglo XX, la ideología estatal del mestizaje logró una hegemonía impresionante, con un proyecto que combinó algunos elementos igualitarios con otros represivos –la misma dualidad que contiene actualmente el multiculturalismo–.⁸ Independientemente de las múltiples variaciones del mestizaje, se puede generalizar planteando que los Estados latinoamericanos desarrollaron una forma de gobierno basado en un solo paquete de Derechos Ciudadanos, bajo la premisa que uno podría gozar del derecho pleno como ciudadano sólo al cumplir con el ideal homogéneo mestizo.⁹ Ese ideal incorpora ciertos aspectos de la cultura indígena; y en el caso de Brasil y de los países del Caribe, de la cultura negra con el fin de crear una “identidad auténtica”, con raíces firmemente arraigadas en una historia distinta a la europea; mientras, simultáneamente, destaca las

8 La literatura sobre las ideologías del mestizaje en América Latina es tan extensiva que no se puede ni comenzar a citar aquí. Para comenzar, ver a Gould (1998) para Nicaragua, Stutzman (1981) para Ecuador, Bonfil Batalla (1987) para México, y de la Cadena (2000) para Perú.

9 Un análisis detenido tendría que especificar las variaciones y excepciones. Por ejemplo, el Estado guatemalteco, salvo durante un breve período de reformas social democráticas del 44-54, mantuvo su política de “separados y desiguales” y por lo tanto, nunca implementó de manera sistemática la idea del mestizaje [ver especialmente Taracena Arriola (2002)]. Paraguay representa una excepción de otro tipo; cada país tiene sus particularidades.

cualidades europeas que podrían garantizar una identidad moderna con miras hacia el futuro. Esta ideología se ha considerado “progresista” ya que, al extender la promesa de igualdad a todos, disiente de la tesis principal del siglo XIX de degeneración racial. Sin embargo, esta característica progresista, a la vez, ha justificado un proyecto político cuyo objetivo se ha centrado en la asimilación de los “indios” y en la marginación de los que se niegan a sujetarse a esta concepción hegemónica de la ciudadanía.

Aun cuando este proyecto de Estado-Nación ha fomentado la asimilación de los indígenas, su ideología ha requerido de la permanencia de un “indio” que retiene el estatus de “Otro”, dicotomía establecida con la aseveración de distancia temporal, por un lado, o geográfica, por el otro. En México, por ejemplo, la celebración de la gloriosa civilización azteca, en el Museo Nacional de Antropología, ha servido para recordarle a la sociedad y al mundo la riqueza cultural que el pasado indígena otorga al mestizo contemporáneo.¹⁰ Pero, siempre, con la salvedad de que el futuro pertenece al mestizo. Esta distancia temporal contrasta con la espacial, como es el caso de la Amazonia, donde representaciones dominantes construyen a los habitantes de estas tierras selváticas como si ellos vivieran en un mundo completamente distinto. En muchos casos, ambas dimensiones convergen para crear una imagen compuesta de un “indio Otro”, que se distingue del mestizo en términos raciales y culturales. Esta imagen ha tenido un efecto muy poderoso en el imaginario político dominante, que ubica a un mestizo de tez oscura en los escalones más bajos de la jerarquía social, una desventaja que invariablemente se le ha atribuido a su cercanía con “lo indio” y cuya clasificación física justifica cualquier fracaso que la persona experimente en su vida. Por ejemplo, en términos coloquiales, es común que alguien diga: “te salió el indio”, para señalar un error o torpeza.

Aunque todavía tenga vigencia, este proyecto mestizo, como ideología de gobierno, está en decadencia y, con justa razón, ya que ha sido el objetivo principal de la resistencia indígena en todo el continente. Las políticas de asimilación amenazan convertirse en etnocidio; su modelo homogéneo de ciudadanía que frena la posibilidad de Derechos Colectivos Culturales Específicos; y el racismo, como parte integral de las sociedades mestizas, adquiere un doble aspecto poderoso: degeneración de los que no son asimilables y la incitación de los que intentan asimilarse a una batalla interminable en contra de su “indio interno”. Esas presiones para asimilación no desaparecen completamente con el multiculturalismo: aún con Derechos Culturales reconocidos, el racismo e inferiorización continúan. También, se trata de transiciones inconclusas, que combinan –a veces sin mucha coherencia– la

10 Para un análisis del museo que desarrolla este argumento, véase Néstor García Canclini: *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo (1989).

lógica vieja con la nueva. Pero, aún así, es notable el avance de las nuevas relaciones: es cada vez más común que haya espacios, avalados desde arriba, para ser indígena y gozar derechos colectivos como tal.

La decadencia de esta ideología que justifica el gobierno mestizo se debe a un conjunto de fuerzas. El retorno a la democracia, aún en sus versiones “militarizadas” o “de baja intensidad”, que predominan en Centroamérica, proporciona a las organizaciones indígenas un espacio para moverse. La reducción del aparato estatal devuelve un protagonismo limitado a la sociedad civil, fuente principal de la organización indígena. Incluso, algunas reformas económicas que favorecen los intereses del capital y del mercado son compatibles con ciertos elementos de los Derechos Culturales Indígenas. El meollo del proyecto cultural impulsado por el neoliberalismo no es el individualismo radical, sino la creación de sujetos que se gobiernan a ellos mismos de acuerdo con la lógica del capitalismo globalizado.¹¹ El pluralismo implícito en este principio, que puede acomodar un rango de sujetos –individuos, comunidades, grupos étnicos, etcétera–, va en contra del nacionalismo mestizo y diluye la dicotomía clave, que antes tuvo tanto poder de persuasión, entre el “mestizo progresista” y el “indio atrasado”. Actualmente, el gobierno ya no recurre a esta dicotomía sino a una nueva, como se refleja en el epígrafe de este ensayo. El Banco Mundial promueve los Derechos Culturales y, a la vez, emite el aviso que no todas las formas de pluralidad cultural merecen ser aprobadas. Hacen una distinción resonante entre la “etnicidad buena”, que fomenta el capital social, y la “etnicidad disfuncional”, que genera conflictos.¹²

EXPLICANDO EL CAMBIO

Esta transición de la esfera pública multicultural en América Latina no tiene explicación única. En primer lugar, hay que enfatizar la creatividad y el protagonismo audaz de los pueblos indígenas mismos. Sin la movilización y las

11 Para un análisis de lo “neoliberal” o del liberalismo “avanzado”, véase: Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press (1999); Jean Comaroff and John L. Comaroff, “Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming,” in *Millennial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*, J. Comaroff and J. L. Comaroff, eds. pp. 1- 56. Durham: Duke University Press (2001); and Elizabeth A. Povinelli, *The Cunning of Recognition. Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*, Durham: Duke University Press (2002). Yo desarrollo una versión más extensa de este argumento en el ensayo “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala,” *Journal of Latin American Studies* 34:485-524 (2002).

12 El artículo en la página *web* usa la teoría del “capital social” para desarrollar este argumento que, de alguna manera, representa la respuesta “neoliberal” al problema traído a colación al principio de este ensayo. El reconocimiento de la diversidad cultural es “funcional” y positivo para el desarrollo económico, siempre y cuando fortalezca la capacidad de los miembros del grupo de participar y competir en la economía del mercado, según los parámetros establecidos. En el momento que los miembros del grupo dirigen su identidad colectiva a cuestionar dichos parámetros, la etnicidad “politiza” y se vuelve “disfuncional.” Ver: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/sources/ethnic1.htm>

demandas de los interesados, es muy posible que el neoliberalismo hubiera mantenido una forma más “clásica” de políticas económicas del mercado. Una segunda línea de explicación enfatiza las dimensiones estructurales e institucionales. Esta segunda posición la desarrolla la politóloga Deborah Yashar, quien explica el aumento de participación política indígena como un resultado inesperado, que nace de dos procesos amplios: la ola de democratización en la región que logró abrir nuevos espacios sociales y la implementación de reformas neoliberales, que contribuyeron a eliminar el control corporativista sobre la autonomía indígena, pero agudizó sus problemas económicos.¹³ Considero que estas líneas de análisis son cruciales, pero ninguna capta lo que yo llamaría el Proyecto Cultural del Neoliberalismo: la manera en que abre espacios de participación indígena y al mismo tiempo genera límites que abortan sus aspiraciones más transformadoras. La esencia de este proyecto cultural se capta en la categoría que Rosamel Millamán y yo hemos identificado con la frase el “indio permitido”.¹⁴

El “indio permitido” es una categoría sociopolítica; no se refiere a una persona en particular. Retomamos la frase de la socióloga boliviana Silvia Rivera Cusicanqui, quien durante un taller sobre Derechos Culturales y Democratización en América Latina, la emitió en un momento de frustración y desesperación. Tenemos que encontrar, dijo Rivera, un método para describir cómo los gobiernos utilizan los Derechos Culturales para dividir y neutralizar a los movimientos indígenas. Reconozco que la palabra “indio”, en algunos contextos, tiene connotaciones despectivas, y quisiera tomar distancia de estas interpretaciones. Uso el término, precisamente, para hacer referencia a los efectos agregados de estas políticas que, independientemente de las sensibilidades e intenciones de los individuos que las implementan, han servido para perpetuar la subordinación que el término expresa. El riesgo, para los movimientos indígenas que se ubican dentro de los parámetros preestablecidos de estas políticas, es que los beneficios se dirigen a un grupo minoritario de actores indígenas y provocan la exclusión de los demás; es más: esas políticas transmiten un mensaje implícito de que está bien que los indígenas gocen de ciertos derechos, siempre y cuando dejen de exigir los demás.

Por cierto, los activistas intelectuales que ocupan el espacio del “indio permitido” rara vez acatan completamente estas condiciones. Por un lado, a

13 Este resumen está basado en la presentación de Yashar en la Universidad de Texas, mayo de 2004. Su libro está en prensa, ver Yashar (2005). También, véase *Comparative Politics*: 23-42. (1998); y “Democracy, Indigenous Movements, and the Post-Liberal Challenge in Latin America,” in *World Politics* 52 (Octubre): 76-104 (1999).

14 Este es el concepto principal de un ensayo escrito de manera colaborativa entre Millamán y yo que incluye un análisis comparativo entre Guatemala y Chile. Véase nuestro próximo ensayo *forthcoming* “Cultural agency and political struggle in the era of the ‘indio permitido’”, en *Cultural Agency in the Americas*, D. Sommer, ed. Durham: Duke University Press.

pesar de ser “permitidos”, dichos espacios no dejan de ser permeados por un racismo que los afecta; por otro lado, los y las que ocupan esos espacios, normalmente entran con objetivos concretos, sean propios o formados en colectivo con los movimientos de donde provenían. Para maniobrar en estas condiciones complicadas, emplean varias estrategias; algunos optan por invisibilizar su identidad y afinidades indígenas, como modo de supervivencia y ascenso profesional. Otros –probablemente la mayoría–, escogen objetivos clave, y libran una lucha desde adentro, lo cual puede volverse conflictivo e incómodo para los no indígenas que representan los intereses mayores del Estado. Otros, inclusive, entran con objetivos a largo plazo –aprender cómo funciona el Estado, por ejemplo–, que tienen poco que ver con la gestión actual del cargo. Al traer a colación la categoría del “indio permitido”, no se pretende negar este espacio de maniobra, sino enfatizar sus límites preestablecidos: sería un grave error asumir que el aumento de presencia indígena en los pasillos del poder implica un incremento garantizado de posibilidades políticas para la población indígena en general.¹⁵

Si el “indio permitido” genera una nueva forma de gobernar en América Latina, entonces el reto para los movimientos indígenas consiste en desarrollar nuevas estrategias de resistencia. Para convencerlos de este argumento sólo tienen que escuchar la forma en que los capitanes del neoliberalismo argumentan sus puntos ante el público en las universidades de Estados Unidos. Llama la atención las similitudes entre la presentación sofisticada de *power point* del Banco Mundial sobre “desarrollo con identidad” y los términos que Bonfil Batalla, en su obra clásica *Utopía y Revolución*, identificó como los elementos fundamentales de la resistencia indígena, hace 25 años.¹⁶

DESAFIANDO LOS LÍMITES: CULTURA Y PODER

La diferencia entre los Derechos Culturales y el empoderamiento político económico sirve como un buen punto de partida, para explorar en qué consiste esta nueva forma de gobernar. En su primera ronda de concesiones, los Estados latinoamericanos recién bautizados como “multiculturales” reconocieron los Derechos Culturales, particularmente los que se encontraban lejos de las preocupaciones principales del poder estatal y del sistema productivo. En el caso de Guatemala, este nuevo período de multiculturalidad inició con la creación de la Academia de Lenguas Mayas, patrocinada por el Estado; otro ejemplo es el nombramiento, durante los últimos dos gobiernos, de profesionales

15 Agradezco la intervención de Otilia Lux de Cotí (en el taller MINUGUA), y los comentarios escritos de Demetrio Cojtí, por el impulso de profundizar el análisis de este punto. Reconozco, sin embargo, que el análisis queda muy incompleto, esperando investigación primaria con indígenas que han ocupado esos espacios, en Guatemala y otros países.

16 Véase el ensayo de introducción (Bonfil Batalla 1981). La ponencia del vicepresidente para Latinoamérica se presentó en la Universidad de Texas en la primavera de 2002.

mayas como Ministros de Cultura y Deportes; tal cargo ahora es llamado despectivamente por muchos ladinos (siempre en privado), como el “puesto indio”. De manera paralela, el énfasis en la educación bilingüe e intercultural en el Ministerio de Educación apunta hacia esta nueva ética multicultural. En contraste, la idea de nombrar a un indígena como Ministro de Finanzas resulta fuera de consideración.¹⁷

A veces, este contraste entre las oportunidades culturales y los cierres económicos se vuelve obvio y brutal. Poco después de ser electo como presidente de Guatemala, Óscar Berger organizó un acto donde reconoció el nombramiento de Rigoberta Menchú como “Embajadora de Buena Voluntad”, y anunció que la Casa Crema (anteriormente del Ministerio de Defensa) alojaría a la Academia de Lenguas Mayas y a las oficinas de Televisión Maya, diseñada para “... transmitir programas sobre la Cultura Maya, la interculturalidad y la espiritualidad”. Paralelamente a este anuncio, Berger permitió que los elementos de las fuerzas de seguridad iniciaran una campaña violenta para desalojar a indígenas campesinos sin tierra, quienes ocuparon más de 100 fincas en tres años.¹⁸ Convergencias incómodas de este tipo se encuentran en toda la región, el caso de México es otro. En 1992, se implementaron dos reformas de manera simultánea: la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana, que sirvió para privatizar la tierra, y el Artículo 4, que declara a México, oficialmente, como una sociedad “pluri-cultural”.

Sin embargo, esta dicotomía entre los Derechos “Culturales” (autorizados) y los “Económicos” (prohibidos), no agota el tema. No deberíamos recurrir a la distinción cruda marxista entre la base y la superestructura, la cual contradice la visión política integral de los movimientos indígenas. Al contrario, en algunos casos la resistencia cultural puede fomentar la unidad política y establecer una base fundamental para que los actores indígenas sigan luchando. Inclusive, aún si esta dicotomía fuera válida en sus propios términos, no soportaría un escrutinio riguroso. Resulta imposible argumentar que los derechos al territorio y a los recursos naturales, dos de las demandas principales de los indígenas,

17 Evidentemente, se podría imaginar en un momento futuro, la formación de sujetos indígenas neoliberales, aptos (en la evaluación del sector dominante) para asumir hasta el Ministerio de Finanzas. Pero esta es una realidad remota en la actualidad, tanto por el racismo “clásico” de buena parte de la elite, como también, porque introduciría una contradicción en el seno del proyecto neoliberal: ¿cómo seguir siendo indígena y, a la vez, asociarse con políticas directamente dañinas al pueblo al que uno pertenece?

18 Véase, por ejemplo, “Campesinos invaden 665 caballerías,” *Siglo XXI* 24/07/02. Este artículo reporta que la CNOC, una coordinación de organizaciones agrarias, había ocupado un total de 53 fincas en 9 departamentos. Un líder en la CONIC, otra organización agraria indígena, hace poco me contó que el número de fincas ocupadas es más de 100. Para un ejemplo de las noticias sobre los desalojos violentos, véase “Plataforma Agraria: Exigen a Óscar Berger fin de desalojos,” *Prensa Libre*, 20/02/2004. Al parecer, Berger no apoyó los desalojos de manera activa, sino que le faltaba recursos políticos y el interés de detener a los intereses empresariales que lo encabezaron.

sean meramente culturales. Sin embargo, en vez de emitir un “no” rotundo, las instituciones neoliberales han contestado en términos favorables, aunque condicionados, ante este reclamo indígena por derechos a la tierra. En el caso de Centroamérica, por ejemplo, el Banco Mundial está financiando proyectos de demarcación de tierras con el objetivo de garantizar los derechos de las comunidades negras e indígenas a sus tierras tradicionales.

El multiculturalismo neoliberal opera generando diálogos y espacios de negociación entre los implicados, en vez de simplemente cerrar las puertas de antemano. A las organizaciones de la sociedad civil, siempre y cuando se comporten bien, se les invita continuamente a talleres, espacios de participación política y de capacitaciones sobre resolución de conflictos. En el caso de Guatemala, esta nueva ola de iniciativas gubernamentales y multilaterales surge inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, siendo la Sociedad Civil Maya beneficiada con una parte importante de este apoyo internacional. Este ejemplo nos ayuda a explicar por qué se generaliza esta tendencia: en términos burocráticos anglosajones, los Derechos Humanos son una prioridad *donor driven*, es decir, que ha sido una prioridad establecida por la Cooperación Internacional. Cualquiera que dude de esta prioridad sólo tiene que visitar las páginas web del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Interamericano, las cuales contienen una variedad de artículos que destacan los programas para el empoderamiento de la población indígena y afrodescendiente. En síntesis, lo que está en juego no es simplemente una lucha entre los Derechos Colectivos e Individuales ni una dicotomía entre lo cultural y material, sino un acondicionamiento mucho más sutil: un esfuerzo por fijar límites preestablecidos para estos espacios de participación política indígena.

Estos límites se vuelven evidentes si definimos claramente la lógica predominante del proyecto cultural neoliberal. Como primer principio, el multiculturalismo neoliberal no permite que los Derechos Indígenas violen la integridad del régimen productivo, especialmente esos sectores que están articulados a la economía globalizada. Si a una comunidad indígena se le conceden derechos a la tierra, para que maneje sus recursos de manera autónoma, esto no necesariamente representaría una amenaza directa a ese régimen, porque estas comunidades probablemente tengan que reincorporarse, tarde o temprano, a través de una nueva negociación, al mercado. Lo contrario sería si, por ejemplo, los movimientos indígenas lucharan en contra de las zonas de libre comercio, donde se concentra la producción tipo maquila, si declararan una moratoria al turismo internacional o si decidieran abrir sus propios bancos para canalizar las remesas que provienen de la población indígena que trabaja en el extranjero. En sintonía con este primer principio, ha surgido una distinción clara entre las políticas públicas enfocadas hacia la “reducción de la pobreza” –ampliamente apoyadas por el régimen neoliberal–, y

los que tienen como objetivo la “reducción de la desigualdad socioeconómica”, notablemente raras y poco apoyadas.¹⁹ Este primer principio tiene un carácter globalizado y es dirigido más por las oportunidades y limitaciones establecidas por el sistema global económico que por los intereses de la elite económica nacional.

Un segundo principio pasa del régimen productivo al poder político. El neoliberalismo permite, es más, alienta la organización indígena, siempre y cuando ésta no acumule poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal. La referencia aquí no es al Estado como interlocutor principal de las políticas económicas y sociales, que por lo general se definen en la esfera global. Tampoco se refiere al papel del Estado como representante legítimo del pueblo, una proposición dudosa para muchos. Más bien se refiere a la inviolable responsabilidad del Estado como garante principal del orden político. Los Estados centroamericanos ilustran este punto de una manera dramática: si los préstamos a los fondos de desarrollo y el apoyo internacional se eliminaran, estos sistemas políticos colapsarían casi de inmediato. Sin embargo, sin la presencia del Estado, el desarrollo económico neoliberal no contaría con los métodos coercitivos y con la legitimidad mínima para proceder. Los derechos culturales, que incluyen distintas expresiones de autonomía local, no amenazan este principio, especialmente cuando la elite neoliberal aprende que, la mejor manera de responder a los reclamos de los distintos actores indígenas no es reprimiendo la crítica, sino ofreciéndoles un puesto.

Cabe resaltar la poca frecuencia con que surge la cara represiva de estos dos principios. Los derechos a la tierra nos sirven de nuevo para ilustrar este punto. Si el reclamo indígena a la soberanía territorial fuera lo suficientemente extenso para sostener un sistema alternativo de relaciones de producción, o si tuviera la suficiente fuerza política para cuestionar la autoridad estatal, representaría una amenaza radical al régimen neoliberal. Sin embargo, este reto fácilmente se diluye en demandas más limitadas con las cuales el Estado perfectamente puede negociar. Esta negociación no consiste en un ideal de ciudadanía monocultural, ya que *cualquier* expresión de Derechos Colectivos lo contradice, sino que se trata de una lógica que dirige los reclamos “radicales” al otro lado de la división entre lo autorizado y lo prohibido.

Mi argumento no se detiene en lamentarse del carácter limitado de los espacios que abre el multiculturalismo neoliberal, sino es un llamado a resistir esta delimitación de lo que pensamos, lo que imaginamos que es políticamente

19 La reducción de la desigualdad requiere un cuestionamiento serio, si no fundamental, al modelo económico y político que ha producido y mantenido esas condiciones. En cambio, el compromiso con la reducción de la pobreza es completamente consistente con tal modelo –simplemente pide más crecimiento y argumenta que la pobreza no propicia los negocios.

posible. Siempre y cuando estas políticas neoliberales se analicen como espacios a ocupar estratégicamente, se les puede revertir a favor de visiones políticas alternativas. Yo he participado justamente en un esfuerzo de este tipo, con resultados mixtos, pero lo suficientemente positivos para seguir intentando.²⁰ Aunque resulte viable y necesario, esta estrategia corre riesgos mayores. Con la presencia del “indio permitido” surge invariablemente la construcción de su “otro”, que se define como un sujeto disfuncional, “descartable”, sin méritos. Dicha dualidad llega a representar dos formas distintas de ser indígena. El “indio permitido” –según esta ideología–, logra negociar la modernidad, sustituir “protesta” con “propuesta”, actuar con autenticidad y, a la vez, manejar el lenguaje dominante. Su “otro” –el desautorizado–, es rebelde, vengativo y conflictivo. Las características de este último le causan gran preocupación a la elite política, que se ha comprometido con la igualdad cultural pero que teme las repercusiones que se podrían generar si los “desautorizados” subiesen al poder. Esta nueva forma de gobernar le otorga recompensas al “indio permitido”, mientras que simultáneamente condena a su “otro” a la pobreza y exclusión social. Justifica dicha exclusión ya no tanto con la doctrina de inferioridad biológica, sino por características culturales, superables pero profundamente persistentes. Los que ocupan la categoría del “indio permitido” tienen que demostrar constantemente que están por encima de estas características culturales “racializadas” de los “otros”, y al insistir de esta manera, apoyan y refuerzan la división.

REARTICULANDO LA RESISTENCIA

Un riesgo de este análisis es que se malinterprete como recuperación de un viejo debate estéril sobre la llamada “burguesía indígena”. Quisiera subrayar que este concepto, que proviene de un marxismo ortodoxo, no es adecuado y ha tenido el efecto lamentable de polarizar y desviar el debate. Todos los indígenas sufren el racismo. Los que ocupan puestos en espacios institucionales dominados por los “ladinos” o “mestizos”, experimentan este racismo de manera constante, aunque sea en formas sutiles y solapadas. El análisis del “indio permitido”, que se desarrolla aquí, tiene su origen, precisamente, en un esfuerzo por estudiar esta nueva forma institucional y sociocultural en que el racismo en contra del indígena se expresa. Por lo general, la sociedad dominante ya no emite un “no” tajante (aunque esas actitudes y acciones aún persisten), sino el mensaje principal es: “venga, entre... pero hasta aquí, no más”. Por lo tanto, mi argumento no debe ser leído como crítica a las estrategias indígenas, sino principalmente, como crítica a las nuevas formas de gobierno que limitan y hasta deforman tales estrategias; un nuevo racismo institucional, con cara

20 Para un informe preliminar y reflexiones de un intento de este tipo, véase Charles R. Hale, Galio C. Gurdian, y Edmund T. Gordon (2003).

pluralista y hasta simpático que bloquea, con más eficacia aún, los anhelos libertadores del pueblo indígena en su conjunto.

Por esta misma razón, no quisiera cuestionar los posibles beneficios de una estrategia de ocupar cargos del Estado, ni negar que los Derechos Culturales y las políticas de inclusión tienen la posibilidad de beneficiar a todos los que pertenecen a grupos excluidos. Quisiera enfocarme, más bien, en las consecuencias negativas y no esperadas que resultan de estos mismos logros: sobre todo, la tendencia de generar una división sistemática y creciente entre los que “merecen” los nuevos Derechos Culturales y los que no están en condiciones de gozarlos a cabalidad. Tenemos que analizar esta desarticulación no como división de clase, sino como división cultural y política; es decir, una dicotomía creada y promovida por la sociedad dominante: el moderado versus el radical; el bien portado versus el rebelde. A los indígenas que se encuentran en el lado “radical” de esta división, se les acusa de generar acciones que resultan en la automarginalización y de cargar resentimientos que contribuyen a un “racismo al revés”.²¹ Los llamados “radicales” también tienden a ser los que presentan demandas en contra de la exclusión económica. En el clima post 11 de septiembre, estas características negativas posibilitan una acusación máxima: la de ser un indígena “terrorista”.²² Si bien los que ocupan la categoría del indio permitido escapan de estas acusaciones, no se alejan tanto; se pueden contaminar por su cercanía a los radicales y, por lo tanto, tienen que comprobar constantemente que poseen las credenciales adecuadas para estar dentro de este espacio autorizado.

Una aclaración más: no se trata de idealizar a los “radicales” o de ubicarlos más allá de la crítica, sino de cuestionar la dicotomía en sí para contribuir a la búsqueda de un nuevo marco analítico de las luchas indígenas. Desarrollado a cabalidad, este nuevo marco, tendría que considerar cómo la izquierda ha desarrollado su propia forma de “indio permitido”, de carácter diferente, pero también dañino. Un elemento fundamental tendría que ser la construcción de puentes entre las formas permitidas y las formas desautorizadas de ser indígena –extendiendo más allá de los organizados, de los dos grupos e incluyendo los que carecen de organización política más allá de estructuras comunales. Los intentos de establecer conexiones entre las diferentes experiencias de formación

21 Para un análisis más cabal del “racismo al revés”, ver: Hale (1999).

22 Las preocupaciones de la CIA acerca de los movimientos indígenas en Latinoamérica como un posible riesgo de seguridad se encuentra en la publicación de la CIA, que se encuentra en esta página web: <http://www.cia.gov/cia/reports/globaltrends2015/index.html>. Un ejemplo del lenguaje del informe es: “Los movimientos de protesta indígena. Estos movimientos van a crecer al ser apoyados por redes transnacionales de activistas de los derechos indígenas y apoyados por grupos internacionales de Derechos Humanos y del medio ambiente que cuentan con una fuerte base económica. Las tensiones se van a intensificar en el área desde México hasta la región amazónica...”

racial neoliberal, especialmente entre las poblaciones indígenas y afro-descendientes, pueden contribuir a este afán ya que la perspectiva crítica de los afro-descendientes ayudaría a des-construir las premisas racistas subyacentes en los espacios del “indio permitido”. Colocando ambas experiencias –indígenas y afro-descendientes– bajo un lente analítico común, podemos identificar claramente cómo un multiculturalismo neoliberal construye grupos delimitados en términos culturales, cada uno con su paquete de derechos distintos, sin incentivos para interactuar entre sí.²³

Hay que reconocer que estas estrategias de rearticulación se vuelven cada vez más complejas conforme avanzan los cambios económicos globales. En las últimas décadas, se ha incrementado el porcentaje de gente indígena que emigra de sus comunidades rurales a los centros urbanos en búsqueda de mejores oportunidades de educación y trabajo. De esta población inmigrante, muchos siguen hasta cruzar las fronteras necesarias para llegar a Estados Unidos. Dentro de las sociedades centroamericanas, las prioridades económicas del sistema dominante van cambiando; de la agricultura de agro-exportación tradicional hacia otros ámbitos: la producción tipo maquila, los servicios financieros enfocados en las remesas, el turismo y el comercio. Al mismo tiempo, las familias indígenas que quedan en las áreas rurales tienden a mantenerse atrapadas en un ciclo de pobreza, cada vez más agudo y sin salida.

A pesar de los cambios drásticos en las condiciones demográficas y económicas, muchas organizaciones indígenas siguen elaborando un discurso utópico de autonomía, con sus connotaciones mayormente rurales y de espacios culturalmente homogéneos. La rearticulación, en cambio, buscaría vínculos entre los pueblos indígenas que se ubican en distintas posiciones sociales –desde los campesinos rurales, pasando por los trabajadores en las nuevas economías, incluyendo a los inmigrantes que viven en los Estados Unidos, hasta los que ocupan los espacios del “indio permitido”. Para que dichas estrategias tengan eficacia, se requiere un retejido del imaginario político, nuevas utopías, nuevas relaciones entre el espacio social y la política. Puede ser que la autonomía –ahora dotada con nuevos significados–, podría seguir como fase que resume estos anhelos y sirve como bandera de lucha. Lo crucial, en todo caso, es asegurar que esta “re-significación” proceda.

Este análisis implica una transición cada vez más urgente; desde demandas de autonomía local, hasta estrategias de alianza que permitan re-visualizar el Estado y la economía política en su conjunto. Podemos identificar los inicios de una transición de este tipo, en la complicada experiencia de la CONAIE

23 Existen muy pocas investigaciones que utilizan este tipo de lente analítico. Una excepción es: Peter Wade: *Race and ethnicity in Latin America*, London: Pluto (1997).

(la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Su breve participación de “co-gobierno” fue un paso admirable que comenzó con la impresionante destitución de un gobierno, pero encontró sumamente difícil el reto de gobernar desde adentro. El levantamiento indígena boliviano, en octubre de 2003, apuntó a un reto parecido. Los hermanos y hermanas bolivianos demostraron la profunda vulnerabilidad del “indio permitido” y la potencialidad explosiva de la rearticulación, como forma de resistencia. Ahora confrontan la tarea de imaginar un Estado reconstituido, y un régimen alternativo de producción que mantenga fidelidad a las mayorías que produjeron esta nueva coyuntura tan prometedora.

Desde otro punto de partida, la lucha del Movimiento Zapatista en el Estado de Chiapas, en México, a una década de su levantamiento, nos presenta una interrogación semejante. A pesar de su admirable capacidad de sobrevivir diez años de agresión estatal y de mantener, simultáneamente, su política rebelde, conforme pasa el tiempo las posibilidades de un proyecto de rearticulación se vuelven cada vez más remotas. El rechazo radical de cualquier interacción con el Estado neoliberal posibilita una transformación social, siempre y cuando esta propuesta logre articularse, en términos simbólicos y en las prácticas políticas cotidianas, con otros actores que luchan desde distintas posiciones sociopolíticas. Al disminuir la posibilidad de crear una articulación de este tipo, dicho rechazo se convierte en espacio desautorizado, con tendencias a lo conflictivo y rebelde, pero fácilmente aislado e ignorado.

Resultaría precipitado, en fin, clasificar la decisión de los líderes e intelectuales indígenas, que ocupan el espacio del “indio permitido”, como cooptación, o bien como resistencia: ambas son herramientas conceptuales inadecuadas. Hay que enfocar el análisis, más bien, en las consecuencias. Tenemos que plantear y comenzar a contestar las siguientes preguntas analíticas: ¿Será que el avance de los Derechos Culturales, en el contexto de la reestructuración neoliberal, profundiza las divisiones entre los derechos autorizados y los prohibidos? ¿O existe la posibilidad de que los ocupantes del espacio del “indio permitido” puedan construir puentes hacia los que se quedan en los espacios “no autorizados”? ¿Y si se lograra esta “rearticulación”, cómo responderían los sectores dominantes de la sociedad? Esta última pregunta cobra una importancia particular en Guatemala y en Bolivia, donde los pueblos indígenas son la mayoría de la población. Dada la historia reciente de brutalidad por parte de la elite guatemalteca, las respuestas de las estructuras dominantes podrían volver a ser sumamente peligrosas. Sería fatalista abandonar la esperanza de una rearticulación al anticipar una respuesta represiva; sin embargo, sería irresponsable respaldar este camino de una política maya “rearticulada” sin poder imaginar medidas concretas para calmar los miedos y disminuir la polarización. Bajo estas circunstancias, la estrategia de ocupar el

espacio del “indio permitido” puede ser un paso necesario. Si así fuera el caso, sería de suma importancia darle a este espacio su nombre y apellido, señalando los peligros mayores que conlleva, procurando un escrutinio constante por parte de los “desautorizados”. Sin este escrutinio, y en la ausencia de una estrategia bien fundada para la “rearticulación”, no nos quedaría más que suponer que los que ocupan el espacio del “indio permitido” están cumpliendo con el papel regresivo que el proyecto neoliberal les ha asignado.

BIBLIOGRAFÍA

Bonfil Batalla, Guillermo

1987 *México profundo: una civilización negada*. México: CIESAS.

Bonfil Batalla, Guillermo

1981 *Utopía y Revolución*. México, Nueva Imagen.

Comaroff, Jean, and John L. Comaroff

2001 *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming In Millennial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*. Durham: Duke University Press.

De la Cadena, Marisol

2000 *Indigenous Mestizos: the politics of race and culture in Cuzco, Perú, 1919-1991*. Durham: Duke University Press.

Fraser, Nancy

1997 *Justice Interruptus. Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. New York: Routledge.

García Canclini, Nestor

1989 *Culturas Híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.

Gould, Jeffrey

1998 *To Die in this Way: Nicaraguan Indians and the myth of mestizaje, 1880-1965*. Durham: Duke University Press.

Hale, Charles R.

1999 *El Discurso Ladino del Racismo al Revés. En Identidades y Racismo en Guatemala*. C. Arenas, C. Hale, and G. Palma, eds. Ciudad Guatemala AVANCSO.

2002 *Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala*. *Journal of Latin American Studies* 34:485-524.

- Hale, Charles R., Galio C. Gurdian, and Edmund T. Gordon
2003 *Rights, Resources and the Social Memory of Struggle: Reflections on a Study of Indigenous and Black Community Land Rights on Nicaragua's Atlantic Coast*. *Human Organization* 62(4).
- Kymlicka, Will
1995 *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Povinelli, Elizabeth A.
2002 *The Cunning of Recognition. Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press.
- Rose, Nikolas
1999 *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stutzman, Ronald
1981 *El Mestizaje: An All-Inclusive Ideology of Exclusion*. In *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*. N. Whitten, ed. pp. 45-93. Urbana: University of Illinois Press.
- Taracena Arriola, Arturo
2002 *Etnicidad, Estado y Nación en Guatemala, 1808-1944*. Guatemala: Nawal Wuj.
- Van Cott, Donna Lee
2000 *The Friendly Liquidation of the Past: the Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Wade, Peter
1997 *Race and ethnicity in Latin America*. London: Pluto.
- Yashar, Deborah
1999 *Democracy, Indigenous Movements, and the Post-Liberal Challenge in Latin America*. *World Politics* 52(October):76-104.
2005 *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSA MARÍA VACACELA GUALÁN



EL RACISMO Y DISCRIMINACIÓN EN EL ECUADOR Y LA
LUCHA DE LAS NACIONALIDADES INDÍGENAS

1. *Algunas apreciaciones*

Desde sus inicios, el pensamiento y comportamiento del ser humano frente a la naturaleza y al mismo ser humano, han sido complejos y asimétricos; su cosmovisión y entendimiento sobre éstos ha variado constantemente en el tiempo y en el marco de la satisfacción de las necesidades económicas.

La relación y comportamiento con los seres humanos, frente “al otro”, ha permitido desarrollar valores y categorías para conceptuar dichas relaciones y diferencias, caracterizadas muchas veces por lo geográfico, cultural, político, religioso, económico y social; en este último, de orden generacional, sexual, racial, estético, entre otros.

Tomando en cuenta que en todos los tiempos las reacciones del ser humano en general han sido más emotivas que razonadas, se puede entender que en su relación con “el otro”, tiende a hacer diferencias en: aceptar o rechazar, amar u odiar, estimar o subestimar, valorar o desvalorar, aprobar o desaprobado; estos sentimientos, psicológicamente están cargados de un YO DE SUPREMACÍA comparativo e individualista, que instintivamente aparece como una defensa de su entorno y sobrevivencia; a su vez, este YO, integrado a un estrato o status social, económico, político y religioso, o a rasgos y características de color, pertenencia a una región geográfica, pensar y entender diferentes, los ha identificado y diferenciado poco a poco, caracterizándolos, fundamentalmente, en el orden cultural y económico; este hecho, en todos los tiempos les ha permitido atribuirse el derecho a ser intolerantes, fanáticos, prejuiciosos y discriminativos, frente a quienes son diferentes a ellos.

Es así como aparece la xenofobia; como una ideología del rechazo, odio, fobia contra personas, culturas y grupos diferentes, ajenos al propio. Ésta se basa en los prejuicios históricos, lingüísticos, religiosos, culturales, regionales, e incluso nacionales, para justificar la separación total o superioridad entre diferentes grupos culturales o étnicos, con el fin de no perder la identidad propia. Combinando estos prejuicios con los poderes económico, social y político, la xenofobia rechaza y excluye a extranjeros o inmigrantes en la medida que ve en ellos un competidor por los recursos existenciales.

Así, la diferenciación social, basada en prejuicios, ha permitido desarrollar la diferenciación económica y el poder político de un cierto grupo, en el proceso de formación de las sociedades, culturas y Estados, expresando el racismo, xenofobia y discriminación contra las demás personas, culturas y naciones, inclusive.

Con estos breves antecedentes se podría entender, entonces, cómo las distintas culturas, civilizaciones o naciones, extendieron sus filosofías y comportamientos, e incidieron en los demás pueblos; específicamente los conquistadores y colonizadores de América.

La conquista y colonización, históricamente, han sido caracterizadas como la forma de apropiación de los recursos naturales y estratégicos en función del dominio económico sobre los demás, sean estas naciones o culturas. De esta manera fueron caracterizadas la conquista y colonización por España y otros países europeos sobre América; el racismo fue expresado en el poder y la fuerza hacia los conquistados, a través del genocidio y el etnocidio. En nombre de la religión y de una mejor cultura, el colonizador fue legalmente autorizado a asesinar en masa, tomar los territorios y pertenencias, para imponerse.

Así se evidencia que en América Central y Sudamérica el genocidio y etnocidio profesado por los colonizadores en contra de la población indígena, entre los años 1500 y 1600, fue de 80 millones descendiendo así la población indígena a 3.5 millones. En América del Norte la población descendió de 12 millones a 300,000 hacia el año de 1890.

El racismo asegura entonces la función de muerte en la economía de poder, sobre el principio de que la muerte del otro equivale al reforzamiento biológico y económico desde sí mismo como miembro de una raza o población. Por tanto, el racismo no es simplemente el desprecio u odio de las razas; es una forma camuflada de mantener el poder económico, político y social. Los prejuicios y valores matizados con características antropológicas, étnico-culturales y de color de la piel, constituyen un caparazón para defender y preservar la diferenciación económica, principalmente. Así, los Estados más homicidas son los más racistas.

Uno de los efectos de la conquista y colonización fue el despojo de tierras indígenas y el desarraigo de los mismos que, con base en las bulas papales de 1493, oficializó el dominio cristiano en América y autorizó la subyugación de los habitantes autóctonos y de sus territorios, y todas las tierras recién descubiertas y por descubrir. Esto permitió, entonces, que las naciones cristianas reclamaran “tierras no ocupadas” (*terra nullius*) o tierras que pertenecían a “infielos” o “paganos”. En muchas partes del mundo, estos conceptos dieron lugar, posteriormente, a la situación en que se encuentran hoy muchos pueblos

autóctonos: naciones dependientes o bajo tutela del Estado, cuya propiedad sobre sus tierras podría ser revocada, o “anulada”, por el gobierno en cualquier momento. Al respecto, Erica Irene Daes, Presidenta/Relatora del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, dice que las “leyes” del “descubrimiento”, la “conquista” y la “terra nullius”, constituyeron las “doctrinas del despojo”.

Por tanto, el racismo se utilizó en la colonia para lograr varios objetivos: primero, legitimar la dominación, naturalizando la inferioridad del indio y, por otro, sublimando la superioridad del colonizador español. Posteriormente, este mismo concepto, basado en explicaciones supuestamente biológicas, sirvió para mantener la jerarquía racial y, mediante ésta, aumentar la estabilidad social de la colonia, dando siempre ventaja a los españoles. Utilizaron el discurso de la “pureza de sangre” para exaltar la sangre española como la más pura y, en torno a ésta, organizaron a toda la sociedad, incluyendo la distribución de la riqueza y la división del trabajo. Más tarde, para la diferenciación del mestizaje con indígenas y negras, implementaron un sistema de castas para fortalecer esta ideología.

Por otra parte, el dominio político y económico de los colonizadores sobre los indígenas a través de todos los medios creó, en el subconsciente colectivo de éstos, la aceptación de inferioridad frente al otro superior, dando como resultado el “otro”, como enemigo. El estudioso peruano Nelson Manrique, en sus escritos acerca del racismo en la región andina, dice “Como toda ideología dominante, el racismo colonial no sólo fue portado por los colonizadores sino fue interiorizado y aceptado como ‘verdadero’ por los grupos colonizados”.

Además, construyeron un discurso político, científico y académico hegemónico, en el cual se conceptualiza y asocia la tecnología “importada” europea con connotaciones raciales de superioridad frente a la tecnología y el conocimiento local, el cual, además, es anulado. La tecnología incorporada en los espacios coloniales creó imágenes oficiales de superioridad racial de la tecnología occidental frente a la tecnología indígena, la misma que persiste hasta ahora denotando así que el racismo nacional estuvo vinculado a las metrópolis coloniales de modelo eurocentrista.

En conclusión, el racismo, en el fondo, no es otra cosa que la disputa del poder económico y político sobre territorios y personas como una forma de acumulación de riquezas y capitales para un sector social-cultural o para unas naciones solamente. La pobreza camuflada de racismo y discriminación en el siglo XXI es una amenaza de tensiones y autodestrucción humana.

Por tanto, el desarrollo humano requiere equilibrio, armonía, solidaridad y aceptación entre todos los seres humanos.

2. El racismo ecuatoriano y sus efectos

Caracterizada la conquista y colonización como la ideología racista es lógico, entonces, que esta ideología interiorizada no desapareciera con la independencia de España. En 1830, inicios de la República, los mestizos y criollos consolidaron su poder económico y político con base en la posesión de grandes extensiones de tierras que fueron despojados a los pueblos indígenas; aparecen, entonces, terratenientes hacendados de la Sierra y terratenientes de la costa, incluida la Iglesia.

La expresión del racismo estuvo en la forma de estructuración social y económica en torno al color de la piel; blanca: noble español, con *status* de jerarquía alta; chapetones o criollos, con estatus de jerarquía media; mestizos, con jerarquía más baja y, los indios y negros con categorías casi inhumanas. Al respecto, el historiador Pedro Fermín Cevallos, dice “De esta manera en el Ecuador antiguo, el noble cree ofender a otro diciéndole mestizo; el mestizo cree ofender al cholo; el cholo al mulato; el mulato al zambo; el zambo al negro, el negro al indio”. Según la observación de Cevallos, la jerarquía social era también racial y económica; el noble blanco ocupando el puesto más alto y el indio ocupando el puesto más bajo.

En el plano económico, las ideologías racistas sirvieron para que la misma clase terrateniente pudiera mantener el control y asegurar la perdurabilidad de un orden oligárquico en el país; es decir, el racismo ecuatoriano se instaló y se reprodujo en las estructuras de dominación colonial y postcolonial, en las categorías raciales jerarquizadas establecidas en la producción del capital y en el sistema ideológico dominante.

En el Estado del siglo XIX, se creó la noción de raza para definir a los distintos grupos étnicos nativos existentes en el Ecuador. Se trataba de un indio genérico, cuyas características para los indígenas serranos eran el quechua como una lengua específica y ciertos rasgos físicos y costumbres diferentes. Los conceptos raciales, también se hacían extensivos al resto de la población, puesto que se conceptuaba, también, a blancos y mestizos como las otras razas.

El racismo y la xenofobia por parte de los terratenientes se dieron con mayor crudeza en la colonia y principios de la República, los indígenas eran los esclavos y concertados de las haciendas y al mismo tiempo castigados y muertos por manos de los hacendados.

Frente a este racismo blanco-mestizo, muchos indígenas, desde la colonia hasta la actualidad creyendo subir de *status* social por una parte y, por otra, evitar tal discriminación, han optado por el cambio de vestido y olvido de su cultura para aparentar un cierto “blaqueamiento de la raza”. Con esta movilización social, se podría creer que al haberse constituido un alto porcentaje

de mestizos homogéneos, en el Ecuador, podría ser menor el racismo contra el indígena, ya que una mayoría de la población tendría cierto porcentaje de sangre indígena; sin embargo, este fenómeno social, ha incidido en el rechazo hacia su ascendencia y procedencia, dando un nuevo matiz de racismo contra los indígenas, quizás porque los mestizos siguen siendo discriminados por los blancos; Nelson Manrique, afirma que el racismo fuerte que había contra los indígenas, es un racismo colonial, que parece estar transformándose en un racismo contra los mestizos actualmente.

Es importante notar esa tendencia de autodiscriminación étnica y desplazamiento en el racismo; es decir, el motivo del racismo contra los mestizos tiene su origen en el racismo contra los indígenas, que se registran no sólo en Perú, sino también en el Ecuador y, probablemente, en toda la región andina.

Para la mayoría de la población ecuatoriana, usar el término “indio” para insultar a otra persona, teniendo también sangre india en las venas, supone negar una parte de su propia identidad: discriminar, odiar y despreciar elementos constitutivos del propio yo. La imposibilidad de reconocer el propio rostro en el espejo. Se produce así una forma de racismo profundamente complejo y difícil de abordar.

Después de 1830, desde la fundación de la República del Ecuador, y hasta 1857, cuando regía el tributo indígena como obligación fiscal, el indio era el que pagaba un tributo y se hallaba incluido en un concepto legal protector con legislación específica acerca de tierras, autoridades propias y obligaciones ante el gobierno. Luego de 1857, al suprimirse el tributo, los indígenas de la Sierra, residentes en haciendas, pueblos y comunidades “libres”, son integrados dentro de la legislación general, asumiéndose implícitamente que son formalmente ciudadanos; sin embargo, esa definición no incluía el derecho al voto, por ser analfabeta.

Entre 1920 a 1950, varios escritores indigenistas, a través de la literatura, denunciaron la discriminación y el racismo sufrido por las familias indígenas trabajadoras de las haciendas. Esto constituyó un aporte para que el Estado se empeñara en dictar las Reformas Agrarias de 1952-1964 y 1973, una suerte de cambiar la situación del indígena ecuatoriano. Además, proponían la educación y la protección estatal como una forma de incorporarles “al mundo de la integración y progreso”.

3. *El movimiento indígena y su lucha contra el racismo y la discriminación*

Frente al racismo y discriminación colonial y republicano, aparecen los actores indígenas, en el siglo XVIII, debido a la carga excesiva de tributos y al maltrato discriminatorio sufrido por ellos; muchos líderes y lideresas como Fernando Daquilema y Manuela León, lucharon en defensa de los derechos a la vida y fueron muertos a manos del gobierno.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, reinician nuevos movimientos organizativos locales, en torno a la defensa de las tierras, demanda de educación y mejor trato a los pueblos indígenas; se destacan varios líderes y lideresas como Dolores Cacuangó, Tránsito Amaguaña, Cristóbal Pajuña; empero, ellos estuvieron vinculados a organizaciones de obreros y sindicalistas que tenían características de lucha general contra la explotación, pero no miraban las particularidades étnico-culturales de los indígenas.

Dichos líderes y lideresas se dieron cuenta que las necesidades de los pueblos indígenas no solamente eran de explotación económica; también de discriminación étnico-cultural y que sus problemas debían ser tratados desde la óptica indígena y con sus propias estrategias. Así nacen las primeras organizaciones indígenas, en la Amazonia; la Federación Shuar en 1963, y en la Sierra la organización ECUARUNARI (El levantar del Indígena Ecuatoriano) en 1972, este último, siendo de corte sindicalista tuvo que reivindicarse como indígena en base a análisis y reflexiones que duraron hasta 1980, cuando se conformó la CONACNIE (Coordinadora Nacional de Comunidades y Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y posteriormente, en 1996 nace la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), como un actor social para demandar al Estado ecuatoriano.

El apareamiento de esta organización tuvo muchas críticas racistas, inclusive del sector intelectual de izquierda, al decir “que el indio es incapaz de conducir una organización y que no saben a donde van” (sic), pues hasta entonces fueron mestizos intelectuales y religiosos quienes conducían a los indios.

Por otra parte, la eliminación de las restricciones al voto del analfabeto en 1979, impulsa la participación electoral de la población indígena. Estas políticas gubernamentales promueven las condiciones para el desarrollo de las organizaciones indígenas, al crear un espacio en el derecho a elegir.

Para la década del ochenta, la definición del indio tiene nuevas connotaciones. Se habla del tema territorialidad y la autodeterminación de las nacionalidades indígenas sobre la base de un territorio, una cultura, una lengua y una organización política consuetudinaria; estas discusiones y análisis son plasmados en el documento denominado Plan Estratégico de la CONAIE. La propuesta apunta a una reforma del Estado-Nación.

La práctica y la experiencia desarrollaron los discursos indígenas acordes a las demandas de los procesos históricos del país y la situación internacional. Así, se producen diversos documentos oficiales de las organizaciones, producto de asambleas y congresos, donde se exponen y fundamentan demandas culturales, sociales, económicas y políticas. El documento se denomina Proyecto Estratégico de la CONAIE de 1994; también se producen textos escritos por indígenas sobre la realidad de las diferentes nacionalidades; intervenciones orales y entrevistas que han sido reproducidas como textos escritos; y, la producción de literatura escrita por intelectuales indígenas que escriben regularmente en la prensa y publicaciones académicas.

En los años ochenta, el término nacionalidad fue socializado en todo el movimiento indígena por Ampam Karakras (intelectual shuar), en un evento que tenía como público receptor a intelectuales y clases medias. Se dirige a ese público para explicar que la población indígena ecuatoriana debe ser reconocida como nacionalidades con su territorio, lengua y tradiciones. Dijo pues que “...nosotros, las organizaciones indias, los pueblos indios, queremos darnos nuestros propios nombres, mantener nuestra identidad, nuestra personalidad y nuestro desarrollo. Y en la medida en que queremos englobar a los diferentes pueblos indios, sea cual sea su desarrollo histórico frente a este dilema, hemos optado por el término nacionalidades indias. Esta categoría ‘nacionalidad’ expresa los aspectos económicos, políticos, culturales, lingüísticos de nuestros pueblos. De esta manera nos situamos en la vida nacional e internacional” (tomado de Hernán Ibarra).

La demanda de reconocimiento como nacionalidades indígenas ha sido interpretada malintencionada y racistamente por los partidos tradicionales de derecha, quienes interpretan como un planteamiento de creación de un Estado dentro del Estado ecuatoriano, inclusive el presidente interino Fabián Alarcón, manifestó resistencia en representación del Estado, al decir: “Primero hay que entender qué es el planteamiento de la plurinacionalidad. Si es crear el Estado dentro del Estado, si es crear jurisdicciones propias al margen del Estado, yo no estoy de acuerdo. Si es crear una adecuada descentralización, un fortalecimiento de lo que ahora tenemos en sentido cultural, étnico, que tengan mayores mecanismos para actuar de conformidad con lo que son sectores importantísimos del país, que han estado marginados y tienen que incorporarse dentro de un todo, estoy absolutamente de acuerdo, pero nunca un Estado dentro de otro Estado, nunca estaría de acuerdo”. Esta opinión racista y discriminativa fue compartida por una gran parte de la población blanco-mestiza al planteamiento de la plurinacionalidad del Ecuador (tomado de Hernán Ibarra).

Se reconoce que históricamente ha operado, *de facto*, una autonomía indígena con sus autoridades propias y un sistema legal. Se plantea que al construir un Estado plurinacional se reconozca y se respeten las autonomías

de las nacionalidades en un marco de la interculturalidad; es decir, no es un separatismo del resto de la sociedad, sino una caracterización socio-cultural dentro del marco jurídico propio y del marco jurídico nacional. Todo esto se autodefine como un “Pensamiento político-ideológico comunitario y humanista de los pueblos y nacionalidades indígenas”. La argumentación política que desarrolla la CONAIE es una visión histórica que sitúa a la sociedad indígena como sujeto histórico junto a la elaboración de un discurso político moderno, en torno a demandas concretas actuales.

Este proceso organizativo fue apoyado por una gran campaña de alfabetización y capacitación en educación bilingüe con énfasis en el conocimiento de la verdadera historia indígena-ecuatoriana y su proyección de desarrollo; este hecho produjo una gran reflexión y análisis sobre la situación de discriminación y desigualdad social, económica, política y cultural que vivían los indígenas. Nace entonces una valoración positiva de su cultura y su identidad. Del término racista “indio” asociado a la pobreza, ignorancia y animalidad, se pasa a una nueva concepción positiva del indio con una cultura milenaria con capacidades y potencialidades, instrumento para contrarrestar el racismo y la discriminación.

Según Hernán Ibarra, las identidades étnicas en el Ecuador pasaron, de la negatividad como imágenes y estigmatizaciones producidas por la sociedad y el Estado, a una positividad, mediante la articulación de la dimensión estratégica de la identidad como posicionamiento colectivo en la movilización y constitución de demandas dirigidas principalmente hacia el Estado.

En la estrategia de lucha contra la discriminación racista mucho tuvo que ver el proceso organizativo y su consolidación en la mayor organización nacional, la CONAIE, que ahora es la interlocutora para demandar y presentar propuesta al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre educación, salud, propuestas de Leyes de Aguas y Medio Ambiente, Ley de las Nacionalidades Indígenas, entre otras.

La consolidación de la organización CONAIE influyó en la participación y decisión de la Asamblea Constituyente que reformó la Constitución Política del Ecuador de 1998. Tras una larga negociación en la Asamblea Constituyente, se introdujo el reconocimiento del tema de las nacionalidades indígenas, cuyo Art. 1, reconoce que el Estado es “pluricultural y multiétnico”. El Art. 83, reconoce el término nacionalidad y los Arts. 84 y 85, reconocen los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas y la posesión ancestral de las tierras comunitarias.

Las luchas por el reconocimiento a la diferencia han tenido varios matices de negociación con los representantes del Estado; claro está, en forma organizada; muchas veces, ha condicionado su voto electoral para alcanzar

una dádiva; de esta forma, se alcanzó en 1989 con el presidente Rodrigo Borja de tendencia centro-derecha, el reconocimiento y oficialización de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe; posteriormente y con otros gobiernos, se consiguió crear una oficina del CODENPE (Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) en 1996 y la Dirección de Salud Indígena en 1998. El objetivo fue crear condiciones para un tratamiento diferenciado de desarrollo y en el marco de su cultura, debido a que los programas nacionales del gobierno no incidían en las realidades propias de los pueblos indígenas; además, se creía que un proceso de desarrollo diferenciado aportaría más eficazmente al desarrollo integral del país.

La estrategia de un trato diferente a los blanco-mestizos fue otro factor que incidió en levantar la autoestima de la población indígena; hasta entonces los términos amo-patrón, que denotaban superioridad, debían ser sustituidos por el término “señor” para dar una connotación de menor jerarquía; es decir, desde la óptica indígena, era necesario acortar las distancias jerárquicas para una participación democrática.

Con la valoración positiva de la identidad indígena se incursiona también en el campo económico, como es el caso de algunos indígenas otavaleños, que con su habilidad de comercio internacional crearon una estratificación socio-económica, inclusive con los mestizos del área urbana de Otavalo, debido a la apropiación del espacio urbano. La no aceptación de este fenómeno social de “indio igualado”, por parte de los mestizos, ha dado lugar a conflictos raciales más profundos.

Otra estrategia frente al racismo y discriminación han sido los levantamientos indígenas; en 1990-92-94, por los conflictos de tierras, aguas y la Ley Agraria, que anulaba muchos derechos ya ganados con las Reformas Agrarias anteriores. Estos levantamientos indígenas multitudinarios crearon un hito en la disminución del maltrato y discriminación a los pueblos indígenas. En palabras del Alcalde Indígena de Cotacachi Auki Tituaña, se dijo “basta a tanta discriminación”; desde allí, el trato ha cambiado mucho, aunque no se puede creer que lo hagan porque han aceptado al indígena, sino quizá por el miedo a los levantamientos.

Los levantamientos de 1997, 1999, 2000 y 2001, en los que se derrocó a dos presidentes constitucionales, tuvieron una matriz más amplia, de corte nacional; los reclamos constituyeron denuncias contra la corrupción, contra las medidas económicas de ajuste, la dolarización, el mayor empobrecimiento de los indígenas, campesinos y toda la población ecuatoriana. En una entrevista con ALAI, Ricardo Ulcuango, vicepresidente de la CONAIE, hoy congresista de la República, manifestó que este gobierno (Gustavo Noboa-2001) ha tratado constantemente de minimizar las reivindicaciones indígenas, de modo que ha

sido necesario llegar a un levantamiento para obligarle a sentarse en la mesa de negociaciones “lo cual no debe ser así..., pero, cuando los empresarios piden una reunión, ahí se reúnen en cualquier momento”. Según Ulcuango, esta actitud es una expresión de racismo de Estado hacia los indígenas, como también de una falta de visión que reduce las soluciones a obras asistenciales. Afirma que los planteamientos de la CONAIE no son únicamente los del sector indígena, sino de todos los pobres del país”.

Asimismo, en la entrevista con el dirigente Luis Macas, ex-presidente de la CONAIE y ex-congresista de Ecuador, con relación al levantamiento de 2000, manifiesta que “el levantamiento del movimiento indígena y los movimientos populares, es la demostración fiel de que en el momento actual en los países latinoamericanos existe una crisis y que a través de la constitución de las democracias y de los sistemas políticos implementados no se ha resuelto el problema de la justicia y de la equidad, de la ética y de la moral. Es decir que este levantamiento es el grito al mundo de que la situación en el Ecuador y en otros países de América Latina no están resueltos, continúan pendientes... queremos una concertación con propuestas desde los sectores que realmente sentimos la crisis que ha generado el modelo neoliberal que supuestamente es la receta para resolver los problemas nuestros”.

Estos hechos permitieron a los científicos sociales ecuatorianos entender que la revitalización indígena en las décadas de los 80 y 90, aportó a las ciencias sociales otra proyección y otra concepción sobre los actores sociales ecuatorianos.

El Estado y la población blanco-mestiza ecuatoriana con relación a la existencia de indígenas en el país, hasta 1990, negaban su existencia; a partir de allí, por lo menos, se sabe que en las escuelas y colegios enseñan que hay 12 nacionalidades indígenas y sus manifestaciones culturales.

Con la creación del Movimiento Político Pachakutik vinculado a la CONAIE, en 1994, el movimiento indígena abre un espacio de interrelación con el mundo blanco-mestizo, en la lucha por la participación política, con una visión de interculturalidad. Este hecho constituye un encuentro y una alianza entre blanco-mestizos e indígenas que, por prejuicios raciales, no podían armar un Proyecto Político conjunto para la reivindicación económica, social y política del Ecuador. La lucha indígena mira en función de país.

La participación política a través de las elecciones es una estrategia que media con propuestas en torno a la toma del poder. El derecho a elegir y ser electo como cualquier ciudadano ecuatoriano. De esta manera, el Movimiento Pachakutik, tomando como base organizativa indígena a la CONAIE y movimientos sociales urbanos, incursionó por primera vez, en 1996, en el

espacio político con candidatos indígenas y blanco-mestizos para distintas autoridades nacionales, provinciales y cantonales. Posteriormente participó en las elecciones nacionales y seccionales de 1998, 2000, 2002 y 2004.

Dicha participación ha constituido un proceso de múltiples experiencias en el trato y trabajo conjunto indígena y blanco-mestizo en el Plan de Gobierno para el país; asimismo, se ha ensayado la planificación y ejecución participativa en las alcaldías y prefecturas. Esta estrategia de participar en el estadio electoral con visión intercultural, de alguna manera, media la polarización y profundización del racismo y su confrontación abierta.

La experiencia de la alianza, en las elecciones de 2002, Pachakutik-Partido Sociedad Patriótica, que llevó a la presidencia al coronel Lucio Gutiérrez, con un ideal de cambio a las caducas estructuras del poder, encontró que el mestizo, a quien se le creía un aliado de los pueblos indígenas, resultó ser un traidor y desleal a tal principio; se vendió al Partido Social Cristiano demostrando, así, que el racismo y el poder político-económico estructural de la colonia no cambió, y que los pueblos indígenas no hemos aprendido la lección; fuimos engañados nuevamente, como en toda la historia.

Los sectores empresariales y partidos tradicionales han mirado con preocupación que los mestizos, apoyados por los indios, hayan alcanzado la primera magistratura del país. Este hecho resaltó, a flor de piel, los prejuicios raciales y discriminativos que el blanco-mestizo mantiene en forma abierta y subyacente, en contra del indio. Se pudo constatar, también, que la no aceptación y subestimación del mestizo y el indio, por parte del “empresario blanco”, implica no permitir la participación en la democracia política del país lo que, en el fondo, constituye preservar los intereses económicos de la élite oligárquica del país. También, se pudo evidenciar el racismo contra el mestizo, por su ascendencia y color de piel, cuando el blanco-mestizo del sector medio y alto dijo que, el Presidente era “un indio”.

Contrarrestar este racismo implica trabajar en concertaciones entre blanco-mestizos e indígenas, tanto en lo político, como económico y social, donde el blanco-mestizo encuentre una identificación y diferenciación positiva sin sentirse inferior ni superior a nadie.

Pese al racismo, persiste en la gente indígena y mestiza la percepción que hay cambios en el Ecuador y que el incremento de la población indígena hacia la escuela, los colegios y las universidades, ha cambiado las relaciones sociales y de producción. Alberto Andrango, un profesor bilingüe y líder indígena, observa “que ahora hay cambios en el Estado y la sociedad blanco-mestiza que se torna más permeable ante las demandas indígenas”. Según él, llega un momento en el que lo indígena se pone de moda”. “Los primeros estudiantes

indígenas hemos sufrido bastante, pero hoy en todos los colegios, incluso en las universidades ya hay indígenas. A mí me parece bueno, es positivo de que recién la gente blanco-mestiza, la sociedad civil, el Estado ecuatoriano mismo, empiece a darse cuenta de que existimos indígenas aquí en el país y que nos merecemos respeto, consideración, porque somos unos ciudadanos más del Ecuador, somos también ecuatorianos, no somos animales raros, no somos nada raro; entonces me parece positivo que empiecen a tomar en cuenta, y que acepten que los indígenas también participen en el desarrollo político, económico, en la vida misma de la sociedad ecuatoriana” (tomado de Hernán Ibarra).

4. LA SITUACIÓN ACTUAL

Según el Censo de 2001, la población total de Ecuador es de 12.600.000 habitantes; empero, la composición étnico-cultural, al no tener estadísticas claras, es manejada políticamente por los sectores sociales y políticos del país. Según estimaciones de la CONAIE, el 40% es población indígena, un 2% de blancos, un 2% de negros y un 56% de mestizos.

Ser indígena hoy significa ser parte de una comunidad culturalmente diferenciada; tener una identidad, cultura, lengua, territorio y un proyecto político; constituirse en un instrumento de lucha para reencontrarse consigo mismo, con su historia y sus valores culturales; eso le ha permitido levantar su autoestima tan vencida a menos por los efectos de la dominación y el racismo.

Sin embargo, el racismo y la discriminación no han disminuido; lo que ha pasado es que aunque la mayoría subordinada ha cambiado en cuanto a su composición étnico-cultural, las relaciones de poder en general han cambiado muy poco.

El problema del racismo ecuatoriano no ha sido abordado ni discutido abiertamente por indios ni mestizos; aún es considerado un tema muy delicado y tabú que avergüenza a los unos y a los otros, por las mutuas inculpaciones de las partes; muchas veces se ha negado que existe racismo y discriminación en el Ecuador.

El hecho evidente es que el racismo ecuatoriano, al igual que el de otros países latinoamericanos, es una pesada carga que los indios, negros y mestizos enfrentan diariamente en las relaciones sociales, productivas, políticas y culturales; en ese sentido, calza muy bien lo dicho por Rosamel Millamán Reinao, de *Indigenous World Association*, al referirse al racismo entre el Estado chileno y los Mapuches, que el racismo tiene varias características presentes: “Ubicua, porque está presente en todos los niveles de la sociedad, traspasa las clases sociales, el credo religioso y político; se manifiesta en las relaciones humanas, en las líneas de parentesco y en los estilos de vida que se impone

sobre los grupos humanos”; “Manifiesta, porque en los espacios de fronteras y contactos culturales en donde se disputan los recursos, la manifestación racista es abierta”; “Latente, puesto que se disfraza y se expresa cuando se pone en peligro la mercancía, la empresa y el capital: la propiedad privada o las formas de convivencia occidental. Esta forma latente de racismo justifica los actos discriminatorios tanto para proteger el estado natural de la cultura occidental como para permitir su expansión y apropiación de los recursos indígenas. Se construye un discurso prejuicioso en el cual se configura y reconfigura la imagen del indígena según las necesidades del mercado y el desarrollo del capitalismo regional”; “Subyacente, puesto que no necesariamente se traduce en un abierto acto discriminatorio posible de ser categorizado como racista. Se manifiesta en el trato, la comunicación, el lenguaje oficial y cotidiano, los discursos, el sistema educativo, los símbolos, etcétera”.

Asimismo, el peruano Nelson Manrique, en una encuesta reciente hecha entre los jóvenes peruanos acerca del racismo en el Perú, observa que un 45,1% opinaba que los *cholos* eran los más perjudicados por el racismo, mientras que 12,9% correspondía a los indígenas, 38,7% a los negros y 0,4% a los asiáticos. Según la encuesta, 90,9% opinaba que los blancos eran las personas más racistas del país.

Al respecto, los medios de comunicación han jugado un papel muy importante y quizás muy negativo, me atrevería a decir, al sobrevalorar los estereotipos occidentales y subestimar los demás valores culturales, mostrándolos como ajenos o cosas raras y que, por tanto, no encuadran en el estilo moderno de vida. De esa manera han fomentado hostilidad, rechazo y xenofobia en contra de indígenas, negros, mestizos y a veces de extranjeros, potenciando así la exclusión y el racismo.

Las élites sociales, económicas y políticas que concentran el poder decisorio en la sociedad, tienen influencia determinante en el desempeño de los sistemas de comunicación masiva, la prensa, la radio, la televisión, quienes reproducen el racismo e influyen en la conducta de los ciudadanos.

Sin embargo, el movimiento indígena y negro de Ecuador, a través de sus luchas, ha dado grandes muestras de integración y democratización participativa en la sociedad nacional, manteniendo el concepto de diversidad y sin desindigenizarse; pese a estos avances, aún hay tanta carga de prejuicios sociales y culturales que se expresan en el nivel lingüístico, en términos utilizados como *cholo* y *longo*, refiriéndose este último, específicamente, a los indígenas; todavía en Ecuador se escuchan frases como, “se me salió lo indio” o “se me nota lo indio” como pretexto cuando se ha dicho o se ha hecho algo negativo o vergonzoso. Estas pruebas lingüísticas indican también que hay discriminación contra lo mestizo *debido a lo indio*; es decir, el mestizo mismo se autodiscrimina

por tener en su linaje algún antepasado indígena, creando una “contaminación indígena” que no permite la “pureza de sangre”; tales ideas están arraigadas desde el racismo colonial.

Otras expresiones del racismo están en los términos etnónimos y subetnónimos utilizados cotidianamente, como: mestizo, cholo, longo, zambo, mulato, chazo, chagra y chulla, campesino, verdulera, montubio, morlaco, pastuzo, entre otros que, a más de hacer referencia a rasgos étnicos, son sumamente despectivas. El vocablo antónimo es la palabra “sucu”, definido como rubio bermejo, que también tiene un peso ideológico de la colonia.

Una nueva forma de racismo actual es la concepción de globalización, donde la homogenización de ciudadanos productores competitivos y consumidores anula todos los derechos a las diferencias culturales y se constituye en una amenaza para la extinción de los pueblos indígenas. Es un modelo discriminativo e inequitativo, donde el poder político y económico de los países y empresas transnacionales concentran mayor poder y, a la inversa, se tiene un crecimiento vertiginoso de la pobreza y exclusión. La política actual es la de integración, asimilación y homogenización, donde sobrevivirán los más fuertes competidores de los mercados.

Aunque la ONU ha hecho muchos esfuerzos para contrarrestar estas desigualdades y discriminaciones, inclusive denominó al año 1993 como el año de los pueblos indígenas, y de 1995 a 2005 la década de los pueblos indígenas de todo el mundo, no se puede decir que se ha logrado incidir en el modelo y estereotipo de los Estados y la sociedad actual, pues los Estados y los gobiernos son representantes de un poder económico y político, que limitan el ejercicio de la equidad e igualdad. Por lo que queda demostrado que el racismo y la intolerancia se acentúan debido a intereses económicos de ciertos sectores sociales o de gobiernos: amenazan con guerras y muerte, en caso de resistencia a sus políticas; es así como las nacionalidades indígenas, Tetetes y Cofanes, entre otros, han desaparecido en la Amazonia a costa de la producción del petróleo, perdieron sus tierras y territorios tradicionales y su hábitat.

En el discurso indígena político moderno, hay una reconstrucción de lenguajes políticos que necesariamente se están nutriendo de tradiciones culturales y conceptualizaciones de las ciencias sociales modernas. En el caso colonial, se trataba generalmente de discurso ante el poder; en cambio, actualmente, tiene relación con un cuestionamiento del poder y la legitimación de una nueva forma de reconocimiento de la sociedad indígena que no debe ser vista como verificable, sino como una producción que tiene significado político e ideológico.

5. *Desafíos*

- Reformar la Constitución para que el nuevo texto reconozca territorios, lenguas y formas de administración política y jurídica indígenas.
- Que la mayoría de la sociedad mestiza pueda autovalorarse e identificarse consigo misma, sin renegar su pasado indígena.
- Romper el individualismo, las castas y prejuicios sociales con una educación más humanitaria y espiritual que no privilegie el color, la religión ni situación económica, en todos los sectores sociales.
- Incrementar el número de autoridades provinciales y locales en el marco de las elecciones populares, para fortalecer el modelo de gobiernos locales participativos.
- Disminuir los términos racistas y discriminatorios en el habla cotidiana.
- Abrir espacios de debates y análisis sobre la situación social con relación a la discriminación o segregación de indígenas, mestizos y negros.
- Reformar las estructuras de partidos políticos para llegar a una participación plena de la sociedad civil.
- Crear una Comisión de Veeduría para denunciar el racismo y la discriminación en el marco jurídico nacional e internacional.
- Practicar la democracia participativa y de consensos en todos los niveles sociales, económicos, políticos y culturales.
- Llegar a una interculturalidad equitativa en el marco de los derechos humanos.
- Fomentar el conocimiento de la historia verdadera, las tradiciones, el idioma y la cultura de los pueblos indígenas.

ESTHER BALBOA BUSTAMANTE

LAS MUJERES INDÍGENAS BOLIVIANAS Y SU
RESISTENCIA A LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO

Ya en los primeros años de la época colonial se establecieron las desigualdades en las colectividades del Nuevo Mundo. Se realizaron grandes esfuerzos para destruir el desarrollo económico y cultural de los distintos pueblos, herencia del Tawantinsuyu. De las regiones centrales se enviaba minerales y granos. A las minas marcharon contra su voluntad miles de indígenas a los cuales se les despojó de su tierra de una u otra forma. Lo mismo aconteció en la marcha al oriente y el cultivo de la milenaria planta de coca.

Gracias a esta política de yanacónaje, para finales del siglo XX no se superó el desnivel de clase, de etnia ni de género. La mayoría no tiene el derecho a la ciudadanía porque no habla castellano, que es la lengua dominante; no tiene garantizado el trabajo ni la seguridad social, ni la instrucción y menos la sanidad gratuita. El problema nacional, que es así como se lo denomina en este país pluricultural, no ha sido resuelto respecto a la organización y al manejo de una tecnología acorde a nuestros ecosistemas, tal y como lo reportan los que estuvieron presentes en la destrucción del reino de Atau Wallpa.

La violencia oficial se ha institucionalizado en Bolivia. El Estado nacional, fundado sobre modelos europeos, ha creado un aparato administrativo donde sus funcionarios no pierden ocasión de ejercer su poder sobre cualquier persona. Algunos lo manifiestan abierta y demostrativamente; otros lo disimulan fingiendo servilismo. Por eso ninguno de los aparatos del Estado ha logrado resolver el problema de los derechos nacionales de todos. Es evidente que hay muchas leyes, pero como lo muestra la vida, las leyes no son nada si no se consolida el desarrollo cultural.

En la actualidad se ha institucionalizado la actitud patriarcal del varón respecto de la mujer. En Bolivia vivimos el fenómeno denominado “orfandad oculta”, es decir, cuando el padre de familia es tan ajeno a los hijos que parece no existir. La sobrecarga de trabajo en la vida cotidiana de las mujeres ha influido negativamente en las relaciones familiares: de esposa y madre (mamay) en el sentido emotivo y espiritual de estas palabras, la mujer se convierte en sirvienta y niñera (warmiy). Conforme a la estricta división de las esferas de la vida, la mujer se ocupa de la familia mientras que el hombre la abastece materialmente. Esta noción es totalmente irreal y se fundamenta sólo porque los empresarios todavía no admiten más mujeres en el trabajo. En Bolivia, el 62% de la población se declara indígena y el 51% de los trabajadores son mujeres

que están ocupadas en la producción al igual que los varones.

La mujer, desde tiempos remotos ha organizado la familia y la empresa de cualquier complejidad. Las mujeres ANDINAS son las mejores educadoras porque al criar a los hijos entrenan su serenidad, su preparación para solucionar cualquier problema, su habilidad para salir de una situación imprevista, pero esto no es valorado por la sociedad nacional.

La educación de los hijos y la economía doméstica son actividades que tienen tanto valor y son vitales tanto para varones como para mujeres; el error consiste en contemplar la autorregulación de la familia como una institución autónoma, la cual no goza de la atención de una política social. Todos piensan "las familias se reproducen" ¡Qué bien! Pero no se hace nada para profundizar los procesos de emancipación y de eliminación de estereotipos patriarcales en la mente de cada persona.

Sin embargo, es necesario afirmar que la dirección que tome el cambio social seguirá siendo una cuestión de valores, es decir, POLÍTICA.

La historia de la cultura europea puede entenderse como una continua lucha política por concretizar en la vida real los ideales de libertad, igualdad y solidaridad.

La otra cara de la medalla que podemos entender de la Cultura Andina arranca antes de 1532, año en que Pizarro y sus huestes invadieron Cajamarca, las mujeres ejercían el control político y económico. Ambos eran hereditarios por vía materna; los varones heredaban otros territorios por vía paterna (Oberem, 1968). Las hazañas de las cacicas fueron registradas por varios cronistas, razón por la cual no hay duda de su veracidad. *"Al igual que sus contrapartes masculinas, las mujeres sí gozaban, en tanto que miembros de los grupos de descendencia de mayor jerarquía, de un acceso privilegiado a los recursos materiales, al trabajo de sus comunidades y a asumir cargos en la vida religiosa"*. (Silverblatt, 1990).

La colonización de los Andes por España fue, ante todo, una guerra social. Los españoles sometieron a nuestros abuelos introduciendo el mercantilismo y el cristianismo, extraños a las formas de vida en los Andes.

Los españoles proclamaban el infantilismo de la mujer; solamente los varones podían alcanzar la madurez al ingresar a la vida pública, firmar contratos libremente y ocupar cargos públicos. Nótese que esta mentalidad, como práctica política, se extiende a lo largo de la época colonial y gran parte de la época republicana: solamente en 1952 se permite a la mujer votar en elecciones presidenciales y recién en 1997 se insiste (con la famosa cuota del 30%) en que debe ocupar cargos públicos de importancia.

Las mujeres originarias hemos soportado la erosión de las tradiciones precolombinas, que nos otorgaban un acceso autónomo a los recursos materiales y al control de las instituciones políticas y religiosas. La colonización también trajo la tortura, la violación y el abuso sexual. Y para no dejar que terminen nuestros sufrimientos también se nos ha discriminado como campesinas, lo cual lleva el triple sello de la discriminación de clase, de género y de raza.

Pero las mujeres andinas hemos resistido a la deshumanización y a la mercantilización colonial y republicana. Nuestras abuelas se convirtieron en *layqas*, brujas, participando activamente en la conservación de las tradiciones rituales (*la ch'alla*, *el rutuchi*, *la q'oa*, etcétera) y, en especial, en guardianas de la lengua originaria. De esta manera, nuestra fuerza política se halla todavía en las mujeres, porque somos las mujeres las que mantenemos la resistencia cultural.

En Bolivia subsiste un vacío político. Hace falta crear un instrumento político que nos permita romper el silencio cultural de las mujeres. Esto significa asumir que somos sujetos y no objetos de las formulaciones políticas. Esto quiere decir que:

- Las mujeres indígenas no tenemos que luchar por tener un lugar en el mundo del hombre. Nosotras ya tenemos nuestro lugar, solamente nos hace falta ponernos en acción.
- A las mujeres nos debe importar todo (desde los pañales a la economía política), tal y como les compete a los varones, porque también somos responsables de los errores y los aciertos.
- Las mujeres tenemos que recuperar nuestro pasado, no solamente en sentido cultural, sino también en sentido de especie humana, porque toda la historia ha sido narrada por los hombres.
- Las mujeres debemos plantearnos seriamente revertir la opresión que sufrimos como un acto cultural, por tanto debemos acceder a todos los puestos de poder y cuestionar aquellos que dan continuidad al sometimiento.
- Este es el momento de la rebeldía social de las mujeres. La posibilidad de tomar conciencia de nuestra herencia cultural, los valores morales y de justicia ancestral, debe permitirnos acceder a la igualdad política y social.
- Las mujeres indígenas estamos haciendo conciencia de que la explotación se trata de algo más que de explotación económica; tenemos que darnos cuenta que:
 - las mujeres somos trabajadoras, aunque no nos paguen un salario,
 - las mujeres somos la mayor fuerza productiva agrícola y manufacturera,

- las mujeres tenemos hijos, por tanto tenemos la fuerza de la reproducción social,
- las mujeres tenemos el poder doméstico, por eso debemos acceder al poder social,
- las mujeres debemos llevar a nuestra sociedad a la evolución, frente a la demanda machista de la “revolución cultural”, la cual sin duda solamente beneficiará a los banqueros y publicistas,
- las mujeres tenemos que intervenir en el Pachakuti: esto es hacer política, hacer teoría, construir nuestra nación.

No se puede construir una nación si no existe ética y transparencia. Sin embargo, la tendencia actual de la política moderna es repetir reiteradamente que en política no hay ética (Maquiavelo). Y ello significa ir contra los derechos del pueblo. Esto es el derecho a la vida en su más amplio sentido. ¿Cómo lograr esto? La respuesta es clara y simple: la solución es la educación. Cada persona en este continente, sin excusas, debe acceder a una educación plena y de alto nivel. Con particular realce de los principios humanos.

Esta debe ser una educación que contribuya eficazmente a comprender el inestimable valor de cada persona, el respeto hacia sí mismo, desarrollar su mente y su espíritu. Esto implica:

- Conocer las normas de conducta civilizada (la que existía en los Andes antes de 1532), opuesta a la barbarie (que la trajeron en 1532),
- El buen comportamiento social basado en un auténtico criterio de la moral libre de dogmas limitadores.
- La clara comprensión del pensamiento ético generador del respeto y consideración por las cosas que pertenecen a la colectividad.

La organización de la vida indígena en Bolivia está demostrando, desde hace más de quinientos años, que la base de un pueblo sano es la agricultura. Sin embargo, ésta también se encuentra profundamente institucionalizada: sistemas técnicos, químicos, industriales, rigen la producción agropecuaria, especialmente en el oriente boliviano. Ya sea en grandes o pequeños monocultivos las plantas crecen manipuladas y desnaturalizadas. La savia de estas plantas está intoxicada. Su olor atrae hongos y otros parásitos, luego se matan los hongos con venenos. Y así se repite el círculo vicioso trayendo como consecuencia el sufrimiento del reino vegetal y del reino animal.

La sociedad europea no reconoce en los animales y en las plantas a seres vivos, para ellos parece que no existe más vida fuera de la propia o de la especie humana. Pero la visión andina, desde los indígenas, es diferente. Se resiste a

comer carne que venga del sufrimiento del animal o comer vegetales que hayan sido intoxicados con medicinas. Esta es la verdadera revolución, la base de la resistencia cultural: la conciencia de una convivencia armoniosa con la naturaleza; solamente una agricultura y una cría que se rijan por las leyes de la naturaleza, en lugar de combatir las, pueden ser base de independencia y libertad.

Es por eso que la organización indígena no ha desarrollado el sindicalismo en términos revolucionarios. Lo que ha desarrollado son mecanismos para preservar del hambre a sus miembros. Creemos que la tierra es un organismo vivo, que ejerce múltiples funciones. Asimismo cada estrella, cada planeta ejerce una influencia energética especial. Por tanto, ni diplomas, ni títulos tienen valor cuando no se sabe el arte de trabajar la tierra.

Todo ello dentro de un marco de respeto a la ecología y al medio ambiente. Porque somos las mujeres las que debemos defender, con todas nuestras fuerzas, la herencia que dejaremos a nuestros hijos.

Como pueden apreciarlo, nuestra tarea es larga, nuestro camino difícil, nuestras jornadas llenas de decepciones. Sin embargo, nunca se nos ha de conceder aquello que no pedimos lo suficientemente fuerte: el reconocimiento de nuestros legítimos derechos como seres humanos, no para engrosar las filas de politiqueros, sino para cooperar en la construcción de una nación verdaderamente humana.

En este camino nos acompañan los espíritus de aquellas mujeres y varones que nos antecedieron en la tarea. En homenaje a toda esta historia de sacrificio y abnegación, las mujeres tenemos que hallar el coraje de seguir. El coraje no es un atributo del cuerpo, es un atributo del espíritu. Por eso tenemos que hallar en nosotras mismas el coraje, la energía de la maternidad, encontrarnos con nuestra propia PACHAMAMA, que es encontrar un sentimiento de paz y armonía.

Esto nos enseña que hay un hombre en lo profundo de cada mujer y una mujer en lo profundo de cada hombre. Esto es VIRACOCHA, Dios, padre y madre en perfecto equilibrio. Entender esta gran verdad que fue legada por nuestros antepasados nos llevará a poner amor y compasión en nuestra tarea.

Agradezco a todos los que han organizado este encuentro y a quienes han tenido la paciencia de escucharme: sólo deseo que las semillas de paz, solidaridad y justicia que estamos sembrando den frutos para todos.

COMENTARIOS



NORMA QUIXTÁN

Quisiera, inicialmente, agradecer la invitación que se me hiciera y también agradecer la exposición de quienes presiden la mesa; sé el esfuerzo y también la oportunidad que nos dieron de poder trasladarnos al hilo de la historia de los pueblos indígenas de América Latina; y al amable auditorio su agradecimiento también por compartir ese pensamiento.

Quiero comentar brevemente las exposiciones en tres ámbitos: ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos? Y para eso quiero resaltar, dentro de las exposiciones, cuando nos trasladaban al hilo de la historia que podríamos encontrar las causas en la dominación de una cultura minoritaria a una cultura mayoritaria que sustenta el poder, el nombre de la cultura, el nombre de la religión, el nombre del desarrollo político de los pueblos; asimismo nos traslada el pensamiento a la doble moral del Estado, a funcionarios Mayas que están en mandos medios, a la ausencia de cambios de actitud, pensamiento y expresiones en la vida cotidiana a la ausencia de un espacio institucional y la transformación de las relaciones de una sociedad dominada y dominante.

¿En dónde estamos? Seguramente nos llama la atención el término del indio permitido o el indígena permitido que en un momento, desafiando las estructuras establecidas por la historia, pero con la visión de poder generar cambios en esas estructuras y poder crear puentes, genera una serie de acciones que permiten desarrollar una política de Estado con la esperanza de generar una transición: de un Estado dominante a un Estado democrático y participativo; también nos llama la atención grandemente ¿hacia dónde vamos? Y aquí quiero retomar la exposición con base en las diversas experiencias realizadas aquí en Guatemala y que mencionaba Irma Alicia Nimatuj, y que también mencionaba nuestra querida ex embajadora (Rosa María Vacacela) en relación a reformar la Constitución Política, la autovalorización del pasado, conocer la historia, romper el racismo desde sus causas, disminuir los términos racistas denigrantes desde el vocabulario cotidiano y generar cambios en las políticas institucionales, desde la comunidad hasta el Estado y llegar a una democracia intercultural y conocer la verdadera historia.



Estimados participantes en este Congreso Internacional; me siento muy honrada de haber sido invitada como comentarista de exposiciones de tan alta calidad y el compromiso de los panelistas, quienes nos han presentado sus visiones sobre el tema y han hecho un acercamiento al problema que la sociedad guatemalteca, como sociedad multiétnica y multicultural, tiene al respecto de la lucha contra la discriminación y el racismo, en el marco de la construcción de la paz.

Muchos ejemplos de lucha contra estos flagelos en el mundo vinieron a mi mente al escuchar a los panelistas; entre estos ejemplos dominados por la experiencia de nuestro continente, de las relaciones entre indígenas y no indígenas, aparece en mi memoria la heroica lucha del pueblo de Sur África contra el sistema institucionalizado de la FASEIS y a favor de la igualdad y la justicia en un clima de democracia y desarrollo del imperio de la ley y respeto a los Derechos Humanos. Recuerdo, a este respecto, la importante contribución de la comunidad internacional en esta lucha y en particular el papel central de los pueblos y gobiernos de la región, así como los esfuerzos de la sociedad civil; este es, sin duda, un ejemplo extremo, pero que sirve de valiente referente para la lucha contra la discriminación y el racismo del mundo.

Pese a que hay ejemplos como el surafricano y tantos otros, observamos con grave preocupación que no se han alcanzado los principales objetivos de esfuerzos que llevan ya muchas décadas y que aún hoy, en Guatemala, un sinnúmero de seres humanos siguen siendo víctimas del racismo, de la discriminación, de la xenofobia y de formas conexas de intolerancia; estos flagelos, sabemos muy bien, constituyen una negación de los propósitos de estudios de la carta de las Naciones Unidas y un obstáculo enorme para la construcción de la paz. Recordemos que los principios de igualdad y no discriminación son reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que alientan las libertades fundamentales sin distinción de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, sean de origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; esto es lo que queremos para Guatemala, lo que debemos construir entre todos; los expositores han dado argumentos suficientes para detenernos en la importancia fundamental de que los Estados, al cometer estos flagelos no deben sólo considerar la firma o ratificación de todos los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos pertinentes sino, además, legislar apropiadamente para combatirlos efectivamente en el seno de nuestra sociedad, y velar porque las legislaciones se cumplan.

También deduzco su completo acuerdo en que la educación es uno de los caminos que se ofrece a la población para ir formando nuevas generaciones de guatemaltecos con una visión profunda y una fuerte convicción en la igualdad; con la dignidad de todos los habitantes de esta tierra nuestra y con un compromiso profundo para combatir el racismo estructural e histórico que nos afecta y daña a todos los guatemaltecos, indígenas y no indígenas; como seres humanos, está claro que la diversidad cultural es un valioso elemento para el adelanto y el bienestar de la humanidad en general y en particular de Guatemala; debe valorarse, disfrutarse, aceptarse auténticamente y adoptarse como característica permanente que enriquece nuestra sociedad.

Nuestros expositores son la voz de la sociedad guatemalteca y latinoamericana, que aspira a la justicia, a la igualdad de oportunidades para todos, al disfrute de los Derechos Humanos, incluidos en el Derecho al Desarrollo Integral, a vivir en paz y libertad y a la participación en condiciones de igualdad y sin discriminación en la vida económica, social, cultural, sin límites de lo dicho. Hoy podemos concluir que la participación equitativa de todos los miembros de nuestra sociedad guatemalteca está en la base de la formación de una sociedad justa, democrática, no excluyente; que puede contribuir a un mundo libre de racismo y discriminación, que puede desarrollarse con base en lineamientos de que el racismo y la discriminación constituyen graves violaciones de todos los Derechos Humanos. Y como dije, un fuerte obstáculo para la plena realización de los ciudadanos guatemaltecos, quienes son iguales en dignidad y en derecho, lo constituye la discriminación y el racismo; son, también, un obstáculo enorme para las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y etnias que conforman una sociedad cultural como la nuestra y figuran entre las causas de muchos conflictos, incluidos los armados.

Concluimos en el hecho de que no denunciar el racismo y la discriminación es un factor que adentra su perpetuación en un mundo cada vez más globalizado. Los adelantos alcanzados pueden contribuir a llevar a la práctica el concepto de una familia humana basada en la igualdad, en la dignidad y la solidaridad, y hacer del siglo que iniciamos una época de vigencia y respeto a los Derechos Humanos. La erradicación del racismo y la discriminación es un sueño que debe cultivarse y protegerse como asunto de máxima prioridad; de manera decisiva y apropiada, si queremos que Guatemala progrese, no solo económicamente sino humanamente. Con las ponencias de los expositores de esta mañana se ofreció a la concurrencia una oportunidad de evaluar y determinar las dimensiones de estos males devastadores para la humanidad; se hicieron propuestas con vistas a lograr su eliminación total mediante la adopción de enfoques innovadores idealísticos y el fortalecimiento y la promoción de medidas prácticas y eficaces a nivel nacional. Es, pues, responsabilidad de todos nosotros indígenas y no indígenas hacer de esto una realidad vivida y proclamada.



Un saludo muy cordial al Doctor Tom Koenigs, representante de MINUGUA y del Secretario General de Naciones Unidas. Agradezco la invitación que se me ha hecho para participar en este evento tan importante porque MINUGUA está muy próxima a retirarse del país y deja una huella indeleble en cada uno de nosotros por su lucha, por la preservación y respeto a la dignidad de los Derechos Humanos de los guatemaltecos; muchas gracias a todos los miembros de MINUGUA por la obra social gigantesca que hicieron a favor de Guatemala.

Paso, seguidamente, a comentar muy brevemente las intervenciones de los panelistas. El doctor Charles Hale nos habló en una forma muy interesante de la teoría del “indio permitido” y de “el otro” haciendo una contraposición de estos sujetos; en “el otro” como el indio descharchado y el “indio permitido” como ese pequeño grupo que recibe de manera elitista los beneficios; hace una crítica al neoliberalismo y al sistema globalizado; de cómo, de forma camuflada, de una forma aparente, en lugar de llevar progreso económico, en realidad está procurando y manteniendo consolidados la explotación, el racismo y la discriminación del indígena.

Por otro lado, Irma Alicia Velásquez nos ha traído a colación los diversos problemas que enfrentamos en Guatemala en materia de discriminación y racismo; eso me lleva un poco al tema que he conocido un poco más al interior, por mi reciente paso en la Corte Suprema de Justicia, donde me tocó impulsar y fundar, de alguna manera, la Comisión de Asuntos Indígenas que permitió, de algún modo, incorporar quinientos treinta indígenas al Sistema Judicial que alternan entre jueces, oficiales y secretarios; personas indígenas bilingües que están en su respectiva comunidad trabajando todavía; es un logro insignificante, pero ya es un paso muy importante.

Como ella hablaba también de los avances, quisiera mencionar uno: el hecho que ya, de una forma específica, se buscó la incorporación de un magistrado indígena a la Corte Suprema de Justicia como es el licenciado Edgar Pacay Yalibat; por cierto, me han manifestado que la Comisión de Asuntos Indígenas lo ha tomado de manera entusiasta y piensa aumentar el número de indígenas al Sistema Judicial; no se trata nada más de, físicamente, incorporar a las personas, sino ir las concientizando(sic) para que sean protagonistas activos dentro del proceso judicial, junto con otros compañeros ladinos auxiliares y jueces. Esto es de una trascendencia importante y va también ligado al hecho

de que ya hay muchas instituciones en las cuales los organismos internacionales han tenido una participación muy importante, no sólo en lo financiero sino también en lo social; capacitarlos en instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, en los Centros de Administración de Justicia, los llamados CAJ's, que se encuentran ubicados, precisamente, en los lugares donde hubo mayor intensidad del conflicto armado entre la guerrilla y el Ejército; igualmente incorporarlos en los Juzgados de Paz Comunitarios ubicados en aquellos lugares que, desgraciadamente, fueron escenarios sangrientos de esa época.

Se ha apoyado periódicamente con recursos de la Agencia Internacional de Desarrollo a alcaldes auxiliares, a operadores de justicia, etc., para coordinar esfuerzos hacia una justicia que va encaminada a proteger los Derechos de los Pueblos Indígenas. Creo que son avances todavía pequeños pero es muy importante y es necesario destacarlos ahora; eso no quita que reconozcamos cómo, en algunos espacios, prevalece un aplastante racismo y discriminación. Al hacer un recuento, un inventario de los indígenas en la negociación pública, vemos en el Estado a muy pocos. Hay indígenas, ciertamente, ocupando actualmente lugares importantes en la función pública pero lo han logrado por esfuerzos personalísimos y no por una política de apertura del Estado hacia varias corporaciones de indígenas; en eso todavía estamos carentes. Por otro lado, también se ha destacado la importancia de la mediación como un mecanismo para lograr la solución en las controversias; sin embargo, en Guatemala carecemos de una Ley de Mediación; es un tema muy cantado pero que todavía no tiene base legal que lo respalde.

Quisiera, finalmente, referirme en forma muy somera a la exposición de la autora Rosa María Vacacela, ex-embajadora de Ecuador en Guatemala, quien nos ha traído a colación algo muy importante: nuestros orígenes históricos y, a partir de allí cómo gradualmente a lo largo del proceso de la conquista española, se vino consolidando la discriminación y el racismo. Sabemos muy bien cómo los españoles implantaron una política de destrucción de todo lo indígena y aplicaron políticas de exterminio sanguinario; es el caso de los países de Sur América, en Argentina y Uruguay, donde hubo exterminio total. En los otros países de Sur América, del Norte y de Centroamérica, donde hubo eventualmente políticas de exterminio, el racismo y la discriminación siguen señoreando. Creo que Rosa María nos ha recordado algo importante: la forma en que la misma religión se prestó como un instrumento de dominación y que en Guatemala ha sido muy interesante la expresión o el análisis gráfico que nos hizo el profesor Severo Martínez Peláez en "La Patria del Criollo", donde explica muy bien cómo en realidad, detrás del catecismo, cuando se vio que la espada era impotente, venía una política de discriminación y racismo.

TRABAJO EN GRUPOS

INTERCAMBIO

El tema de la discriminación y el racismo debe ser abordado desde sus causas históricas, y no sólo desde la cotidianidad. Debe ser comprendido desde la complejidad estructural, desde lo real y lo imaginario, que son dos categorías que se pueden evidenciar en relación al tema. El Estado de Guatemala se formó al estilo colonial y, con esa base histórica, ha sido un Estado de exclusión y no de inclusión; esa es una de las muchas explicaciones de por qué tanta división social en Guatemala, especialmente en las organizaciones indígenas. Es más, no sólo existe la exclusión social, sino también elementos de explotación que han sido mantenidos históricamente y los beneficiados han sido, como siempre, los mestizos. De igual manera, la discriminación no debe ser comprendida únicamente desde lo indígena, existe también discriminación de género, de clase, étnica, urbano-rural. Es decir que las fronteras de la discriminación y el racismo se han ensanchado.

Para algunos la manera de resolver este problema podría ser por medio de la educación bilingüe, haciendo una labor de concienciación y sensibilización social. La misma debe abordar el tema de la historia, quiénes somos, qué hacemos y hacia dónde vamos. Los programas de educación bilingüe son clave, sobre todo si llegan a contribuir efectivamente con la articulación del pueblo indígena en su conjunto; serviría también de soporte para la búsqueda de unidad y el fomento y la creación de nuevos espacios sociales en general. En esta misma línea, y pensando en la comunidad internacional, es importante que el





tema del racismo quede en agenda; es necesario hacer una política integral hacia los pueblos indígenas, que aborde el problema desde su totalidad y no de manera marginal.

En la actualidad el racismo sigue siendo determinante en la gran diversidad y las contradicciones, como las de género, generacionales, demográficas, políticas y, también, de clase social.

A pesar de las grandes líneas de consenso, quedan todavía ciertas dudas que no se pueden obviar:

- Los conceptos de “indio permitido” e “indio desautorizado”, ¿no podría ser que, en un futuro inmediato, se conviertan en expresiones más de racismo?
- ¿Cómo abordar el tema del racismo, fuera de las influencias teórico-metodológicas tanto de la izquierda como la derecha y cómo evitar que se crea que las demandas de los pueblos indígenas, en contra la discriminación y el racismo, son un atentado en contra del Estado propiamente?
- ¿De qué manera superar la influencia de la religión católica y evangélica, que ha inferiorizado la conciencia crítica, social y política de los pueblos indígenas?
- ¿La transformación del Estado guatemalteco debe hacerse desde adentro o desde la participación y los espacios que el mismo genera a través del “indio permitido”?

Algunas lecciones aprendidas hasta el momento y que pueden servir de ejemplo o reflexión para continuar con el diálogo son:



- a) Ecuador impulsa una campaña de educación bilingüe de carácter histórico, con lo cual se pretende alcanzar como resultado el reconocimiento de la historia y la identidad cultural.
- b) Bolivia es uno de los países donde se avanzó mucho a través de la reforma a la Constitución, al derecho cultural; de manera que el multiculturalismo es producto de la lucha y abrió espacios para ir reemplazando la ideología del mestizaje.
- c) Otra de las experiencias de los pueblos indígenas del Ecuador fue la de combinar la presión y la negociación, eso evitó cuestionar sólo el accionar de los actores sociales del Estado.

PROPUESTAS

- Hay que evitar a toda costa que en Guatemala se repita la experiencia de Yugoslavia; el racismo se puede convertir en una bomba de tiempo que puede tener consecuencias humanas injustificables y lamentables.
- La discriminación existe en todos lados, de diferente forma; lo importante es la creación de espacios donde se pueda dialogar para no tener un país polarizado.
- Se debe evitar la confrontación para construir un país con desarrollo.
- Es a través de la historia que nos podemos reconocer como mayas, reafirmando la identidad desde la espiritualidad, el comportamiento comunitario, apellido, el pensamiento y el respeto por la naturaleza.

REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA

- INTRODUCCIÓN
- PONENCIAS
- COMENTARIOS
- TRABAJO EN GRUPOS



INTRODUCCIÓN

Es posible que una sociedad tenga un sistema legal y actúe institucionalmente de manera ilegal? Sí. No sólo es posible sino que en Guatemala ha constituido una realidad. La historia reciente, especialmente la llamada entrada a la democracia y al poder civil, supuso el fin de un Estado en el que la ley no constituía un *corpus* compacto al que la población pudiera atenerse con seguridad; y aún existiendo ese cuerpo legal fragmentado, su aplicación no dependía de las instancias judiciales sino de las instrucciones emanadas del Poder Ejecutivo que, a la vez, obedecía a poderes fácticos invisibles.

Hubo momentos de crisis total del sistema judicial, especialmente en tiempos de la guerra, en los cuales la aplicación de la ley y las sentencias ni siquiera fueron aplicadas por jueces civiles de carrera, dependientes del Organismo Judicial. Fue una guerra, además, no declarada y que, en lo institucional, trató de guardar la apariencia de que no sucedía nada. Es decir, se llegó a la paradoja de tener un sistema legal que fue ilegal. Y aún más, existieron sistemas “legales” paralelos que prescindían de toda judicialidad.

Entonces, con un sistema judicial conmovido y socavado en sus bases, se llegó a la firma de la paz. Y a partir de allí se inician los intentos, algunos serios, de hacer una reforma judicial profunda. Sin embargo, ha surgido una pregunta difícil de contestar: ¿sobre qué bases hacerla? Charles Call, en su ponencia, hace una extensa exposición sobre ese aspecto. Además, César Barrientos hace una revisión histórica para analizar los elementos básicos para una reforma judicial, y Helen Mack nos cuenta las vicisitudes para, en medio de esa maraña que conspira contra la legalidad, llevar a cabo, contra la corriente, acciones que reivindiquen y recompongan un nuevo Estado de Derecho.

El tema es amplio e intrincado. Sin embargo el panorama, a pesar de las amplias dificultades, tiene una perspectiva que anuncia la posibilidad de hacer una reforma profunda que garantice no sólo seguridad judicial para el ciudadano sino que, además, sea capaz de crear un ambiente de seguridad para todos; no sólo física sino económica, social, cultural y educativamente. Es un reto que, si se asume con responsabilidad y visión futurista, acarreará posibilidades enormes de desarrollo.

Un sistema judicial fuerte, autónomo, confiable y no sujeto a los avatares políticos es la mejor puerta para enfrentar con confianza los problemas de la convivencia. Además, evitará que las fuerzas públicas desborden sus funciones y empleen sus recursos en objetivos contrarios para los que fueron creadas. Será freno para sistemas represivos que tienen características deshumanizadas y centran su acción, no en el bienestar social sino en satisfacer la desmesura y el irrespeto a las más elementales normas de coexistencia.

En este Congreso, además de las ponencias, la discusión fue muy rica en reflexiones y propuestas para emprender nuevas rutas para reformar el sistema judicial y la seguridad pública.

PONENCIAS

HELLEN MACK CHANG

IMPUNIDAD Y FALTA DE IGUALDAD ANTE LA LEY:
ENFERMEDADES CRÓNICAS QUE CORROEN
EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA

La tarea de analizar la situación de la justicia en Guatemala pasa por diversos senderos y encrucijadas de carácter político y técnico, de índole cultural y, en términos globales, de orden ideológico.

Para algunos, la existencia de la formalidad democrática, la institucionalidad política, el ordenamiento interno y el marco regulador que ofrece la Constitución Política de la República, son elementos suficientes para afirmar –desde un enfoque extremadamente amplio– que el Estado de Derecho vigente es válido y responde a las aspiraciones sociales.

Para otros, la formalidad jurídica, política e institucional no es suficiente, pues la práctica y la realidad apuntan en sentido contrario a los principios fundamentales. No basta con que existan estructuras técnicas o políticas adecuadas a los estándares democráticos y jurídicos de alcance internacional, pues su sola existencia no garantiza un ejercicio real del principio de legalidad, el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos, el esclarecimiento y la sanción de los comportamientos sociales de tipo criminal y el combate sostenido de la multiforme injusticia social.

Seguramente habrá otros más que, al hacer matices más finos, podrían concluir –con no poca razón– que el sistema entero funciona con base en conceptos duros que conforman una ideología y una cultura cuya tendencia es desproteger a la mayoría de la población, en la medida que responde, de manera indefectible, a una minoría que tiene el poder real y ejerce control sobre el poder público.

De esta tendencia institucional no está exento el sistema de justicia, pues como lo hemos experimentado históricamente, los órganos competentes han alentado la impunidad y han agravado los conflictos en la medida que no ejercitan los controles jurídicos de su competencia.

De ahí que los mecanismos de impunidad –inicialmente creados para proteger a unos cuantos– ahora funcionan de manera indiscriminada a favor

de amplios segmentos de población que usan diferentes patrones de manipulación y sometimiento, incluyendo la corrupción y la violencia. Pero en el fondo y en gran medida, esos patrones descansan sobre la mala práctica administrativa y pilares ideológicos que estimulan la desprotección y el abandono.

Desde que iniciamos el régimen democrático, con la instalación de gobiernos civiles democráticamente electos, hemos transitado hacia la reforma profunda del Estado, sobre la base de un nuevo orden jurídico y un marco constitucional moderno. Primero, con la incipiente apertura democrática que trajo consigo el fin del régimen militar; y, luego, con la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla que abrió la posibilidad de iniciar un verdadero cambio en las condiciones imperantes.

Pero no hemos avanzado tanto como quisiéramos. El aparato estatal y las instituciones funcionan con pocos cambios respecto a la forma en que lo hicieron antes y durante el conflicto armado interno. Siempre se ha observado la tendencia a proteger los intereses de los grupos de poder económico, militar y político. En la actualidad, no hay diferencias de significativa magnitud, pues la institucionalidad política de Guatemala sigue estando a merced de grupos de poder.

La diferencia es que en el pasado reciente, podíamos identificar con mejor precisión un solo bloque tradicional con poder real, que hundía sus raíces en la etapa más remota de la historia nacional. En el presente, ese bloque tradicional está fraccionado, desarticulado y con divisiones quizá no tan profundas. No obstante, cada facción ejerce poder real e influye en las organizaciones políticas que, por medio de elecciones libres y democráticas, arriban al ejercicio del poder público.

Otro elemento a considerar es que hoy, en el mundo del poder real, ya no existe solamente el bloque tradicional o las facciones en que éste se manifiesta. Poco a poco, con el paso de las décadas, han surgido nuevos bloques que constituyen, a su vez, un poder emergente (político y económico) vinculado estrechamente a las estructuras que otrora ejecutaron la política contrainsurgente, en cuyo nombre se cometieron crímenes tan graves como el genocidio, los asesinatos masivos, las desapariciones forzadas, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, entre otros.

El tránsito entre lo meramente contrainsurgente y las actividades propias del crimen organizado, la narcoactividad y la corrupción a gran escala empezaron a gestarse en aquellos tiempos y hoy, no muchos años después, enfrentamos una fuerza que parece ser incontrolable. Una fuerza que está minando la institucionalidad, en la medida que la utiliza para su propio beneficio, gestar un mayor enriquecimiento y eludir las sanciones penales.

De esta forma, el Estado de Guatemala enfrenta no sólo los problemas ancestrales que no han sido resueltos, sino también amenazas de nuevo cuño. Todo esto podría significar, a la postre, la imposición de una nueva forma de autoritarismo; así como nuevos modelos sociopolíticos y económicos de poder que incrementarían –para la mayoría de la población– la injusticia social: más pobreza, marginación, falta de oportunidades, nula gestión de bienestar social, hambre y otras carencias que afectan directamente la dignidad del ser humano.

En el ámbito específico de los Derechos Humanos, es evidente que no existe una política de Estado dirigida a violarlos sistemáticamente. Sin embargo, es innegable que el comportamiento perverso del aparato estatal y en especial de la institucionalidad política –según el contexto antes expuesto– genera condiciones que mantienen la situación de los Derechos Humanos en situación de vulnerabilidad.

Mientras las instituciones no ejerzan los controles democráticos en los órdenes político, financiero, social, constitucional y jurídico, difícilmente funcionarán con eficiencia para evitar que los derechos y libertades de las personas sean violados; o para restituirlos a través de la administración de justicia o de los órganos administrativos correspondientes en caso que el daño se haya perpetrado.

En este ámbito concreto, el Estado tiene una actitud permisiva frente a situaciones y hechos que impiden el pleno disfrute de los derechos y libertades, porque no ofrece respuestas institucionales adecuadas cuando se comete una acción que afecta los derechos individuales y colectivos, sobre todo en los campos de la economía y el trabajo, la tenencia de la tierra, los abusos policiales, los hechos de “limpieza social” o ejecuciones arbitrarias y la violencia con que suelen actuar grupos como los ex patrulleros civiles.

Por ejemplo, la justicia laboral no es efectiva frente a patronos que afectan los derechos de los trabajadores del campo y la ciudad, porque tienden a no restituir el daño causado y, cuando lo hacen, el sistema no ejerce coerción para que la resolución judicial sea cumplida. En cambio, cuando los campesinos y otros grupos mayoritarios incurren en acciones que eventualmente se convierten en delito, entonces los órganos judiciales y de seguridad funcionan con gran eficiencia, incluso más de lo que se podría esperar.

Este es un ejemplo claro de la impunidad en que quedan muchas violaciones y de la falta de igualdad ante la ley. De hecho, existe un patrón sobre cómo lograr la impunidad y burlar el principio de legalidad.

Los catorce años que tomó esclarecer y sancionar el crimen de Estado cometido contra la antropóloga Myrna Mack, dejaron abundantes lecciones que actualmente sirven de base para desarrollar estudios profundos sobre la impunidad, sus manifestaciones y las medidas que eventualmente permitirían reducirla.

Desde 1998, la Fundación Myrna Mack inició un proceso para detectar “los cuellos de botella” que impedían la administración de justicia en el caso de Myrna. Lo que en un inicio fue un estudio de modesto alcance, centrado en las experiencias y aprendizajes dejados por el caso concreto, se convirtió con el paso del tiempo en un documento con mayores aspiraciones en términos de determinar, con una base empírica sólida, la forma y el fondo de la impunidad en casos de Derechos Humanos. En la actualidad, el estudio analiza los problemas que con más frecuencia contribuyen a la impunidad y a la denegación de justicia en este tipo de casos.

Los hallazgos son reveladores: los mismos mecanismos de impunidad que afectaron al caso Mack también han obstaculizado el avance de otros procesos por violación de Derechos Humanos y de casos de otra naturaleza en los que resalta la participación de militares, agentes policiales y otros operadores estatales.

Uno de esos mecanismos es el litigio malicioso, que se produce cuando el recurso de amparo, las recusaciones, las dudas y las quejas de competencia, por ejemplo, son utilizadas para obstaculizar el avance de los procesos.

La denegación de información es otra herramienta de impunidad. La negativa del Ministerio de la Defensa Nacional y otras instituciones estatales a entregar información solicitada por los jueces o los fiscales, ha sido un mecanismo recurrente para bloquear el esclarecimiento de delitos de alto impacto.

En medio de esto, tenemos noticias alentadoras, pues las mismas autoridades del sistema judicial han admitido el problema, especialmente en el caso del recurso de amparo, y se empieza a buscar soluciones para impedir que esta garantía constitucional sea utilizada maliciosamente. En lo que respecta al libre acceso a la información, hay la intención legislativa de desarrollar el mandato contenido en los artículos 30 y 31 de la Constitución, a la vez que regulará lo relativo a los documentos que quedarían exentos del escrutinio público. Los proyectos ya existen y sólo falta voluntad política para debatir el contenido y eventualmente aprobarlo.

Asimismo, existe como mecanismo de impunidad la violencia política que se ejerce sobre operadores de justicia. Hay un patrón sistemático de violencia contra jueces, fiscales, magistrados, abogados, testigos, querellantes adhesivos y otras personas vinculadas a los procesos, el cual se manifiesta por medio de amenazas, atentados y asesinatos. En lo que va de 2004 se han reportado 89 casos, incluyendo el asesinato de un magistrado.

El patrón de violencia ha alcanzado tal magnitud que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, Param

Cumaraswamy visitó Guatemala en dos ocasiones, en 1999 y en 2001. Este funcionario hizo más de 40 recomendaciones generales para mejorar la situación de justicia, entre las cuales figura como prioridad el tema de la seguridad de quienes intervienen en los procesos judiciales.

También resaltan como parte de ese patrón de impunidad: el mal uso, la interpretación maliciosa o errónea de las leyes o de la Constitución; las condiciones propicias para la corrupción y el establecimiento de relaciones perniciosas entre una de las partes y algunos operadores de justicia; así como toda la problemática en el manejo de la evidencia, la cadena de custodia y el resguardo de la escena del crimen, porque suele haber pérdida, alteración o deterioro de elementos de prueba.

No está de más mencionar que, en muchas ocasiones, el sistema tolera las investigaciones paralelas, la intromisión de agentes de seguridad en los procesos de investigación y la manipulación de información relacionada con los casos. Muchas veces esta problemática ha contribuido a distorsionar los hechos, porque algunos casos que podrían tener profundas motivaciones políticas son arbitrariamente clasificados como delitos comunes.

En términos generales, existe un patrón técnico, ideológico y proclive a la mala práctica administrativa que hace posible la existencia y el funcionamiento de estos engranajes de la impunidad. La parte técnica, ya esbozada, se fortalece cuando intervienen factores sociológicos, culturales y políticos que motivan a los operadores judiciales a permitir la denegación de justicia.

Guatemala es una sociedad militarizada que se mueve cotidianamente y sin advertirlo sobre la base de esquemas contrainsurgentes, que debieron ser paulatinamente eliminados a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Adicionalmente a este factor militar-contrainsurgente, está el dominio que ejercen los poderes fácticos (especialmente el económico-empresarial y el político-conservador) en la definición de conceptos que guían el funcionamiento del aparato del Estado. Por supuesto, ese dominio fáctico y esos conceptos contrainsurgentes se extienden hacia la educación y las relaciones sociales en términos generales.

De esa cuenta, las instituciones estatales no funcionan de acuerdo con los parámetros democráticos y del marco constitucional del cual se derivan los derechos y las libertades de la ciudadanía. El aparato estatal opera y aplica las leyes según los conceptos y las interpretaciones que define el bloque de poder tradicional en Guatemala, especialmente el sector empresarial y el mundo abstracto de la política conservadora pro-militarista.

Todo esto se agrava por el surgimiento, como se mencionó al principio, de un nuevo bloque de poder, distinto al tradicional, que presiona aún más a la

institucionalidad hacia la cobertura y protección de una amplia gama de actividades ilegales.

Esto se explica en el siguiente fenómeno: con la caída del régimen militar, el bloque contrainsurgente (constituido básicamente por quienes ejercieron directamente violencia generalizada en el país) empezó a transformarse en un poder oculto que actualmente controla las operaciones del crimen organizado local y transnacional, con la participación activa de militares, políticos, altos funcionarios y empleados estatales de todo nivel.

Paralelamente, también operan las estructuras clandestinas que generan violencia política para expandir la impunidad a las operaciones ilícitas; pero, con especial énfasis tratan de evitar el enjuiciamiento de las violaciones de Derechos Humanos atribuidas a militares.

Por ejemplo, en el tema del litigio malicioso observado en el caso Myrna Mack, fue evidente que algunos jueces y magistrados participaron de esta práctica, pues dieron trámite a recursos que debieron ser rechazados por frívolos, improcedentes o extemporáneos (la mejor prueba de esto es que todos los recursos fueron rechazados en definitiva, pero para entonces ya habían causado la paralización del proceso por largos periodos). Lejos de guiarse por un criterio imparcial, independiente y doctrinariamente bien fundamentado, estos jueces y magistrados optaron por hacerle el juego al litigio malicioso, al dar trámite a estos recursos dilatorios.

En algunas ocasiones, las resoluciones judiciales estuvieron guiadas por la simpatía que los juzgadores sentían hacia el gremio militar, al que pertenecían los acusados; en otras, las resoluciones fueron afectadas por la pobreza doctrinaria y académica de los operadores judiciales, situación que es común entre los funcionarios del sistema de administración de justicia porque las universidades siguen postergando la reforma del currículo en las facultades de Derecho.

Por aparte, es innegable que hay miedo, porque el poder militar es reacio a que sus integrantes sean investigados y enjuiciados, pues esto pone bajo la lupa de la justicia la actuación institucional durante el conflicto armado interno. Tampoco se descartan resoluciones movidas por la corrupción.

La impunidad que rodeó el asesinato de Myrna Mack por catorce años fue posible porque operaron las prácticas antes mencionadas. Son las mismas que afectan por igual a otros casos en los que se investiga la posible motivación política y la participación de agentes del Estado. Es un patrón que se ha extendido y ahora se repite en los procesos judiciales por corrupción, crimen organizado y narcoactividad, donde las sindicaciones afectan intereses de grupos con poder político y económico.

El ámbito laboral tampoco está exento de estos mecanismos, pues en el litigio por despidos injustificados, incumplimiento del pago de prestaciones laborales y en los casos de violación de las leyes laborales el impacto de la impunidad es más fuerte aún que en lo penal, en especial porque es un campo judicial poco explorado por los medios de comunicación y escasamente estudiado por organizaciones técnicas, sindicales o de la sociedad civil.

De manera que tenemos en Guatemala un Estado de Derecho muy peculiar. Es aplicado con dureza contra la mayoría vulnerable y sin poder político; y es administrado en forma benevolente con grupos de poder real que influyen en el poder público y desde ahí se define la conducción del Estado de Guatemala.

El fin del régimen militar, el inicio de los gobiernos civiles y la firma de la paz son acontecimientos que marcan nuestra historia inmediata. De cada uno de ellos se han desprendido nuevas dinámicas que definen el presente y tendrán impacto en el futuro cercano.

Los avances formales son importantes, pero es necesario agregar valores como la responsabilidad y la voluntad políticas para lograr que los avances sean significativos en el fondo y que realmente traigan consigo un cambio real de condiciones.

Abundan los ejemplos sobre esa falta de voluntad política, pero basta con revisar las cantidades millonarias en dólares que el Estado de Guatemala ha recibido, particularmente el sistema de justicia, a través de préstamos, donaciones y cooperación técnica (como la que aportó MINUGUA por diez años), para verificar que ha habido recursos financieros para impulsar cambios. A pesar de toda esa ayuda, no hay resultados.

Existe una suerte de política de error que orilla a las instituciones de justicia a invertir toda la ayuda financiera en “más de lo mismo”: acciones contra faltas y delitos menores, que consumen la energía financiera y humana de las instituciones, mientras que los delitos de mayor impacto siguen sin ser adecuadamente tratados.

Cuando los agentes policiales capturan delincuentes menores, por su apariencia o por conducta urbana impropia, todo el sistema debe ocuparse de ello. Se abre un sendero laberíntico por el que necesariamente deben transitar el Ministerio Público, la Defensa Pública Penal, el Organismo Judicial y el Sistema Penitenciario.

Mientras tanto, los asesinatos, los homicidios, los hechos del crimen organizado y la corrupción, por ejemplo, siguen sin ser debidamente esclarecidos y sancionados. En concreto, no existe voluntad para abrir procesos que,

eventualmente, indiquen cuál es el sendero directo hacia la aplicación de justicia, sin sesgos y sin dilaciones.

Los renglones concretos de la falta de igualdad jurídica y la inoperancia de las instituciones en la tarea de disminuir la multiforme injusticia social son –a modo de alegoría– enfermedades que están corroyendo y deformando la débil democracia, la gobernabilidad, la paz social y lo que entendemos por Estado Democrático de Derecho.

De manera que el reto es tratar estas enfermedades, paulatinamente pero con certeza, para que la institucionalidad política de Guatemala sea fortalecida y esté en condiciones apropiadas para preservar los derechos y las libertades, contribuir a la solución de los conflictos sociales y mejorar el acceso a la justicia. Si no logramos enfilarse hacia ese sendero, continuaremos sumidos en la confrontación, la conflictividad, la impunidad y la creciente criminalidad que toma aliento desde las mismas entrañas del Estado de Guatemala.

CÉSAR RICARDO BARRIENTOS PELLECCER

ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA
DE JUSTICIA EN CENTROAMÉRICA



Agradezco la invitación formulada para participar en este Congreso Internacional “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”. Aprovecho, también, para reconocerle a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) su significativo acompañamiento en la construcción de la democracia y la paz, tarea ciudadana de todos en cada uno de los días de una Nación.

Voy a enfocar el tema “Reforma del Sistema Judicial y Seguridad Pública en Centroamérica” desde el punto de vista histórico. Pero más que comparar, que en esto siempre hay mejores y peores, voy a referirme a la comunidad de antecedentes y destino de los países de la región, puente natural de las Américas.

La historia es la escuela de la vida, decía Cicerón; por lo mismo, a ella hay que recurrir no sólo para conocer el pasado sino para entender el presente y dirigir el futuro. Hay un vínculo evidente y directo entre la historia y el progreso.

Centroamérica surge a la vida independiente con dos pronósticos históricos que deben analizarse. La primera predicción es la del libertador Simón Bolívar, quien dijo que Centroamérica por sus pueblos y ubicación geográfica estaba llamada a ser la nueva Bizancio; es decir la capital del mundo moderno. Es el prócer José Cecilio del Valle quien profundiza y explica la visión bolivariana. El redactor del Acta de Independencia dijo²⁴ que podía ser una región de luces y riquezas por su ubicación entre mares y facilitar la comunicación entre los continentes; ser el puente natural de las Américas, por la fertilidad y el clima de sus tierras, la flora y fauna exuberante, los numerosos ríos y lagos que la riegan y los seres físicos que la pueblan.

Con todos esos recursos, ¿por qué el subdesarrollo? Veamos la segunda predicción. Ésta trata de la explicación de un hecho que describe en sus memorias Miguel García Granados:²⁵ el primer Presidente de las Provincias

24 Discurso pronunciado en el acto de la instalación de la Sociedad Económica el 29 de noviembre de 1829, publicado en el libro *Valle, escritos y discursos*, selección de Rafael Heliodoro Valle. Edición de la Secretaría de Educación Pública de México, 1943, páginas 96 y 97.

25 Bajo el epígrafe “¡Un puerco bota al señor Presidente!”, cuenta don Miguel García Granados que al salir de la Catedral en unión de todas las autoridades, de oír un *Te Deum* con motivo de la toma de posesión, un puerco de los que llevaban al mercado se soltó y echó a huir. El dueño,

Unidas del Centro de América, Manuel José Arce, el día de la toma de posesión, regresando del acto religioso de celebración, fue atropellado en la esquina entre la Catedral y el Palacio Nacional por un cerdo furioso que se había escapado del dueño que lo perseguía. Un suceso triste de mal agüero, contaba don Miguel. Dos años después de este acontecimiento, en 1826, cuenta el historiador Alejandro Marure,²⁶ Arce impulsó lo que sería el primer golpe de Estado de nuestra historia.

Con el objetivo de evitar la entrega de cuentas de los gastos de su administración y para postergar las elecciones federales, lo que implicaba una ampliación del periodo de gobierno, Arce emitió un decreto presidencial por medio del cual disolvía el Congreso Federal. Otro historiador, Agustín Gómez Carrillo, registra que la Suprema Corte de Justicia de Centroamérica emitió una resolución declarando la nulidad del decreto presidencial y que, como respuesta oficial, en lugar de obedecer la orden judicial, se constituyó, de inmediato, un tribunal militar que en juicio sumarísimo, secreto y sin garantías, declaró la traición de los honorables magistrados y los condenó al exilio y confiscó sus bienes. Si la resolución del Poder Judicial centroamericano hubiese sido cumplida, ni duda cabe, otra sería nuestra historia.

Pero en virtud del ilegal decreto gubernamental Arce quedó erigido en juez de los mismos que tenían derecho para juzgarlo; se abrogó la facultad de alterar las bases de las elecciones que postergó y la de fijar el punto de reunión del nuevo Congreso, atribuciones que “exclusivamente pertenecían a la representación nacional”.²⁷ “*He aquí cómo el primer Presidente de Centroamérica se revistió de todos los poderes y obró como un soberano absoluto en todas las diversas secciones de la administración pública; de manera que, hablando vulgarmente, puede decirse de él, que fue Congreso, Ejecutivo y Senado de la Nación; Asamblea, Consejo, Corte de Justicia y jefe del Estado de Guatemala*”.²⁸

Recordemos ahora, con el propósito de resaltar la justicia y su valor, a los ciudadanos magistrados de la Suprema Corte de Justicia Centroamericana de 1828: LARRAVE, LÓPEZ, VALENZUELA, MORENO y ESPINOSA. ¡Si su justo fallo se hubiera cumplido, otro fuera nuestro destino!

como es natural, lo persiguió con empeño; sintiéndose acosado, atravesó furioso una bocacalle a tiempo que pasaba la comitiva política...; pero la suerte quiso que el inmundado animal tropezase con Arce, dando en tierra con tan gran excelencia. Esta anécdota, cuenta, explotó por la maledicencia, hizo reír mucho tiempo y se “decía que era de mal agüero para el futuro presidente” (García Granados, Miguel. *Memorias del General Miguel García Granados*).

26 Marure, Alejandro. *Bosquejo Histórico de las Revoluciones de Centro América*. Tomo primero. Librería de la Viuda de Ch. Bouret. París, México. 1913, páginas 121-146.

27 Marure. *Ibid*, página 154.

28 *Ibid*, páginas 166 y 167.

Fue la noble Costa Rica quien, al responder a la comunicación del golpe de Estado referido hizo un llamado para restaurar los verdaderos intereses de la República por “los estragos, atrasos, desmoralización y descrédito... y por la tendencia peligrosa contra la libertad y seguridad pública,... que nos amenaza con la triste alternativa de sucumbir al peso de una tiranía doméstica, o de perecer a los filos del cuchillo revolucionario”.²⁹

El comunicado oficial costarricense advierte, desde entonces, las consecuencias de las medidas de hecho que agobiaron a nuestros pueblos. “El Estado de Costa Rica... no puede contemplar, sin un secreto espanto y profundo sentimiento la terrible perspectiva y triste degradación a que rápidamente camina la República... Este Gobierno no alcanza a entrever sino una larga cadena de males, ruinas y desastres sobre los pueblos de la República...”.³⁰

Y hoy, cuando todavía nuestros Estados viven un proceso de modernización democrática, vemos en el pasado inmediato gobiernos caracterizados por la falta de sumisión a las leyes y personas o grupos que han preferido las vías de hecho para plantear o imponer intereses o para resolver conflictos; la historia nos encuentra en un momento trascendente de construcción de verdaderas Repúblicas, de esfuerzos para dividir los poderes del Estado. Desde Montesquieu quedó claro que el gobierno debe ser limitado porque constituye “una experiencia eterna”, una actitud antropológica, que todo hombre que tiene poder se siente movido a abusar de él hasta que encuentra límites y que, por lo mismo es preciso que el poder enfrente al poder.

Y es el Poder Judicial el que limita y somete los actos de los habitantes de un país a las leyes, el que asegura el cumplimiento del Derecho. Su eficiente funcionamiento permite condiciones para convivir en paz y alcanzar el progreso. Hay una relación dialéctica entre libertad, justicia y seguridad ciudadana. La libertad es la seguridad del ejercicio pacífico de los Derechos Individuales. La justicia protege y restaura los derechos que están amenazados o cuando se han conculcado. Una vida protegida, segura, en la que las personas cooperan, conviven en armonía, sin desconfianza ni temor, donde la fuerza y la violencia son inhibidas o controladas, sólo puede ocurrir en un Estado de Derecho.

Y es que podemos comprobar, que los países desarrollados lo son, llegaron a serlo y progresan porque, dentro de los aspectos que posibilitan su evolución y progreso encontramos como características esenciales:

1. Una Constitución Política de rigurosa observancia que consagra los principios, valores y fines que guían la vida en común.

29 Nota oficial del Gobierno de Costa Rica. *Ibid*, página 71.

30 *Ibid*, página 71.

2. Un gobierno que representa legítimamente al pueblo, sometido a la ley y conformado por autoridades electas en sufragios generales, periódicos libres y limpios.
3. Poderes estatales divididos (esencialmente Legislativo, Ejecutivo y Judicial) pero interrelacionados, cada uno con funciones y atribuciones precisas, que se controlan recíprocamente. La separación de los poderes es impulsada por la necesidad de un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales; al servicio de las personas, que funciona para fortalecer y resguardar la dignidad humana y los Derechos Esenciales.
4. Mecanismos de representación que permiten a las personas y grupos sociales participar en condiciones de igualdad en la elaboración de políticas y leyes, así como la existencia de canales de diálogo y de participación social.³¹
5. Vías y procedimientos expeditos, claros, sencillos y transparentes para:
a) tomar, revisar y ejecutar decisiones administrativas y judiciales y b) evitar y resolver conflictos interpersonales, entre individuos y el Estado o derivados de la actividad del Estado. Funcionamiento eficiente y responsable de las instituciones públicas.
6. Imperio de las leyes creadas por el órgano de representación popular.
7. Capacidad para garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas y para generar condiciones de superación individual y social.
8. Ciudadanos que ejerzan sus derechos por las vías legales y cumplan con sus obligaciones.

John Stuart Mill, en su obra *Del Gobierno Representativo*, expone que las instituciones políticas son obra de los hombres y que, por lo mismo, deben su origen y existencia a la voluntad humana, por lo que es la acción voluntaria de los hombres la que los hace lo que son y que, por lo mismo, para que funcionen bien se requieren por los menos tres condiciones:

31 En un auténtico Estado de Derecho, los partidos políticos son el instrumento idóneo para la actuación política; deben representar de manera responsable los intereses, las necesidades y las aspiraciones de los diversos sectores que integran una nación, ejercer una influencia activa y dinámica que trasciende el marco electoral, en la búsqueda de soluciones eficaces a la problemática nacional; así como desarrollar actividades para alcanzar consenso a través del diálogo y priorizar los intereses sociales que cada uno de ellos representa. Para impulsar el pluralismo político, resultado de una sociedad compuesta por muchos grupos y centros de poder, debe favorecerse y estimularse el crecimiento y desarrollo de organizaciones populares para contribuir a la ampliación de la participación pública y contrarrestar la tendencia a la concentración absoluta del poder y evitar la violencia como forma de defender o acceder lo que se considera justo.

1. *El pueblo al cual se destina una forma de gobierno debe consentir en aceptarla, o, al menos, no debe rehusarla hasta el punto de oponer un obstáculo insuperable a su establecimiento.*
2. *Debe poseer la voluntad y la capacidad de hacer todo lo que sea necesario para mantener su existencia, y*
3. *Debe poseer la voluntad y la capacidad de hacer lo que dicha forma de gobierno exija de él y sin lo que no podría alcanzar su fin.*³²

En un Estado así, según John Locke, *las leyes no se hacen por hacer sino para su aplicación y para constituir de ese modo los lazos con que la sociedad mantiene a cada parte del cuerpo en su lugar y sus funciones debidas.*³³ La razón es simple: el pueblo, y por lo mismo, las personas que lo integran, tienen capacidad y voluntad para dominar sus pasiones, controlar sus intereses, someter sus actos a la ley y, cuando sea necesario, remitir a ella la reparación de sus agravios reales o supuestos, para sostener la existencia del gobierno establecido, para suministrarle los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.

El Estado de Derecho y la democracia tienen como punto de partida el cumplimiento de la ley y el bien común. De acuerdo con Georges Burdeau *el poder no es enemigo del derecho sino su inteligencia. La función del poder es la de realizar el Derecho.*³⁴

Al Derecho corresponde fijar el marco general y obligatorio dentro del cual ocurre la vida social. Es un sistema de normas de conducta y procedimientos establecidos con el propósito de guiar el comportamiento en forma voluntaria o coactivamente, conforme la razón. El Derecho es el instrumento idóneo del Estado para alcanzar y mantener condiciones de certidumbre en las relaciones humanas y permitir la consecución de la justicia, entendida ésta como la realización coactiva del ordenamiento jurídico por los tribunales de justicia, cuando no es observado voluntariamente.

Cuando una norma jurídica se ignora, es transgredida o quebrantada, se daña lo que la sociedad considera como justo. Desde luego, también se afecta la moral pública y se arremete la estabilidad política y viola el pacto social.

Esta pervivencia y capacidad regeneradora del ordenamiento jurídico, producida por el cumplimiento obligatorio de las leyes, se efectúa en buena

32 Mill, John Stuart. *Del Gobierno Representativo*. Editorial Tecnos.3a. Edición, España, 2000. página 6.

33 Locke, John. *De la Disolución del Gobierno*. Editorial del Partido Revolucionario Institucional. Material de Divulgación y Cultura Política. No. 1. México, 1975, páginas 6 y 7.

34 Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencias Políticas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. Tomo I, página 364.

medida por el funcionamiento de un sistema judicial independiente, que asegure la aplicación del Derecho. Esta es la función de los tribunales de justicia. De acuerdo con John Rawls *la justicia es la primera verdad de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas del pensamiento*.³⁵

Desde Roma se llama Jurisprudencia a la ciencia del Derecho Positivo. *Jus*: derecho; *prudencia*: prudencia, buen juicio, cautela, moderación. Al llamarse a la Jurisprudencia la ciencia del Derecho, deducimos que se debe crear y aplicar el Derecho con prudencia; de tal manera, el análisis del mismo no puede reducirse a la lógica formal, a la interpretación literal. Prudencia implica buscar y considerar el sentido, la voluntad del legislador, el propósito del bien común, la vocación humanitaria que lo anima, los principios de Derechos Humanos y las consideraciones sociológicas y culturales por las cuales se juzga a un individuo concreto por un hecho específico. Desde la antigua Grecia, se afirmaba que la justicia era una exigencia para que funcionara la convivencia; la Biblia la señala como causa de la riqueza de las naciones.³⁶

La justicia es una de las razones esenciales del Estado moderno. *Es la primera tarea del Estado. Si no se asegura la justicia, el ciudadano no se beneficia de ninguna garantía y no se apegará a su territorio que podrá ser destruido por cualquier vecino o soberano, dejándolo en la pobreza. Para su estabilidad, el Estado necesita el consenso de sus habitantes. Una vez logrado, éstos podrán vivir en paz y seguridad con su familia y gozar tranquilamente de los bienes obtenidos legalmente*.³⁷

La figura y el papel del juez es de gran importancia, no sólo sirve de intermediario entre la coerción y la justicia sino es el que, en los casos concretos, le da vida a los principios y preceptos normativos y ratifica los objetivos sociales colectivos, homologados por los organismos que gozan de la representatividad democrática, con lo cual provoca en el ciudadano confianza plena en las instituciones y en las leyes y, por lo mismo, ratifica el valor de la participación ciudadana a través de las vías legales.

La función judicial dirige la tutela concreta e individualizada de derechos insatisfechos, mediante la consiguiente actuación de la norma jurídica al caso concreto.

La experiencia de las naciones demuestra que la democracia y el progreso pasan por la necesaria existencia de poderes judiciales funcionales y eficientes, integrados con jueces probos, dignos y capaces.

35 Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México 1979, página 10.

36 "La justicia engrandece a las naciones, el pecado empobrece a los pueblos". Proverbios 14.34. *Antiguo Testamento*. Editorial Desclé. 2001. Bilbao, página 912.

37 Abrabanel, Philippe. *Justicia y Desarrollo Democrático en Italia y América Latina*. Seminario de Formación e Información. UNICRI. Publicación No. 45. Roma 1992, página 296.

El desarrollo económico, social y político de un pueblo y la democracia, así como las condiciones de una vida civilizada y la convivencia en armonía, dependen de poderes judiciales que garantizan:

1. Una justicia accesible, pronta y expedita, sustentada en el respeto de derechos y garantías fundamentales.
2. La función judicial como garante y protectora de la Constitución Política y de la legalidad.
3. La credibilidad y legitimidad de las instituciones judiciales.
4. Condiciones y garantías para la existencia de una judicatura independiente e imparcial.
5. La resolución justa y oportuna de los conflictos planteados.
6. Las resoluciones judiciales explicadas en forma clara y sencilla, dictadas en procedimientos orales y públicos.
7. El ingreso y ascenso de jueces por capacidad y méritos, conforme reglas de carrera judicial.
8. Estabilidad en el puesto de juez.
9. Responsabilidad administrativa, civil y penal de los jueces.
10. Procedimientos administrativos para conocer faltas administrativas de los jueces y magistrados con observancia de las reglas del debido proceso.
11. Formas democráticas y descentralizadas de gobierno del Poder Judicial.

Del buen funcionamiento del Poder Judicial proviene, en buena medida, la fortaleza de la democracia en los países desarrollados.

Las características citadas arriba, al ser comparadas con la realidad de los Poderes Judiciales centroamericanos aportan elementos para su evaluación. Por lo general, dentro de las características históricas de carácter negativo del órgano estatal, encargado de la justicia en la Región, encontramos:

1. Debilidad frente a los otros poderes.
2. Injerencias externas e internas en las decisiones judiciales.
3. La ineficiencia del sistema judicial es factor de impunidad.
4. Falta de credibilidad social en la justicia.
5. Conflictos sin resolver, derechos sin concretar, falta de certeza jurídica.

6. Sumisión y dependencia de los jueces.
7. Inclínación a la corrupción o falta de medios para enfrentarla.
8. Burocratización y ritualismo en la administración judicial y la operación de la justicia.
9. Politización de la justicia.
10. Bajo nivel técnico de los operadores de la justicia.
11. Denegación de justicia.
12. Difícil acceso a la justicia y retraso judicial malicioso.
13. Inestabilidad y movilidad de jueces.
14. Falta de motivación de los fallos judiciales.
15. Tráfico de influencias.
16. Formas atrasadas y centralizadas de gestión administrativa del gobierno judicial.
17. Inseguridad ciudadana.

Es importante destacar otra vez que, a pesar de las anteriores características citadas, han existido jueces capaces y honrados y, desde luego, Cortes Supremas de Justicia de mérito y visión; pero lo que ocurre es que, sin la voluntad política de los otros organismos de fortalecer dicho poder estatal y la inexistencia de garantías, medios y procedimientos que permitan la independencia judicial, poco puede hacerse.³⁸ El procesalista Julio Maier afirma que es una verdad de Perogrullo decir que el ordenamiento jurídico esté íntimamente ligado a la forma de organización política.³⁹

El tema de los Tribunales de Justicia cobra tal relevancia, que su situación permite establecer y medir el estadio de desarrollo de una sociedad, ya que refleja la realidad política, económica y social imperante.

38 Una reciente investigación sobre el sistema de justicia en Nicaragua señala como los principales problemas del sistema los siguientes: *el control ejercido por la élite política sobre las instituciones del Estado, dentro de las cuales se ubica el Poder Judicial... la verticalización del sistema de justicia..., la falta de recursos humanos y materiales..., el desarrollo insuficiente del sistema de justicia..., una cultura de derechos humanos que no ha logrado permear todos los niveles de la sociedad y del sistema... y el movimiento de organizaciones de la sociedad civil no se ha apropiado a fondo del tema del sistema de justicia.* Centro de Acción Pro Derechos Humanos. Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Managua, Octubre, 2003. Sin Publicar.

39 Maier, Julio. *Democracia y Administración de Justicia Penal en Ibero América. Reformas Procesales en América Latina.* Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, página 25.

Los esfuerzos de mejoramiento encuentran que:

*El enemigo fundamental de la libertad es el abuso de poder. El poder del Estado debe estar por lo tanto dividido, puesto que sólo el poder detiene al poder; así pues, no hay Estado Liberal de Derecho sin un Poder Judicial autónomo.*⁴⁰

¿Tenemos conciencia de la urgencia de poderes judiciales independientes y modernos? ¿Podemos considerar que existe voluntad política real de los sectores de poder, para someterse al Derecho? La buena fe y los propósitos no son suficientes; numerosas medidas positivas se han visto frustradas; serios esfuerzos no han producido los resultados esperados, porque subsiste la creencia de que el poder está por encima de las leyes. Esta es la realidad de la mayoría de los países centroamericanos. Queremos justicia sin ceder privilegios, es decir, sin dar nada a cambio. Para alcanzarla necesitamos una crítica permanente de nuestro ser histórico, someternos a la prueba de la realidad y la actualidad para conocer lo posible y lo deseable y lo que hay que hacer para alcanzarlo. Debemos racionalizar los conocimientos y las prácticas porque la justicia es, y deberá ser, una creación permanente de nuestros pueblos.

Se ha aumentado el número de jueces, se les ha rotado y despedido; se han creado órganos de supervisión; establecido nuevos tribunales; modernizado la oficina judicial; mejorado la distribución y organización de competencia; implementado centros estadísticos, de capacitación y de recursos humanos; mejorado salarios e instalaciones físicas; emitido acuerdos, instrucciones, formulado llamamientos morales, humanos, patrióticos; se han modificado procedimientos ¿Qué pasa? ¿Es que nada puede hacerse? ¿Es tan difícil cambiar?

Lo primero es comprender el problema en su total dimensión, conocer las causas, puesto que las medidas citadas se han dirigido a los efectos. Cuando se plantea que las deficiencias se producen, en cierta medida, por falta de entendimiento, claridad o conocimiento de los requisitos y requerimientos de un Poder Judicial; por la indiferencia de la ciudadanía, y la falta de voluntad estatal es porque: o prevalecen conceptos erróneos sobre la justicia o no se visualiza la necesidad de funcionamiento conforme las exigencias del sistema democrático de gobierno.

Veamos un ejemplo, Antonio Batres Jáuregui, escritor y jurista guatemalteco, erudito y honrado, abogado litigante, Juez, Magistrado y Presidente de la Corte Suprema de Justicia en la segunda década del Siglo XX nos ha legado en su obra *La América Central Ante la Historia, Memoria de un*

40 Anillar de Castro, Lolita. "Notas para el análisis de las relaciones entre democracia y justicia penal". Simposio Internacional sobre la Transformación de la Administración de Justicia Penal. *Hacia una Nueva Justicia Penal*. Argentina 1989, página 42.

Siglo: 1821-1921, una visión que aún, probablemente, puede ser compartida, consciente e inconscientemente por ciertos grupos o personas.

Para Batres Jáuregui, la justicia en Guatemala fue, por lo general, entre 1821 y 1921, *pura, recta, y eficaz, a ella se consagraban sus ministros; la vida era tranquila, cómoda y barata; prevalecía la sencillez de costumbres; la criminalidad y la falta de decoro no se habían generalizado...*⁴¹

La cita anterior, capaz de despertar más de alguna nostalgia, la confirma el autor de referencia al aseverar que (en una de las dictaduras, si no la más cruenta y oscurantista del Siglo XIX): *la justicia base de paz y el orden contó con un personal de hombres honrados, dignos, instruidos, respetables y muchas veces liberales.*⁴²

El régimen del dictador Rafael Carrera (al que se refiere el jurista Batres) duró 22 años, y lo ejerció en forma vitalicia, por decreto del Congreso de la República. Fue el más conservador de todos los de este país pues disolvió la Federación Centroamericana y apagó las luces de la ilustración que encendieron los próceres independentistas. ¿En qué se basó Batres para afirmar las bondades y efectividad de la administración de justicia en ese período, que por cierto restauró la servidumbre y la influencia del clero en el gobierno?

En la obra referida, el citado autor señala que en el gobierno de Manuel Estrada Cabrera (otra dictadura de veinte años): *La Corte Suprema de Justicia trabajaba con actividad e independencia. Yo, como presidente de tribunal, no falté ni un solo día (al trabajo) y se me consideró teniendo una guardia en mi casa.*⁴³ En la cita anterior comienzan a apreciarse las razones de las afirmaciones de Batres Jáuregui: “*Trabajaba con actividad e independencia*”, “*No falté ni un solo día*”, hombre probo, que no gozó de ningún privilegio y que fue reconocido con haber tenido una guardia en casa.

Como se ve, por un lado estamos frente a un hombre honrado, pero que no entiende el concepto de independencia judicial, considera superior al Ejecutivo y prioritario al orden que impone el régimen de turno y, por otro, existe afinidad ideológica con el poder político, para ambos: *la seguridad depende del orden, no de la justicia.*

41 El Estado actual puede explicarse por sus orígenes y evolución, puesto que el pasado permite comprender el presente, pero es el presente el que plantea los interrogantes que hacen buscar el pasado, esta es la importancia de la Historia, la que dice Batres en la introducción de su obra, tomo III, “*debiera servir de aterradora lección para nuevas orientaciones...*”. Batres Jáuregui, Antonio. *La América Central ante la Historia. Memorias de un Siglo 1821-1921*, Tomo III, página 186.

42 *Ibid*, página 237.

43 *Ibid*, página 676.

El mismo Batres describe en su trabajo, con la indiferencia de un juez aséptico, que el Presidente mandaba a fusilar y torturar sin intervención de los tribunales ni miramientos, juzgaba sumariamente y decidía conflictos sin necesidad de proceso judicial; hasta nos dice que en los mismos tribunales se recomendaba a las personas recurrir directamente al Jefe de Estado, para obtener una resolución administrativa rápida de sus problemas o una protección oportuna de sus derechos; es decir que proponía, como más práctica y viable la voluntad del dictador de turno en sustitución de la ley y los procedimientos judiciales. Y desde luego tenían razón, este tipo de requerimientos permitían la resolución del conflicto, pero sin reconstruir ni probar los hechos, sin leyes ni juicios; bastaba la voluntad todopoderosa del dictador o sus más cercanos colaboradores.

Citamos a Batres para conocer una visión llamada a superar por la democracia; condenarlo fuera de su tiempo sería un verdadero anacronismo.

A manera de información tragicómica sobre la resolución de conflictos por vías distintas a las judiciales, narramos lo que ocurrió en la década de los ochenta del recién pasado siglo en Guatemala: durante una de las últimas dictaduras (1983-1985), un león marino fue encontrado en una de las playas pertenecientes a una pequeña aldea de pescadores en el Mar Pacífico. Los aldeanos se apropiaron del bien *nullus*; el suceso despertó curiosidad en las poblaciones cercanas y pronto hubo numerosos visitantes que pagaban cinco centavos de Quetzal (entonces la moneda era equivalente al dólar) para ver al simpático mamífero acuático.

Una mañana desapareció Fortunato, bautizado con tal nombre por la suerte que llevó a sus anfitriones; pese a la afanosa búsqueda no lo encontraron. Un día después apareció en la playa de la población vecina, cuyos habitantes ni lerdos ni perezosos se apoderaron del león marino y empezaron a cobrar la misma cantidad a los numerosos visitantes. Los reclamos de los primeros dueños, que nunca cesaron de perseguirlo, fueron desoídos; las poblaciones empezaron a pelear un juicio. ¿Cuántos años dura un juicio?, ¿puede un juez resolverlo? Fueron los contendientes a plantear el caso a las autoridades militares de turno y la decisión inmediata fue devolver el león al mar, con lo que se anuló todo lo que desde el Derecho Romano al Derecho Civil actual se ha establecido sobre la propiedad de los animales que pueblan el mar, el cielo y la tierra.⁴⁴ Poco tiempo después apareció muerto. ¿Arquetipo de Justicia Militar de la época?⁴⁵

Pero, volviendo a Batres, cuando un caso era planteado en un tribunal, si es que se ejercía la acción, los jueces, afirma: *no recibían indicaciones de nadie*; lo cual, resulta difícil de creer, y no decimos que mienta el respetable abogado,

44 *Instituciones de Justiniano*. Ediciones Hilistas. Argentina, 1976, páginas 84 y 85.

45 Publicado en los medios de comunicación escritos de Guatemala en diferentes reportes.

sino por la simple razón de que el dictador no le pedía al Presidente de la Corte su intervención o porque el concepto “nadie” no incluía al dictador que era el único jefe. Es más, sin necesidad de recibir órdenes, los jueces que querían conservar el puesto buscaban voluntariamente averiguar cómo le gustaría al gobernante de turno que se decidiera el conflicto; repito, si querían conservar el puesto.

El jurista e historiador asegura que los jueces resolvían conforme a la ley; pero, como se dijo, posiblemente no veían nada extraño en la intervención del jefe de gobierno ni que tomara decisiones que correspondían a la judicatura, les diera órdenes o que tuviera la última palabra; y desde ese punto, tal vez eran o se creían moralmente independientes de cualquier otra sujeción o interés.

Para aclarar este sentimiento puede ilustrarnos el diálogo que relata Diógenes Laercio entre Dionisio el viejo, tirano de Siracusa, y Aristipo, discípulo de Sócrates:

Dionisio, para hacer ver a Aristipo que es su esclavo, le dice:

*Aquel que va a vivir con un tirano
Se hace su esclavo aunque libre sea.*

Repuso Aristipo, para hacer ver al tirano que le servía voluntariamente:

*No le es esclavo, si es que libre vino.*⁴⁶

Dionisio afirma que quien se somete es esclavo aún contra su voluntad, en cuyo caso la esclavitud es sufrida y por destino; Aristipo dice que no es esclavo ni sufre el que se somete libremente. Esa es la diferencia que separa la esclavitud del servilismo.

Pero, por otro lado, ¿qué se podía exigir a jueces que trabajaban con el fantasma de las leyes muertas por las dictaduras? ¿No era acaso una posibilidad reducirse a la gramática y a la cita de artículos cuando no se podía determinar con justicia el contenido de las sentencias?

Los Tribunales de Justicia de distintos países se inspiran en lemas que expresan la razón esencial de su tarea y misión: En la entrada de algunos aparece: *Suun Cuique Tribuere* (dar a cada uno lo suyo). El símbolo de la Corte Suprema de Estados Unidos es: *Justicia igual bajo la ley*.

En alguno de nuestros países, quizás, podría decirse que el concepto guía predominante es el siguiente: *Ningún acto del poder legislativo ni ejecutivo está*

46 En ambos casos la voluntad ha sido sometida; en el primero, por la ajena; en el segundo, por determinación propia. Diógenes Laercio. *Vidas de los más Ilustres Filósofos Griegos*. Tomo I. Biblioteca de Filosofía. Ediciones Folio S.A. España, 2002, página 96.

sujeto a la revisión de los tribunales de justicia, los cuales no pueden conocer de la nulidad o injusticia que aquéllos contengan. Este fue, por cierto, el artículo de un decreto emitido en Guatemala por Rafael Carrera, el 27 de septiembre de 1845; marca con precisión, y desde entonces, la tarea del Poder Judicial del que hablamos: resolver lo que le es permitido, por regla, nada trascendente, o mantener abiertos pero sin solución, otros casos. Hubo tiempos en los cuales los tiranos tenían a todos los ciudadanos bajo la amenaza de un proceso judicial.

Puede verse, entonces, la sumisión histórica del Organismo Judicial a los otros dos poderes del Estado y lo limitado del concepto de independencia: a ejercer sobre los asuntos que llegan a los tribunales y que son los menos, porque se excluye todo lo que se refiere a los actos del Estado. Están fuera, también, los asuntos entre particulares que los políticos se prestan para resolver por vías distintas a las judiciales: las administrativas o de hecho.

Los jueces, en un ambiente de inexistencia de condiciones para juzgar con independencia e imparcialidad, se inclinan, en lugar de resolver conflictos, a enredar los casos con requisitos de forma, promovidos en buena parte por aquellos abogados que viven de los conflictos y no de su solución. Así, obligados por las circunstancias o por comodidad, al margen de la realidad económica, social, étnica, religiosa o cultural, sin tomar en cuenta las necesidades y circunstancias históricas sociales y económicas se dedican a *la aplicación pasiva y mecánica de las normas en la vida práctica.*⁴⁷ Por eso el lema de las judicaturas burocráticas es: si lo podemos hacer difícil, ¿para qué hacerlo rápido?

Durante mucho tiempo, las Constituciones Políticas fueron las grandes ausentes en la mayoría de las resoluciones judiciales y siguen siéndolo en cierta medida. Sólo se consideraba la leyes ordinarias, y dentro de éstas predominan las procesales o adjetivas que dejan de ser un medio para alcanzar la justicia y transformarse de esa manera en un fin en sí mismas; porque, la verdad está totalmente condicionada al riguroso cumplimiento de determinadas formas, que desarrollan y prescriben las exclusivas condiciones que deben reunir los actos procesales para la reconstrucción de los hechos y la determinación del Derecho. La verdad material es la que interesa y la que menos se busca.

Advertencias y posturas correctas las hubo siempre. En 1853, el Presidente y prócer guatemalteco, Mariano Gálvez, que impulsó el sistema acusatorio y el juicio por jurados oral y público, dijo en un mensaje a la Asamblea Legislativa que la paz y el bienestar son inconcebibles *mientras la Constitución política sea*

47 Cappelletti, Mauro. *La Justicia Constitucional y Supranacional*. Editorial Porrúa. México, 1993, 74 páginas.

*un simulacro burlado en nombre de las leyes secundarias, emanadas de tronos corrompidos elegidos en tiempo de barbarie.*⁴⁸

El fortalecimiento del Poder Judicial no es tarea de un hombre; es de una Nación y cada vez de la humanidad, sobre todo en aquellos delitos que nos afectan a todos.

En un contexto en el que la democracia no se ha instalado del todo, es posible la poca comprensión sobre el rol de los jueces, hasta que uno es víctima de un delito o víctima de la administración de justicia, lo que ocurre cada vez más a las personas por el consecuente aumento de la conflictividad, del delito, del abuso y del debilitamiento de los vínculos sociales. A falta de otras experiencias se recurre, en ese ambiente, a la violencia como forma de resolver conflictos e imponer razones; por lo mismo, se tiende a requerir de las *bondades* represivas y la utilización de medidas de hecho provenientes del Estado-Policía donde se concibe al juez como una especie de sicario atenuado al que le atribuyen las funciones de un inquisidor del siglo XV: *celar, aterrar, castigar*.⁴⁹ Así, la *justicia* es para los otros, puesto que para el tratamiento de los asuntos y problemas personales se reclama trato especial: se quieren y buscan privilegios.

El poder tradicional espera de los jueces servilismo y espíritu legalista; actitudes que son calificadas como probas, honestas y sobrias. ¿Qué importa la duración de la mayoría de los juicios civiles, si los juicios ejecutivos que interesan a los grandes intereses económicos se resuelven de manera expedita? ¿Qué más se quiere de la justicia penal si está diseñada para reprimir a los sectores económicamente más débiles? ¿Y de la justicia laboral, para qué otra, si es buena la que no sirve? ¿No es acaso mejor ley la contenciosa-administrativa, la que no se dicta o la de los trámites interminables? ¡Qué más garantía que aquella que garantiza la última palabra política en la Corte Suprema de Justicia o la Corte de Constitucionalidad!

Al iniciar los procesos democráticos, la mayoría de países del área continuaron con los mismos esquemas de funcionamiento e integración de los poderes judiciales. Gobiernos democráticos encontraron, así, poderes judiciales conservadores que obstruyeron la aplicación de nuevas leyes y las reformas, también alentaron las reacciones y fueron bastión de la oposición tradicional.

Como consecuencia, en lugar de hacerlos independientes, los nuevos gobiernos buscaron y coparon o se repartieron en el Judicial cuotas de poder

48 Citado por Jorge Mario García Laguardia. "El Tribunal Constitucional. Nueva Institución de la Constitución Guatemalteca". *En Derechos Fundamentales y Justicia Penal*. Editorial Juricentro. Costa Rica, 1992, página 385.

49 Caro Baroja, Julio. *El Señor Inquisidor*. Editorial Alianza. España, 1994, página. 85.

con fines de cogobierno, primero, y luego de hegemonía y, esencialmente, de impunidad. Los más altos cargos, salvo excepciones, fueron dados con la misión específica de proteger intereses, políticas arbitrarias o políticos.

La maquinaria gubernamental la ocupó rápidamente en un nuevo discurso; es decir, se cambió para seguir igual: el Estado y sus funcionarios siguieron actuando sin sumisión a la ley. Las pugnas del Poder Judicial han ocurrido por la sustitución de influencias políticas que se dan cuando llegan al gobierno nuevos partidos o grupos que quieren, exigen y buscan incidir en la judicatura.

La alternabilidad en el poder político, producto de elecciones periódicas, virtud y cualidad de la democracia y forma por la cual el gobierno adquiere legitimidad, es trasladada erróneamente y se da temporalidad al cargo judicial que, por naturaleza, es y debe ser estable; todo por el afán de los políticos de turno de evitar controles, de contar y repartir espacios y cuotas de poder; eso explica la debilidad del Poder Judicial y el pronunciamiento de su crisis.

Pero en plazo breve, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ya no se ven ni se sienten como subalternos; se niegan sólo a recibir órdenes; se proponen como órgano aliado o parte vital del poder o reclaman a cambio el reconocimiento de espacios o intereses económicos, gremiales, etcétera. Así se forma en la cúspide de la Justicia Nacional un verdadero poder, pero no es el que manda e instituye la Constitución. Muchos jueces pasan de empleados a correligionarios; surge, entonces, lo que se conoce en otros países latinoamericanos como tribus o clanes judiciales.

La independencia de un sistema de justicia exige evitar influencias externas o internas que interfieran o impidan la actividad jurisdiccional o que limiten el respeto y cumplimiento de las decisiones judiciales.

Susana Sullivan Lagon señala al respecto: *En los gobiernos modernos se palpa una estrecha correlación entre un alto grado de independencia en la rama judicial y la estabilidad política, el respeto a los Derechos Humanos y la vitalidad de otras instituciones democráticas.*⁵⁰

Por increíble que parezca, da la impresión que en nuestro medio no está del todo claro cuál es la función de la justicia en el proceso de desarrollo nacional, ni la del Poder Judicial.

50 Sullivan Lagon, Susana. *El Papel del Poder Judicial Independiente*. Documentos de la Libertad. Número cuatro. Editores Asociados. Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, Julio de 1993.

Mientras en otros campos avanzan programas y medidas modernizadoras, en el sector justicia se mantiene la dependencia judicial en esencia, o con pocos cambios; subsiste la falta de condiciones para juzgar con imparcialidad e independencia.

Quizás por eso sea la institución más tradicional en la historia de nuestros países.

No obstante, la versión de los gobiernos de turno es la formal: *el aparato donde descansa la administración de justicia se encuentra a la altura de cualquier problema que dentro de los límites de su competencia se le llegue a plantear, resolviéndolo adecuadamente.*⁵¹ Lo que no puede ser cierto en donde los políticos tienen cuotas partidarias o estén integrados los tribunales por sus afines, dependientes y los cargos se concedan y mantengan como premio de lealtad y consecuencia.

La larvada y minúscula capacidad del Poder Judicial de un país puede explicarse por la poca posibilidad de substraerse al dominio férreo de poderosos grupos políticos, lo cual está vinculado con la escasa vitalidad jurídica.⁵²

¿Qué decir del papel desempeñado por la jurisdicción ante los abusos de poder, los privilegios y corrupción del Estado?

Una crítica valiente y constructiva sobre la actuación judicial durante las dictaduras militares, en las décadas pasadas, hace Roberto Bergalli, quien afirma, al referirse a la situación de Argentina (y cuyas observaciones se pueden extender, sin duda, a otros países del área), que *la clase judicial apoyó explícitamente o implícitamente al autoritarismo oligárquico militar; con desprecio de las mayorías populares.*⁵³

Funda Bergalli la aseveración descrita en que: *los miembros del Poder Judicial en sus niveles más altos han provenido o generalmente representan o a ellos están vinculados y por ellos están cooptados de los grupos predominantes en el tejido social.*⁵⁴

¿Qué decir de la desmesurada e impune corrupción de muchos de los gobiernos de las jóvenes democracias?

En conclusión, pareciera ser que, tras la independencia de España, a principios de Siglo XIX, y a pesar de haberse construido formalmente con ese motivo, no se conformaron materialmente Estados democráticos y republicanos,

51 González de la Vega, René. *La Justicia: Logros y Retos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993, página 38.

52 Herrendorf, Daniel E. *El Poder de los Jueces*. Editorial Abeledo Perrot. Argentina, 1994, página 11.

53 Bergalli, Roberto. *Estado Democrático y Cuestión Judicial*. Editorial Depalma. Argentina. 1984.

54 *Ibid*, página 1.

con funciones divididas y equilibradas. En la realidad se instituyó un Poder Ejecutivo hegemónico y fuerte, con un Legislativo débil y un más enclenque y endémico Organismo Judicial al que, hasta los adversarios políticos, están de acuerdo en mantener sometido.

Esta deficiencia original, de alguna manera no ha sido corregida. Los avances en materia económica no fueron o no han sido suficientemente acompañados de medidas de fortalecimiento del sector justicia. En verdad, justicia y desarrollo son inseparables, su alejamiento va en detrimento de los dos.

Cuando se afecta la parte más frágil de la personalidad del individuo se dice que se ha tocado el Talón de Aquiles,⁵⁵ en relación con el vulnerable calcañal del héroe griego.

De igual manera puede decirse que el punto más frágil de las democracias en América Latina, y en particular en Centroamérica, y quizás el menos comprendido, es el sistema de justicia, que no se ha distinguido por decisiones precisamente justas en nuestra historia o por resolver con oportunidad los conflictos entre personas. Aunque hay actuaciones valiosas.

Si los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de Salas de Apelaciones o jueces deciden o tratan de cumplir su misión en forma correcta, casi siempre se encuentran con un férreo sistema político dispuesto a hacer valer por cualquier medio sus intereses. Los espacios de modernización en el sector peligran constantemente bajo la amenaza de la falta de claridad o voluntad política de gobiernos y sectores que luchan por hacer prevalecer intereses particulares o gremiales sobre los nacionales, expresados en las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Según Alberto Binder, *cuando hablamos de la crisis de la justicia estamos hablando también de la profundidad de este fenómeno. La administración de justicia es burocrática, está sobrecargada de trabajo, carece de poder de investigación, no respeta las garantías ciudadanas previstas en la Constitución Nacional, no atiende a las personas, es lenta y formalista, está alejada de los ciudadanos y carece de prestigio social. Todos esos atributos son en mi opinión, elementos de la crisis.*⁵⁶

El tema del Poder Judicial empieza a ser tratado en nuestro medio. En las facultades de Derecho, por lo general, casi no se profundiza. Los enfoques tradicionales son de carácter ético. Más bien prevalecen frente a la justicia actitudes de tráfico de influencias. Las partes en un proceso judicial y sus

55 Barrientos Pellecer, César. *Los Poderes Judiciales*. El Talón de Aquiles de la Democracia. Editorial Magna Terra. Guatemala, 1996, 117 páginas.

56 Binder, Alberto. *Crisis en Transformación de la Justicia Penal en América Latina. Reformas Procesales en América Latina*. *Ibid*, páginas 73 y 74.

abogados mantienen, en no pocos casos, actitudes dilatorias, temerarias, maliciosas e irrespetuosas.

Las Escuelas de Estudios Judiciales tienen dificultades para capacitar más allá del dogmatismo y los jueces; no se interesan en que los conocimientos puedan aplicarse en la práctica libres de presiones; mientras, los abogados muestran más interés en las formas.

Ciertos sectores sociales no han considerado la importancia de la jurisdicción porque, al menos en el pasado inmediato, se le veía como un instrumento de poder por conservar o destruir.

Puede asegurarse que la tendencia predominante es, cuando mucho, la conformación de un Poder Judicial al estilo de los planteamientos iniciales de la Revolución Francesa: el poder más débil, *invisible* y *casi nulo*,⁵⁷ pero por razones distintas.

La experiencia y la realidad comprueban que *no es posible una democracia sin un Poder Judicial democrático, es decir, sin una estructura institucional que permita el Ius Dicere (ejercicio de jurisdicción o decisión judicial de conflictos) en forma democrática*.⁵⁸ Lo democrático se refiere, no a que los jueces consideren lo que piensa la mayoría para fallar sino a tomar las leyes aprobadas por el órgano legislativo, las que ya contienen los procesos de consenso nacional y las subsumen al caso concreto. Asimismo, a jueces nombrados conforme procedimientos transparentes y que ejercen la función con garantías que aseguran la independencia y la imparcialidad.

Es preciso aceptar *La gran lección de la historia y de la comparación jurídica: Esta lección es unívoca en el sentido de que ningún régimen dictatorial y opresivo ha aceptado jamás un sistema eficaz y no meramente nominal de justicia*.⁵⁹

Es importante reflexionar al respecto y eso es lo que hace Centroamérica. La opción es simple:

- Progreso o estancamiento;
- Tranquilidad o inseguridad;
- Orden con justicia o caos;
- Equilibrio de poderes, igual a Poder Judicial independiente;

57 Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Libro II. Capítulo VI. Editorial Altaya. España, 1993, página 116.

58 Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático*. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Ecuador, 1994, página 9.

59 Cappelletti, Mauro, *Ibid*, página 77.

- Poder Judicial independiente, igual a democracia;
- Desequilibrio de poderes, igual Poder Judicial dependiente y débil;
- Poder Judicial dependiente, igual totalitarismo, autoritarismo, dictadura, fracaso de democratización.

Todo lo anterior explica la importancia del movimiento de reforma y renovación judicial que atraviesa el área, de la cual el presente trabajo es expresión y resultado.

¿Dónde estamos y cuánto nos falta? Esta es una pregunta difícil de responder. Podríamos pensar mucho y muy poco; y podría ser que aunque lo dicho riña con principios lógicos, fuera cierto.

Veamos, según Michel Foucault, cuáles fueron los principios generales que inspiraron la reforma judicial en la Francia Revolucionaria a finales del siglo XVIII y que caracterizan hoy la justicia en la civilización contemporánea: *Un poder de juzgar sobre el cual no habría de pesar el ejercicio inmediato de la soberanía del príncipe; un poder de juzgar liberado de la pretensión de legislar; un poder de juzgar independiente de las relaciones de propiedad, y que, no teniendo otras funciones que la de juzgar, ejerciera plenamente su poder. En una palabra, hacer que el poder de juzgar no siguiera dependiendo de los privilegios múltiples, discontinuos, contradictorios a veces, de la soberanía, sino de los efectos continuamente distribuidos de la fuerza pública.*⁶⁰

Y al nacer a la vida independiente nuestros países en el siglo XIX, ¿qué males planteaban nuestros próceres para ser superados en el sector que tratamos?

José Cecilio del Valle dice sobre los jueces de la época anterior a la independencia: *Los jueces, que en vez de ser perpendiculares como la recta razón, se inclinan a una clase favorita; los jueces que a vista de un proceso, en vez de examinar lo que se demanda, preguntan quién es el que pierde... que en vez de ponerse en el centro y dar desde allí protección a todos, la niegan a unos y la franquean a otros... que protejan los derechos de una clase y depriman o desconozcan los de otra...*⁶¹ ¿Existen similitudes con la judicatura actual?

Hemos avanzado, sin duda, pero ¿cuánto? ¿Por qué retrocedemos constantemente?

60 Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar*. Editorial Siglo XXI. México, 1995, páginas 85 y 86. (Páginas 314).

61 Del Valle, José Cecilio. *Ideario Político*. Ediciones de la Secretaría de Educación Pública de México. México, 1943, página 123.

Estamos frente a algo que pudiera ser muy fácil, pero de inapreciable valor: que los jueces estén decididos a aplicar la justicia, que se les permita juzgar sin injerencias; tal proceder conlleva que los demás estemos dispuestos a obedecer las leyes y aceptar que, sea quien sea, el que la incumpla debe someterse a las consecuencias que la inobservancia del ordenamiento jurídico acarrea.

LOS OBSTÁCULOS Y LOS RETOS

Un Estado con poderes invisibles como denomina Norberto Bobbio en su obra *El Futuro de la Democracia*,⁶² a aquellos que actúan al margen de los controles democráticos y jurisdiccionales, que resisten y desprecian la legalidad y que, cuando no la manipulan o corrompen, presionan al órgano político para que los proteja, incluso a través de medidas de fuerza, para producir con ello ámbitos que permiten conservar espacios políticos, privilegios e intereses ajenos a los nacionales: es el primer y más grande obstáculo.

A estos poderes deben sumarse otros que tienen una incidencia real, fáctica y de hecho que determinan, en buena medida, las políticas de los poderes formales, los cuales no constituyen un fenómeno particular o de extraña existencia en las democracias; es más, siguiendo a Joseph Schumpeter, un *gobierno democrático no es la ausencia de élites, sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular*.⁶³

La razón es simple, aunque no por ello fácil de detectar. La fragilidad del sistema de justicia y la utilización de medidas discrecionales para enfrentar la criminalidad común, sirven o permiten también la antojadiza y arbitraria conducción o manipulación del poder político.

Nuestra historia inmediata demuestra que el Estado, a cambio de cierto “orden”, fue usado como arca particular contra los intereses nacionales. No debemos olvidar que ese orden no buscaba la democracia; era el pretexto de la dictadura. Dejemos que en *El Contrato Social*, Rousseau nos exponga la síntesis de la ya repetida verdad demostrada por la experiencia de los pueblos.

Se dirá que el déspota asegura a sus súbditos la tranquilidad civil; sea, pero ¿qué ganan con ello, si las guerras que su ambición ocasiona, si su insaciable avidez y las vejaciones de su ministerio les arruinan más que sus disensiones internas? ¿Qué ganan, si esta misma tranquilidad constituye una de sus miserias? Se vive tranquilo

62 Bobbio reconoce que algunas democracias son frágiles, vulnerables, corrompibles y frecuentemente corruptas, pero destaca su posibilidad de perfeccionamiento pues *para la toma de decisiones colectivas está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados*, el pueblo, los ciudadanos. Bobbio, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

63 Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, página 21.

también en los calabozos, pero, ¿es esto encontrarse y vivir bien? Los griegos encerrados en el antro del Cíclope, vivían tranquilos esperando el turno de ser devorados.⁶⁴

Algunos de los gobiernos surgidos de la democracia formal se han caracterizado por la corrupción y por no pocos intentos de reducir las garantías y derechos constitucionales a leyes ordinarias o actividades fuera de la legalidad. Una historia repetida de caudillos obstruye la voluntad nacional y desvía y hasta anula las perspectivas del Estado de Derecho.

¿Por qué nuestras jóvenes democracias han transitado sin un verdadero Poder Judicial? Esta es una pregunta compleja, pero pueden ofrecerse dos respuestas iniciales:

PRIMERO: Salvo Costa Rica, se creyó equivocadamente que la defensa de la seguridad y del Estado de Derecho correspondía a las Fuerzas Armadas y no a la justicia, concepción que llevó a los Estados Centroamericanos a invertir gigantescas sumas públicas y destinar altos porcentajes del presupuesto nacional en renglones castrenses, en detrimento del sistema de justicia y de otros servicios públicos; verbigracia educación y salud. La llamada Guerra Fría entre las potencias mundiales profundizó esta postura.

SEGUNDO: En la etapa que es identificada por científicos sociales⁶⁵ como democratización e incorporación de las masas a la política nacional, ocurrida en América Latina en la segunda mitad del Siglo XX, los Estados del área se modernizaron y las democracias fueron ampliadas; es decir, el poder político dejó de ser oligárquico y ya no respondió sólo a la defensa de la propiedad privada para comprender así otros sectores sociales; sin embargo, se mantuvo la estructura judicial propia de un Estado Policía o de gobiernos a cargo de caudillos. Nuestros Estados no supieron, no pudieron o no quisieron ser realmente de Derecho.

A partir de esta etapa de democratización, y pese a las involuciones de la regresión autoritaria (1964-1980), los Estados debieron mejorar los sistemas de administración pública y abrir caminos, escuelas, decretar leyes laborales, instituir la seguridad social; en fin, crear y ampliar servicios públicos y destinar, para educación, salud, vivienda barata, maternidad, vejez, etc., recursos

64 Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editores Mexicanos Unidos, México, julio 2001, página 40.

65 Numerosos estudios e investigaciones se efectuaron sobre las perspectivas económicas de América Latina, impulsadas en la década de los 80 con el apoyo de organismos internacionales. Como ejemplo, Marcos Kaplan, *La Formación del Estado Nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. Fernando Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969. Jorge Graciarena. *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina*, Argentina, Paidós, 1967. Pablo González Casanova. *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*. México. Siglo XXI. 1990.

obtenidos mediante préstamos de la banca internacional, cuyo imposible pago obliga a gastar más del 40% de las divisas que recibe la región, por exportaciones, en intereses de una deuda de miles de millones de dólares. La corrupción imperante desvió parte de los préstamos a los negocios privados de los políticos de turno. Al mismo tiempo que los precios de las materias primas vendidas en el mercado mundial dependen cada vez más de sucesos y centros de decisión sobre los que nuestros países tienen escasa o ninguna incidencia.

Pero esa modernización administrativa y democrática no llegó sino lentamente y hasta fechas muy recientes al Poder Judicial que mantuvo, por regla, la estructura y funcionamiento tradicional y *ad-hoc* para el Estado dirigido por caudillos, militares o políticos y partidos tradicionales que gobernaron con desprecio de las leyes, organización que también le sirve al tráfico de influencias y al sometimiento de jueces.

Uno de los problemas para fortalecer la democracia es la falta de sometimiento a las leyes, la pervivencia, la necedad de los privilegios frente al Derecho. Los malos gobiernos nos han llevado en cierta medida a un ambiente que, mediante paráfrasis de la obra de Stuart Mill,⁶⁶ puede describirse como aquel donde el pueblo indolente no quiere concurrir activamente con la ley y las autoridades a la represión de los malhechores; un pueblo dispuesto más bien a ocultar un criminal que detenerlo; que cometerá perjurio para salvar a un hombre que le ha robado para evitar atraerse su venganza; en donde las personas se pasan a la otra acera al ver que un hombre asesina a otro en medio de la vía pública, porque cree que este es un asunto que incumbe a la Policía y porque es preferible no mezclarse en lo que no le atañe personalmente; que no se asombra con los asesinatos o que prefiere la venganza y la fuerza para ejercer lo que cree su derecho o para ajustar cuentas.

Ese ambiente de miedo, de indiferencia, de egoísmo supremo, de falta de acción y voluntad, de irrespeto de las leyes, de desconfianza en las autoridades y en las instituciones, de pasiones desbordadas y de violencia como recurso, a lo que se suma la falta de solidaridad social, en cierta medida, caracterizan lo que hoy estamos viviendo.

Precisamente la democracia plantea una justicia visible y controlada por toda la sociedad, lo que implica la sujeción total a las leyes y el juzgamiento y sanción de los transgresores.

Esta tarea de la democracia representativa requiere la organización republicana formalmente establecida en nuestras Constituciones, de poderes divididos y, específicamente, de un Poder Judicial independiente que sirva de

66 Mill, John Stuart. *Del Gobierno Representativo*, *Ibid*, página 8.

contrapoder y de guardián de las leyes. Pero, también, de un pueblo dispuesto a suministrarle al gobierno los medios necesarios para cumplir sus fines, capaz de aportar y de sacrificar intereses personales, de realizar los esfuerzos necesarios para obedecer y hacer cumplir las leyes, a cambio de los beneficios que produce una sociedad civilizada.

Luigi Ferrajoli, en su connotada obra *Derecho y Razón* plantea como tesis del Estado de Derecho: *la existencia de un vínculo indisoluble entre garantía de los derechos fundamentales, división de poderes y democracia*⁶⁷ y que el control y el límite del poder corresponde a la judicatura independiente, lo que es posible con un Derecho Penal mínimo y un Derecho Procesal Penal garantista.⁶⁸

La comprensión de estos requisitos explica por qué en toda la región se han puesto en marcha modernos programas de reforma de los sistemas de justicia.

Del análisis de diversas investigaciones elaboradas en el área,⁶⁹ así como del estudio de nuestra realidad, puede decirse que las medidas de modernización del poder judicial han encontrado una serie de barreras que dificultan y se ciernen amenazadoramente sobre los cambios.

67 Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón*. Editorial Trota, página 10.

68 El conflicto entre el Derecho Penal mínimo, garantista, propio de una democracia, enfrenta crecientes tendencias hacia un derecho penal máximo, de autor, debido al aumento del delito, de la intolerancia, la violencia y el terrorismo. No se ha concedido en nuestras sociedades oportunidad de demostrar eficiencia a las normas que desarrollan en materia procesal los principios constitucionales. Considerando las experiencias y los éxitos de otros países, se puede asegurar que la Reforma Procesal Penal implica, requiere, exige, la modernización del sector justicia y su constitución como un verdadero poder del Estado.

69 Duce J. Mauricio. El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: *Visión General Acerca del Estado de los Cambios*.

Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto de Derechos Humanos. *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina*.

Barrientos Pellecer, César Crisóstomo. *Poder Judicial y Estado de Derecho*. F&G Editores. Guatemala. Mayo 2001.

Salas, Luis. Rico, José Ma. *La Justicia Penal en Guatemala*. Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica. 1989.

Ministerio de Justicia. Fundación Paz Ciudadana. Centro de Desarrollo Jurídico Judicial-Corporación de Promoción Universitaria. *Lineamientos Generales de la Reforma Procesal Penal*. Santiago. Chile.

Rivera Bustamante, Tirza. *Las juezas en Centroamérica y Panamá. Un enfoque ampliado con los casos de Chile y Estados Unidos*. Costa Rica. CAJ/FIU 1991.

Carranza, Elías. *Política Criminal y Humanismo en la Reforma de la Justicia Penal*. Congreso Regional sobre la Reforma de la Justicia Penal. Guatemala. 1991.

Salas, Luis. Rico, José María. *Administración de Justicia en América Latina*. Costa Rica. CAJ 1993.

Carro Hernández, Gabriela. Zeledón Cantillo, Gustavo. *Información General sobre el Poder Judicial*. Costa Rica. 1998.

Fundación Institucionalidad y Justicia. (FINJUS). *Estudios sobre el Ministerio Público en la República Dominicana*. República Dominicana. 1998.

Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República de Nicaragua. "Seminario Evaluativo a seis meses de vigencia del Código Procesal Penal". Managua, Nicaragua. Octubre 2003.

Entre esas barreras, pueden señalarse como las más constantes y comunes, los siguientes obstáculos:

1. Culturales y Políticos.
2. De falta de salvaguarda de la función judicial.
3. Económicos.
4. De organización administrativa.
5. Falta de integración idónea de la judicatura y de capacitación técnica de los operadores del sector.
6. Procesales.

1. OBSTÁCULOS CULTURALES Y POLÍTICOS

No existe una cultura de respeto a la ley. Tradicionalmente el poder no está sometido al Derecho; no entiende o no comprende la necesidad de hacerlo. Existe inclinación a los privilegios, al abuso y la impunidad. La división del Estado es aún una declaración formal. En la práctica, algunos políticos o funcionarios públicos impiden el ingreso de no pocos casos a los tribunales de justicia; y cuando han iniciado los procesos por conflictos en los que están involucrados intereses partidarios, de amigos, clientes, familiares, presionan para incidir en el resultado. En los que no se da tráfico de influencias, la manipulación de la forma envuelve la justicia en las neblinas del tiempo, cuando no en la corrupción. Prevalecen los criterios y las ideas propias del absolutismo de Estado o de un absolutismo legal en los que el rol de los jueces es aplicar en forma ciega y automática la ley; cuando se les permite y cuando no, ser comisionados de los políticos.

No pocos funcionarios consideran a los tribunales de justicia parte natural del poder de turno, cuota, regalía, lugar de incidencia, con lo que los hacen inútiles para la sociedad.

La debilidad del Poder Judicial se mantiene por la renuencia a someterse al ordenamiento jurídico, lo que se expresa en la inestabilidad del sistema político, en la debilidad de las instituciones, en la falta de positividad de nuestras leyes. La distancia, por una parte, entre la realidad social, económica y política y, por otra, la Constitución Política y las demás leyes, es abismal.

2. OBSTÁCULOS POR LA FALTA DE SALVAGUARDA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

Inexistencia de medidas protectoras de la independencia judicial, por las que los jueces son designados o ascendidos por razones distintas a la capacidad y méritos. Persistencia de un ambiente de intimidación de jueces y de vínculos de sumisión a las autoridades políticas o judiciales.

La falta de voluntad política incide en este problema porque, aunque en algunos países existen principios constitucionales de Carrera Judicial o leyes específicas, no se ha modificado del todo la inclinación a incidir en las decisiones judiciales, razón por la cual persisten procedimientos o inclinaciones que permiten o facilitan el sometimiento de los jueces.

La debilidad del sistema de justicia frena el acceso a la misma, impide la oportuna y eficiente tutela efectiva de bienes jurídicos, afecta la investigación, persecución y sanción de delitos, todo lo cual contribuye al ambiente de inseguridad ciudadana y a la falta de prevención de hechos delictivos.

3. OBSTÁCULOS ECONÓMICOS

La asignación estatal de recursos al sector justicia es insignificante en comparación con la de las fuerzas de seguridad y otras actividades administrativas del Estado. Las prioridades no contemplan la justicia como un factor de desarrollo, menos como un servicio público. Los recursos asignados son, por lo general, entregados mediante mecanismos que permiten la manipulación; es decir, las entregas de las partidas o remesas asignadas pueden ser condicionadas o suspendidas, según la adscripción o la simpatía con los otros poderes del Estado.

En la mayoría de Constituciones Políticas se establece el principio de autarquía presupuestaria, por el cual se asigna como garantía de funcionamiento un porcentaje mínimo que el Estado debe asignar del Presupuesto del Estado⁷⁰ que, muchas veces, se incumple y, por cierto, no se conoce caso de superación del techo previsto. Las dificultades administrativas hacen que, en no pocas ocasiones, las cortes supremas no invierten adecuadamente los recursos, no los gastan, planifican indebidamente o hacen mal uso de ellos. No tienen prioridades, a veces ni planes.

4. OBSTÁCULOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La administración y gobierno del Poder Judicial se rige por formas atrasadas, sobrecentralizadas y burocráticas. Por lo común, se asigna la función de administración a la Corte Suprema de Justicia, con lo que se distrae la función de tribunal superior de la Nación en detrimento de la jurisprudencia.

Para evitar dinámicas en las que algunos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia adquieren excesivo poder o amenazan otros poderes, países como

70 La Constitución Política de Guatemala asigna una cantidad no menor del 2% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. La de El Salvador una asignación no inferior al 6%; la de Honduras, no menor del 3% de los ingresos netos de la República excluidos los préstamos y las donaciones, Paraguay, 3% del Presupuesto de la Administración Central.

Guatemala y Nicaragua, en lugar de mejorar los sistemas de selección, optaron por fijar en un año el período presidencial de la Corte Suprema de Justicia. Con esa decisión feudalizaron el llamado Poder Judicial porque los magistrados se distribuyen cuotas y secciones administrativas sin control ni concierto, y los jueces tienen tantos jefes como magistrados de Corte hay. Otro problema es que no existen o son inaplicables planes a largo plazo porque cada presidente de turno tiene visiones, prioridades y preocupaciones distintas.

5. OBSTÁCULOS A LA INTEGRACIÓN IDÓNEA Y FALTA DE CAPACITACIÓN TÉCNICA

Los partidos políticos o los grupos de poder o gremiales se reparten por turno o por pactos oscuros los cargos judiciales como cuotas o espacios de poder. Los negocian y condicionan con las pautas y criterios con que manejan la protección de intereses de clase, grupo, casta. Se mantienen mecanismos de nominación y ascensos discrecionales o carentes de transparencia y, por tanto, con tendencia o sospecha de arbitrariedad, en los que la capacidad y los conocimientos no son del todo considerados y en los que no existen mecanismos de ascenso por méritos en el servicio de la judicatura.

Los nombramientos y ascensos implican o suponen afinidad, simpatía o compromiso. En todo caso, en cierta medida el ingreso y la promoción son ajenos a la calidad humana, a la formación profesional, al buen rendimiento en el cargo.

Las leyes de la Carrera Judicial o los procesos de nominación de magistrados sólo burocratizaron el proceso de nombramiento; los cargos están, por regla, determinados antes de las convocatorias, que no son más que una simulación de concursos en los que, al final, en forma subjetiva, sin explicación ni control, proponen o designan.

6. OBSTÁCULOS PROCESALES

Se mantienen o se recurre a rituales con formalismos y procedimientos propios de una sociedad precapitalista caracterizada por un débil sector judicial. Se hace prevalecer la forma sobre el Derecho y se aplican corrientes, que pueden ubicarse dentro de la escuela de la exégesis, que obligan a una interpretación casi gramatical y literal de la ley, con un estilo riguroso, que aísla la función judicial de la realidad e impide que ejerza influencia sobre la vida nacional. No llegamos, si quiera, a un positivismo; estamos estancados en una especie de decisionismo jurídico, que no acepta los *condicionamientos* contenidos en la Constitución Política, que se cierra al espíritu ético político que originó una ley y que tampoco considera aspectos históricos sociológicos.

Considerando las experiencias y los éxitos de otros países, se puede asegurar que la Reforma Procesal Penal implica, requiere, exige, la moderniza-

ción del sector justicia, y su Constitución, como un legítimo poder del Estado, si se quiere verdaderamente un Estado de Derecho.

Precisamente, el proceso penal es la mejor indicación de la calidad o falta de calidad democrática de la justicia que se administra en un determinado país y también un índice de la máxima fiabilidad para determinar el nivel o grado de independencia de los jueces en una realidad dada.⁷¹

No puede evitarse la coincidencia entre los objetivos de la Reforma Penal de finales del Siglo XVIII, como consecuencia de la Revolución Francesa, y la Reforma Procesal Penal Latinoamericana de finales del Siglo XX y principios del XXI. La similitud del fenómeno jurídico podemos ratificarla con la aseveración que hace Foucault en su conocida obra *Vigilar y Castigar* al explicar sobre los cambios del Derecho de lo Criminal francés de aquella época: *En suma, la reforma penal ha nacido en el punto de conjunción entre la lucha contra el sobreponder del soberano y la lucha contra el infrapoder de los ilegalismos conquistados y tolerados.*⁷²

Actualmente el propósito de la justicia es el mismo, pero sus magros resultados implican la necesidad de evaluar, de profundizar y perfeccionar los cambios administrativos y legales. Es necesario corregir actitudes. Falta voluntad o claridad política para someter conductas a las leyes.

La democracia en la región se abre espacio y perfecciona lentamente. El principal agente del cambio debe ser el gobierno; los funcionarios y empleados públicos deben ser los primeros en dar el ejemplo del respeto a la ley. Si una de las primeras demandas ciudadanas es la de justicia y seguridad, los gobiernos representativos deben fortalecer el sistema de justicia otorgando específicamente las condiciones para que se aplique y restaure con oportunidad y prontitud la observancia del Derecho.

El sistema de justicia debe ser y funcionar como una potente campana de cristal para que la resolución de los conflictos y la sanción de delincuentes logre la disuasión y prevención de conductas ilícitas mediante la amenaza real de que, quien viole las leyes, sea quien sea, habrá de ser perseguido y sancionado

71 El proceso penal es un banco de pruebas para la solidez de la institución democrática. G. Illuminate, citado por Claudio Movilla Álvarez.

72 Para Foucault: *"la reforma del Derecho Criminal debe ser leída como una estrategia para el reacondicionamiento del poder de castigar, según unas modalidades que lo vuelvan más regular, más eficaz, más constante y mejor detallado en sus efectos, en suma, que aumente estos efectos disminuyendo su costo económico (es decir, desasociándolo del sistema de la propiedad, de las compras y de las ventas, de la venalidad tanto de los oficios como de las decisiones mismas) y su costo político (desasociándolo de la arbitrariedad del poder monárquico)".* Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI, editores. México. Vigésimo tercera edición, 1995, páginas 85 y 92.

conforme las mismas, en procesos con reglas que respetan los Derechos Humanos, pero que aseguren la condena de los culpables y la absolución de los inocentes.

Los poderes judiciales y los jueces, en una sociedad moderna, no se entienden sin los conceptos de imparcialidad e independencia. Esto es lo que construye América Latina tras la caída generalizada de dictaduras, desde la década de los ochenta del presente siglo. El final de la Guerra Fría ha hecho perder el sentido de los gobiernos de seguridad nacional, mientras la interrelación entre las naciones aumenta.

El equilibrio de poderes del Estado y el funcionamiento efectivo del Judicial es una de las claves para el desarrollo. Es obvio que la democracia es un proceso arduo y difícil que plantea grandes exigencias, sacrificios y responsabilidades a los individuos y grupos sociales. Requiere de tiempo, no es algo que se construya de la noche a la mañana.

El proceso de modernización de la justicia exige a los tribunales pasar de una actividad dependiente y automática de aplicación de la ley a un poder independiente; de una administración de justicia a un verdadero Poder Judicial; de jueces nombrados por simpatía, amistad o razones de sujeción a designaciones mediante procesos de selección por capacidad y méritos; de juicios lentos, secretos y escritos a procesos orales y públicos desarrollados en plazos razonables. Este es el proceso jurídico político modernizador que vive América Latina y que, de alcanzarse, el destino próximo, buscado y merecido, es la construcción de una democracia.

Finalmente, para que exista y funcione una judicatura democrática, se requiere, además de los requisitos legales, que los ciudadanos tengan conciencia e interés en que el Derecho (el cual consideran como expresión soberana de su voluntad) sea observado y respetado y que, por lo mismo, actúen en consecuencia.⁷³ Para ese fin se requieren por lo menos cuatro condiciones básicas:

1. “Que haya buenos magistrados y jueces;
2. que ejerciten su oficio sin abusar de él con fines distintos;
3. que no sean impedidos por los ciudadanos en el ejercicio de su oficio;

73 Actuar, dice Hannah Arendt es en un sentido más general, tomar una iniciativa, comenzar, conducir y finalmente gobernar. Mediante la acción “los hombres muestran quiénes son, revelan activamente su única y personal identidad y hacen su aparición en el mundo humano...” Arendt, Hannah. *La condición humana*. Editorial Paidós. España, 1993, página 203.

4. que los ciudadanos respeten la exclusividad de la jurisdicción no arrogándose ellos mismos sus poderes”.⁷⁴

Así, es indiscutible que la mayor necesidad de un Poder Judicial consiste en tener jueces que le otorguen importancia a la función de juzgar, responsables de la misma, honrados y eficientes. Lo cual es posible en una sociedad donde conviven ciudadanos capaces de hablar, actuar y trabajar juntos para crear y aplicar buenas leyes, y perseguir en libertad el bien común.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrabanel, Philippe, *Justicia y Desarrollo Democrático en Italia y América Latina*. Seminario de Formación e Información. UNICRI. Publicación No 45. Roma 1992. 296 páginas.
- Anillar de Castro, Lolita, “Notas para el análisis de las relaciones entre Democracia y Justicia Penal”. Simposio Internacional sobre la Transformación de la Administración de Justicia Penal. *Hacia una Nueva Justicia Penal*. Argentina 1989.
- Arendt Annah, *La Condición Humana*. Editorial Paidós. España, 1993. 366 páginas.
- Barrientos Pellecer, César, *Poder Judicial y Estado de Derecho*. F & G Editores. Guatemala. Mayo 2001.
- Los Poderes Judiciales. Talón de Aquiles de la Democracia*, Editorial Magna Terra. Guatemala, 1996. 117 páginas.
- Batres Jáuregui, Antonio, *Del Organismo Judicial de Guatemala*. Guatemala 1993. 710 páginas.
- Bergalli, Roberto, *Estado Democrático y Cuestión Judicial*, Editorial Depalma, Argentina 1984. 131 páginas.
- Binder, Alberto, “Crisis y Transformación de la Justicia Penal en América Latina”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Derecho Constitucional. Derecho Penal. Educación Jurídica. Centro de Investigaciones y Capacitación Proyecto de Reforma de Justicia. El Salvador. Año 1. Número 4, 1992.

74 Siguiendo a Carmignani y a Luigui Ferrajoli, Rocío Cantarero Brandés plantea los cuatro puntos citados. Cantarero Brandés, Rocío. *Administración de Justicia y Obstruccionismo Judicial*. Editorial Trotta. España, 1995, páginas 2 y 21.

- Binder, Alberto, "Perspectivas de la Reforma Procesal Penal en América Latina". *Revista de Ciencias Jurídicas*. Centro de Investigación y Capacitación Proyecto de Reforma Judicial. Año 1. Número 4. 1992. El Salvador.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México 1994. 138 páginas.
- Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencias Políticas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. Tomo I. 364 páginas.
- Cappelletti, Mauro, *La Justicia Constitucional y Supranacional*. Editorial Porrúa. México, 1993. 74 páginas.
- Caro Baroja, Julio, *El Señor Inquisidor*. Editorial Alianza. España, 1994. 94 páginas.
- Cantarero Brandés, Rocío, *Administración de Justicia y Obstruccionismo Judicial*. Editorial Trotta. España, 1995. 142 páginas.
- Carranza, Elías, "Política Criminal y Humanismo en la Reforma de la Justicia Penal". *Congreso Regional sobre la Reforma de la Justicia Penal*. Guatemala. 1991.
- Carro Hernández, Gabriela. Zeledón Cantillo, Gustavo, *Información General sobre el Poder Judicial*. Costa Rica. 1998.
- Centro de Acción Pro Derechos Humanos. Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Managua, Octubre, 2003. Sin publicar.
- Del Valle, José Cecilio, *Ideario Político*. Ediciones de la Secretaría de Educación Pública de México. 1943. 235 páginas.
- Diógenes Laercio, *Vidas de los más Ilustres Filósofos Griegos*. Tomo I. Biblioteca de Filosofía. Ediciones Folio S.A. España, 2002. 96 páginas.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*. Editorial Trota.
- Foucault, Michael, *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI Editores. México, 1976. 314 páginas.
- García Granados, Miguel, *Memorias del General Miguel García Granados*. Tomo Primero. Volumen 37. Editorial del Ministerio de Educación Pública. Guatemala. 1952. 144 páginas.
- García, Jorge Mario, *Derechos Fundamentales y Justicia Penal*. Editorial Juricentro. Costa Rica. 1992. 385 páginas.
- González de la Vega, René, *La Justicia. Logros y Retos*, Fondo de Cultura Económica. México, 1993. 134 páginas.
- Haring, C.H., *El Imperio Español en América*. Editorial Alianza. México 1990. 400 páginas.

- Herredondorf, Daniel E., *El Poder de los Jueces*. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina, 1994. 206 páginas.
- Kelsen, Hans, *¿Qué es la Justicia?* Editorial Leviatán. Argentina. 1987 120 páginas.
- Locke, Jhon, *De la Disolución del Gobierno*. Editorial del Partido Revolucionario Institucional. Material de Divulgación y Cultura Política. No. 1. México, 1975. páginas 6 y 7.
- Lower, Thomas, *La Inquisición*. Ebro. Libros Tomo I. México, sin fecha. 3576 páginas.
- Maier, Julio, *Democracia y Administración de Justicia Penales en Iberoamérica*. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile.
- Marure, Alejandro, *Bosquejo Histórico de las Revoluciones de Centro-América desde 1811 hasta 1834*. Tomo Primero. Librería de la Vda de CH. Bouret. 1837. 177 páginas.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Atalaya. España, 1993. 480 páginas.
- Ortolán, M., *Instituciones de Justiniano*. Editorial Heliasta. Argentina. 1976. 369 páginas.
- Ralws, John, *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México 1979. 10 páginas.
- Rivera Bustamante, Tirza, *Las juezas en Centroamérica y Panamá. Un enfoque ampliado con los casos de Chile y Estados Unidos*. Costa Rica. CAJ-FIU. 1991.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*. Editores Mexicanos Unidos, México. Julio 2001, 207 páginas.
- Salas, Luis y José María Rico, *La Justicia Penal en Guatemala*. Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica. 1989.
- Salas, Luis y José María Rico, *Administración de Justicia en América Latina*. Costa Rica. CAJ. 1993.
- Salas, Luis y José María Rico, *Carrera Judicial en América Latina*. Colección Monografías. Centro para la Administración de Justicia. Universidad Internacional de la Florida. 1990.
- Sullivan Logan, Susan, *El Papel del Poder Judicial Independiente*. Documentos de la libertad. Número 4. Editorial Asociaciones Jeanne S. Holden, Rick Marshall. Servicio Cultural Informático de los Estados Unidos. Julio 1993. 15 páginas.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático*. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Ecuador. 1994.

CHARLES CALL

LECCIONES RECIENTES EN LA REFORMA
DEL SECTOR JUSTICIA Y SEGURIDAD



Muchas gracias por la oportunidad de participar en este ejercicio de colocar el proceso de paz de Guatemala en una perspectiva comparada en el momento del cierre de MINUGUA. Si bien ahora estoy involucrado en una revisión de ocho meses de la construcción de la paz después de los conflictos para el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, aquí se me pidió que hablara sobre algo que he investigado durante varios años: la reforma del Sistema de Justicia y Seguridad.

La ponencia que ustedes escucharán es una versión modificada del último artículo del libro *Construyendo la Seguridad y Justicia después de la Guerra* (que se está revisando en la actualidad). Ese proyecto, financiado por la Fundación MacArthur y por USIP, comparó ocho casos de reformas de la Policía y de la justicia donde las NN.UU. tuvieron presencia de alguna clase: El Salvador, Guatemala, Haití, Bosnia, Kosovo, Ruanda, África del Sur y Timor Oriental. Aquí sólo proporcionaré una versión concisa de esa ponencia, ampliando las diez “lecciones” en forma breve.

INTRODUCCIÓN

La cuestión medular que traté de abordar es ¿cuál es el historial de “la reforma del sector de justicia y seguridad” en sociedades desgarradas por la guerra? ¿Pueden las sociedades que están emergiendo del conflicto armado crear sistemas de justicia y seguridad que garanticen los derechos básicos, apliquen la ley efectiva e imparcialmente y disfruten de apoyo popular? Las lecciones ofrecidas a continuación se han sacado del intento de los autores de casos por contestar esas preguntas.

Con base en las diversas experiencias de algunas de las transiciones más prominentes de la guerra en los años 90, la respuesta es *Sí, pero*. *Sí* porque ciertos servicios de la Policía y de la justicia claramente mejoraron en cada caso donde terminaron las guerras. Consideren la nueva Policía Nacional Civil de El Salvador; la Comisión de Verdad y Reconciliación de África del Sur; la adaptación en Ruanda de los tribunales tradicionales *gacaca* para procesar a los sospechosos de genocidio; y la rápida construcción de un nuevo sistema de justicia y seguridad en Kosovo y Timor Oriental. Contrario a los teóricos de la construcción y democratización de Estados, que son pesimistas acerca de

procesos rápidos apoyados internacionalmente, estos esfuerzos de construcción de Estados resultaron en mejoras claras y específicas sobre instituciones estatales anteriores. En algunos casos, las reformas desempeñaron un papel crucial en el avance de la paz y la democracia.

Si, pero, debido a la amplia desilusión que siguió a cada caso. En todos los casos, las reformas encontraron obstáculos, falta de recursos y resistencia. El pueblo sin excepción, experimentó altos niveles de desilusión y frustración, frecuentemente en áreas que no se esperaban. Surgieron nuevas formas de violencia y las reformas duraderas parecían requerir niveles relativamente altos de institucionalización entre los organismos estatales y la sociedad. A pesar de haber experimentado “éxitos”, ninguno de estos casos de la reforma del sector de justicia y seguridad deberá considerarse como “una historia de éxito”.

Esta ponencia adopta el concepto de “reforma del sector de justicia y seguridad”. Considera los conceptos alternativos como menos holísticos y menos útiles. La literatura y la práctica de los donantes, con respecto al concepto de “reforma del sector seguridad”, por ejemplo, dejan al margen la reforma judicial y las cuestiones de justicia de transición, a pesar de incorporar a las instituciones de la justicia formalmente. “El imperio de la ley” implica una condición social que va más allá de instituciones particulares, pero enfatiza la adherencia a la ley en vez del concepto más amplio de justicia y seguridad. Las instituciones financieras internacionales confían en este término con referencia más estrecha al marco para que el capital y los mercados libres operen con una red de seguridad legal. La experiencia de las sociedades postconflicto indica la importancia de un enfoque integrado al “sector de la reforma de la justicia y seguridad”; uno que conecte los esfuerzos para transformar a las instituciones de seguridad y justicia y tome en cuenta injusticias pasadas.

I. NUEVAS FORMAS DE INSEGURIDAD DESPUÉS DE LA GUERRA

1. LA PAZ PRODUCE NUEVAS FUENTES DE INSEGURIDAD

Cualquier intento serio de transformar los sistemas de seguridad y justicia debe anticipar y abordar el surgimiento casi universal de nuevas formas de inseguridad como estelas de la guerra. Las guerras terminan, pero la violencia en una sociedad no. En vez de eso, el final formal de la guerra transforma la naturaleza de la violencia de una sociedad. Esta máxima es cierta sin importar si se considera que la guerra ha terminado el día en que se desmorona un régimen o el día en que entra en vigor un cese de fuego.

Virtualmente todos los casos de la postguerra, la frustración pública ante una mayor tasa de crimen violento y la sensación de inseguridad surgieron dentro de los dos años de haber cesado las hostilidades. El saqueo y el desmoronamiento de la ley y el orden en Irak de la postguerra, quizás fue el

caso que recibió la mayor publicidad de un aumento en el crimen en los primeros días después de la guerra. Pero cuando se examina el crimen a través de los meses, en vez de los días, un aumento en el mediano plazo en el crimen y la violencia común afectaron a la mayoría de los casos examinados aquí. Consideren lo que sigue:

- A los dos años del cese de fuego al 1992, en El Salvador, los homicidios se triplicaron por año y los secuestros aumentaron de 11 a 126. Los robos se quintuplicaron en el término de siete años. El crimen común, virtualmente ausente de las encuestas anteriores acerca del problema número uno del país, súbitamente subió al tope de la lista, permaneciendo allí durante diez años.
- Un año después de su transición en 1994, África del Sur alcanzó la mayor tasa de homicidios en el mundo.⁷⁵ Los asaltos y robos a mano armada se hicieron comunes, afectando incluso a los Ministros de gobierno bien cuidados.
- En Timor Oriental, “UNTAET notó un aumento en todos los tipos de crimen después del período inicial de relativa calma, después de la estabilización INTERFET del territorio”.⁷⁶

La inseguridad producida por el crimen común y violento no se limitó a estos casos. En Kosovo, Haití y aún en Alemania post-II Guerra Mundial, el fin de la guerra coincidió con la escalada del crimen común y un sentido de mayor libertad para infringir la ley. En vista que seleccionamos sociedades cuyas guerras ya habían terminado con éxito, estos casos representan algo que se parece a escenarios del “mejor de los casos”.

Debido a que el crimen en la postguerra rara vez enfoca al personal extranjero o amenaza con volver a encender la guerra de nuevo, recibe poca atención de los medios internacionales de comunicación. Sin embargo, las olas de crimen postguerra presentan un tremendo desafío para la reconstrucción de las instituciones del Estado, para la legitimidad de los nuevos regímenes democratizadores y para la calidad de la justicia y la vida cotidiana del pueblo. Conlleva importantes costos políticos, económicos y sociales. La inseguridad puede minar rápidamente Constituciones cuidadosamente negociadas, arreglos delicados para compartir el poder, los incentivos para las inversiones extranjeras, los esfuerzos locales de desarrollo y las reformas de los Derechos Humanos. El crimen común tiende a debilitar precisamente lo que los procesos de paz tratan de lograr: paz consolidada, democracia, justicia y reconciliación más profundas.

75 Pierre du Toit, “South Africa: In Search of Post-Settlement Peace”, en John Darby y Roger MacGinty (*The Management of Peace Processes*, MacMillan, pp.16-60) citado en John Darby *The Effects of Violence on Peace Processes* (Washington, DC: U.S Institute of Peace, 2001), p.63.

76 Ron West, Capítulo p. 27 (después de su nota de pie #81).

2. LA VIOLENCIA SOCIAL Y/O ECONÓMICA TIENDEN A SUPLANTAR LA VIOLENCIA POLÍTICA

La violencia política se redujo dramáticamente en todos los casos examinados aquí –lo que no sorprende puesto que los casos fueron seleccionados precisamente debido a que su conflicto armado había concluido. Como el “postconflicto” generalmente es igualado con el fin de una lucha política armada organizada, esperaríamos que la violencia política se desvanezca rápidamente en la paz. En la mayoría de las sociedades que llevan la etiqueta “postconflicto”, de hecho la violencia política se disipa rápidamente. En algunos casos, especialmente en arreglos de paz exitosamente negociados como Mozambique y El Salvador, la desaparición de la violencia política es tan súbita que puede crear un extraño silencio del que desconfía la población cansada de la guerra.

Sin embargo, el fin exitoso de la guerra tiende a producir nuevas formas de inseguridad. Esta nueva violencia y crimen toma tres formas: política (por ejemplo, violencia dirigida a tomar o minar el poder de gobernar); económica (por ejemplo, violencia dirigida a la acumulación o protección de la riqueza o de sus fuentes); y social (por ejemplo, violencia dirigida a reforzar o proteger una identidad colectiva).⁷⁷

I- *Violencia política.* En algunas sociedades “postconflicto”, quizás no termine la violencia política, sino que podrá persistir o transformarse.⁷⁸ Esto ocurre en dos tipos de sociedades “postconflicto”. Primero ocurre violencia política persistente donde un actor armado actúa como corruptor, pero incapaz de retener o ganar el poder del Estado. Los ejemplos incluyen a Irak en 2003, Afganistán después de 2001, Camboya a mediados de los años 90 y Nicaragua después de 1979. Casos de corruptores exitosos, como Angola, generalmente no son considerados como “postconflicto”. Segundo, la violencia política puede decirse que se transforma; ciertos grupos étnicos o actores nuevos (por ejemplo, no las partes en guerra) realizan ataques de venganza en contra de sus ex-opresores vencidos. Ejemplos de esto incluyen a Ruanda y Kosovo en los años 90 y los tiempos post-Talibán en Afganistán.

II- *Violencia Económica.* Menos común y menos esperado es el aumento de la violencia económica como secuela de la guerra. Los secuestros, robos, el crimen organizado, el crimen de cuello blanco y el motivado por razones financieras aumentaron en la mayoría de sociedades. Esta violencia económica también varió en su forma, intensidad y secuencia cronológica. En Bosnia y

77 Sobre esta categorización de la violencia, ver Caroline Moser, “The Gendered Continuum of Violence and Conflict: An Operational Framework”, en Caroline Moser y Fiona C. Clark, *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence* (Nueva York, ZedBooks, 2001).

78 John Darby, *The Effects of Violence on Peace Processes* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2001); Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International*

Kosovo, el crimen organizado se amplió durante muchos meses después de terminados los conflictos armados, mostrando algunas similitudes con los Estados postsocialistas de la antigua Unión Soviética. Los partidos políticos poderosos, juntamente con grupos armados y elementos del Estado se involucraron en el contrabando ilegal de seres humanos y de bienes.

Los ejemplos enumerados antes de El Salvador y África del Sur, también ilustran el aumento de crímenes económicos. Las estadísticas de estos casos muestran incrementos impactantes en crímenes económicos y sociales, seguidos por una baja sostenida que comienza dentro de los tres años después de terminada la guerra. En los tres casos, los homicidios, robos a mano armada y secuestros aumentaron precipitadamente durante los primeros dos o tres años de un proceso de paz y luego se estabilizaron por un período de dos o tres años antes de bajar. En Afganistán, la rápida resurgencia del cultivo de la amapola y su tráfico entre 2002 y 2004 se ajustaron a esta tendencia. Lamentablemente, las estadísticas de los crímenes estaban defectuosas en virtualmente todos estos países; a veces, demostrando una amplia variación a través de diferentes agencias que informaron. Tales problemas hacen que la comparación de estadísticas anuales de criminalidad a través de los casos postconflicto sea muy difícil y frustrante.

En general, las sociedades de la postguerra pueden esperar una baja en las formas de violencia asociadas con el conflicto anterior (por ejemplo, étnico o político), pero un aumento notable en el crimen organizado o en el crimen común a mediano plazo. Además, las percepciones de los ciudadanos reflejarán el sentir de que la inseguridad es mayor, en parte porque sus fuentes se vuelven más difusas y son menos predecibles. En los Estados de la postguerra que han roto dramáticamente con el Estado anterior y sus estructuras de apoyo al poder, la gente (especialmente la privilegiada) tiene un sentido de que es vulnerable al robo, al hurto de vehículos y a los secuestros o a la extorsión en formas nuevas no esperadas. Como ya se mencionó, donde el colapso de un régimen dejó una laguna en la seguridad pública como en Irak y Panamá, hubo saqueos en las principales áreas urbanas. Generalmente tales saqueos pueden reprimirse con algunas instancias ejemplares de la supresión. El saqueo generalmente es una preocupación de poca duración, y está menos arraigado en los factores estructurales que en las decisiones coyunturales basadas en la ausencia percibida de poca presencia de orden público.

III- *Violencia social*. La violencia que refleja el deseo de reforzar o proteger la identidad colectiva mostró patrones distintos. La forma mejor conocida de violencia social postconflicto es la violencia étnica. En lugares como Kosovo y Ruanda, los miembros de una etnia favorecida por los sistemas de seguridad y justicia de tiempos de guerra “pierden” bajo los nuevos arreglos de seguridad y encuentran que sus vidas están en peligro. En el caso de Kosovo, surgió una

limpieza étnica a la inversa y avanzó, aparte de las luchas políticas organizadas con poca resistencia efectiva de parte de las victoriosas fuerzas lideradas por la OTAN que eran responsables por la seguridad interna. Los serbios de Kosovo sufrieron un desplazamiento masivo, la pérdida de propiedad y extensa pérdida de vidas y maltrato bajo los regímenes de la postguerra, declarando su compromiso con los principios internacionales de derechos e inclusividad. Los estudios de caso sugieren que la violencia étnica y el desplazamiento postconflicto son un peligro particular cuando un gobierno, identificado con una etnia, cae en la guerra en vez de en un acuerdo de paz exitosamente negociado.

Una segunda forma de la violencia social se manifiesta en el crimen común y en la violencia de las pandillas de jóvenes. Los estudios de caso indican que tal violencia social especialmente afecta a los entornos postconflicto donde ha sido desplazada por la guerra una gran parte de la población y donde las redes rurales sociales están rotas y muchos hombres jóvenes quedan desempleados y no tienen interés en volver a su sustrato rural. En África del Sur, El Salvador y Guatemala, los crímenes comunes no sólo reflejaron motivos económicos sino que los sociales también. La Policía de El Salvador estimó que el 85% de los crímenes violentos reportados en 2002 reflejaban la violencia social, tales como pleitos en cantinas, violencia doméstica o disputas entre vecinos y amigos que culminaron en balaceras.

Una tercera forma de violencia social, la violencia familiar, frecuentemente aumenta a raíz de una guerra. La violencia “social” de la familia en contra de la mujer deberá distinguirse de la violencia política en contra de la mujer. En sociedades como las de Bosnia y Ruanda la violación fue usada como una política horrenda, deliberada y muy esparcida en contra de las mujeres y niñas para fines etno-políticos. El hecho de que a las mujeres las utilicen como blanco político de los grupos armados es algo que generalmente se reduce después de finalizado el conflicto armado. Sin embargo, la violencia entre parejas y miembros de la familia, usualmente en contra de mujeres y niños, frecuentemente aumenta después de la guerra. En Centroamérica, Haití y Bosnia, los grupos de mujeres reportaron que la paz coincidió con un aumento en la violencia doméstica, conforme los soldados volvían a sus casas con limitadas oportunidades de empleo.

3. LAS PARTES EN LA GUERRA Y LOS ACTORES INTERNACIONALES SISTEMÁTICAMENTE HACEN CASO OMISO DE LA VIOLENCIA SOCIAL Y ECONÓMICA

El incremento casi universal en ciertas formas de violencia económica y social después de las guerras tiene inferencias importantes para la teoría y política del mantenimiento de la paz. Los trabajos medulares sobre la reconstrucción postconflicto están basados en procesos de paz (como Centroamérica, África

Meridional o Camboya), o en la ocupación (como los aliados ocuparon Alemania Occidental y el Japón). Nuestro entendimiento de la violencia en entornos postconflicto enfatiza la dimensión *política*, que es el enfoque de las guerras y de los procesos de paz. “La Seguridad” en estos casos es, frecuentemente, igualada con el final de la violencia política y está formada fuertemente por los intereses de seguridad internacional en vez de los intereses locales o nacionales; además, en terminar la guerra que se está librando o en asegurar y prevenir formas futuras de opresión o violencia. Un pleno entendimiento de la seguridad postconflicto requiere un marco analítico que abarque una noción triple de la inseguridad postconflicto: violencia política, violencia social y violencia económica. Moser nota que las sociedades postconflicto frecuentemente experimentan una combinación de estos tipos de violencia y en que podrá ser difícil hacer una distinción.⁷⁹

Las partes del conflicto y las organizaciones internacionales que han trabajado asiduamente a favor de un convenio de paz, sistemáticamente enfocan la violencia política –específicamente la violencia relacionada con los combatientes y sus seguidores– y no “ven” la violencia social y económica que cambian de respuestas al fin de la guerra. Reformas legales, judiciales y de seguridad internacionalmente apoyadas, por consiguiente y con frecuencia, no abordan las nuevas formas del crimen organizado, el crimen violento común, la violencia de género y la violencia social que traen consigo los tiempos de paz.

Como asunto de política, las organizaciones intergubernamentales, tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, así como los actores en el ámbito nacional, deberán adquirir mayor conciencia del surgimiento de nuevas inseguridades, desplegando los recursos apropiados para prevenir tal violencia y reducirla conforme se presente. Los actores internacionales tienen que mejorar sus herramientas para detectar y abordar las nuevas formas de violencia. Varias medidas de seguridad podrían ayudar, incluyendo el despliegue de suficiente capacidad policial para guardar el orden público inmediatamente después de una derrota militar o un cese de fuego negociado; buscando el acuerdo previo acerca de la ley que será aplicable después de la guerra; preparando una capacidad judicial para operar en un ambiente postconflicto hasta que se pueda arraigar un sistema judicial más permanente; desarrollando un entendimiento previo acerca de cómo podrán operar los mecanismos locales de justicia y resolución de conflictos en ausencia de un Estado central que funcione; y tener suficientes recursos y capacidad organizativa para reintegrar a los combatientes desmovilizados. Todas estas medidas podrán involucrar a fuerzas internacionales, fuerzas nacionales o alguna combinación de las mismas.

Security 22,2 (Otoño 1997): 5-50

II. REFORMAS DE SEGURIDAD

En virtualmente todos los casos de terminación de una guerra, la reforma del sistema de seguridad se ve como un componente importante de los esfuerzos no sólo de consolidar la paz y evitar un conflicto futuro, sino para alcanzar, virtualmente a todas las metas liberales postconflicto: la prevención de violaciones de los Derechos Humanos; la reconstrucción de la economía; la obtención de justicia para las atrocidades pasadas; y el establecimiento del imperio de la ley y de un medio ambiente estable para la vida cotidiana y la consolidación democrática. Muchos estudios han planteado los elementos de la “reforma del sector de justicia y seguridad” y las tareas que se consideran necesarias para una consolidación efectiva de la paz. La paz sostenible requiere no simplemente desmovilizar a las partes de la guerra sino la existencia de un Estado que funcione y sea legítimo (una noción ahora ampliamente igualada con la democracia electoral), así como cierto grado de reconciliación social en entornos con conflictos étnicos.⁸⁰ Las reformas de seguridad sólo son un componente de este esfuerzo multifacético. En vez de presentar otro catálogo amplio de los diversos elementos de la reforma del sector de la seguridad, esta sección hace resaltar selectivamente los hallazgos importantes.

1. SOBRE DDR: EL FACTOR TIEMPO ES TODO

Si bien la construcción de la paz va bastante más allá de la desmovilización de las partes en guerra, de hecho requiere un desarme efectivo, una desmovilización y reintegración (conocidos como DDR) de las fuerzas insurgentes y de esa porción de las tropas del gobierno que hayan llegado a ser innecesarias (o políticamente inaceptables) por la paz. Los programas DDR realizados virtualmente en cada uno de los casos examinados llegaron a ser ampliamente aceptados como componentes del paquete internacional postconflicto durante los años 90. Estos programas generalmente consistían en un acantonamiento de fuerzas irregulares y de algunos ejércitos estatales, la entrega y destrucción de algunas armas, el registro de los excombatientes y la provisión de alguna suma de dinero y/o capacitación en un oficio, o insumos y apoyo agrícolas.

Los actores internacionales han mejorado su análisis e implementación de los programas DDR con el aprendizaje a través del tiempo.⁸¹ Hay dos

79 Moser, *op.cit.*

80 John Paul Lederach, *Building Sustainable Peace* (Washington, DC: US Institute of Peace Press, 1997); Carlos L. Yorda, “Society Building in Bosnia: A Critique of Post-Dayton Peacebuilding Efforts”, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, IV, 2 (Verano/otoño, 2003: 59-74 Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism,” *International Security* 22,2 (1997): 54-89; Charle T. Call and Susan E. Cook, “On Democratization and Peacebuilding”, *Global Governance* 9,4 (Abr.-Jun. 2003).

81 Sobre el DDR en términos generales, ver Mats R. Berdal, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*, Adelphi Paper #303 (Londres IISS y Oxford University Press, 1996) Joanna

obstáculos que afectan a la mayoría de los programas DDR. El primero, una escasez de recursos para DDR hace que sea difícil cumplir con fechas límite y expectativas, desatando manifestaciones airadas en varias sociedades postconflicto por personas acostumbradas a ostentar el poder de manera colectiva. En segundo lugar, los recursos de DDR por sí solos no pueden crear empleos a largo plazo. Aún donde los recursos de DDR generosamente aseguran la capacitación y el empleo de un ex soldado durante un año, el empleo sostenible o el trabajo agrícola depende de las fuerzas del mercado fuera del control de los proyectos DDR. Los programas DDR son importantes para aliviar la carga inmediata en las sociedades postconflicto, ayudando a evitar que los excombatientes vuelvan a la guerra, se pasen al crimen o minen el nuevo régimen. Sin embargo, un número impactante de gobiernos postconflicto han enfrentado manifestaciones bien organizadas de confrontación o protestas por asociaciones de excombatientes, usualmente debido a una falla percibida en la entrega de paquetes prometidos de indemnización o desmovilización.

Más importante en los programas DDR es *cómo* ocurre el proceso: el calendario del DDR entre los grupos dispares, la oportunidad con respecto a las elecciones, la secuencia del DDR con respecto a la construcción de un nuevo sistema de seguridad y justicia. En Angola, el hecho de no haberse producido la desmovilización antes de las elecciones se considera que contribuyó ampliamente al fracaso de un arreglo negociado a principios de los años 90. En El Salvador, el amplio y rápido acantonamiento de ambos lados dejó una laguna en la seguridad pública que impulsó la actividad criminal y dañó la legitimidad del gobierno posguerra. El no haber enjuiciado a ciertos ex-soldados haitianos parece haber contribuido a la subsiguiente inestabilidad política. Las sociedades pobres confrontan más desafíos, puesto que el mercado rara vez puede absorber a los combatientes desmovilizados lo suficiente como para impedir un problema de violencia económica. Las mujeres combatientes tienen otras necesidades, lo que puede tener efectos multiplicadores cuando se aborden la reconstrucción y reconciliación. En términos generales, DDR es mucho más que un proceso técnico. Debe implementarse cuidadosamente en conjunto con una estrategia política después de una guerra.

La desmovilización debe realizarse en forma coordinada, no sólo para aliviar el “dilema de la seguridad” de los enemigos que sospechan trampas, sino que también para asegurar que los combatientes desmovilizados no ingresen

Spear “Disarmament and Demobilisation,” en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens (Eds), *Ending Civil Wars* Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002): 141-182
Paul Collier, “Demobilization and Insecurity: A Study in the Economics of the Transition from War to Peace,” *Journal of International Development* 6,3 (1994); Nicole Ball, “Demobilization and Reintegrating Soldiers,” in Krishna Kumur (Ed) *Rebuilding Societies after Civil War* Lynne

a ejércitos privados informales que no están cubiertos en el proceso DDR, como ocurrió en Afganistán después de 2003. En contraste con los ejércitos privados irregulares, las compañías de seguridad privada reguladas pueden llegar a ser una fuente positiva de empleo para los excombatientes. Las compañías privadas de seguridad constituidas para proteger a los negocios, a la gente y a barrios ricos deben ser reguladas cuidadosamente para evitar que se conviertan en empresas criminales o fuentes de violencia política o social. Desafortunadamente, desde África del Sur hasta Ruanda, Centroamérica y los Balcanes, la reglamentación de las compañías de seguridad privadas, o bien estuvo ausente, o lamentablemente mal aplicada.

2. *LA REDUCCIÓN DEL TAMAÑO Y DEL PRESUPUESTO DE LOS MILITARES GENERALMENTE ES FÁCIL; NO OCURRE ASÍ CON LOS CAMBIOS DE DOCTRINA Y OPERACIÓN MILITAR*

Gane, pierda o empate, el Estado donde tuvo lugar la lucha, generalmente emprende alguna transformación significativa de sus fuerzas armadas. “La reforma militar,” al igual que la reforma de la policía, puede abarcar cambios en la misión, el tamaño, la composición, la organización interna, la supervisión política y la composición de las fuerzas respectivas. En cada uno de los casos postconflicto examinados aquí, países como Panamá, Irak, Camboya, Mozambique y Afganistán, incluyeron algún esfuerzo significativo para reformar las fuerzas armadas que surgieron del conflicto, frecuentemente bajo un régimen que aparenta una democratización.

Los elementos específicos de la reforma militar varían según el contexto regional histórico, así como los términos del arreglo, los intereses de los victoriosos y la influencia de los actores internacionales. Después de las intervenciones dirigidas por Estados Unidos, Haití y Panamá se unieron a Costa Rica para ser los únicos micro Estados sin ejército. En Bosnia y Kosovo fueron forjados nuevos ejércitos de las partes en disputa, en un esfuerzo por integrar a los grupos étnicos que anteriormente estaban en guerra. Ejércitos rebeldes victoriosos, como los de Ruanda y República Democrática del Congo, apuntaron simplemente a instalar sus estructuras rebeldes en el Estado. Donde las fuerzas militares extranjeras han desempeñado papeles sobresalientes en las intervenciones, como en Haití, Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak, los actores internacionales probablemente tratarán de llevar a cabo lo que podría llamarse el programa “3-P”: Profesionalización, Purgas y Pluralismo (de grupos étnicos o políticos).

Las reformas militares, frecuentemente resistidas, pueden tener un impacto limitado e importante donde los comandantes pueden asegurar el cumplimiento de las tropas subordinadas; por ejemplo, donde los soldados tienen poca probabilidad de desafiar los convenios y unirse a nuevas bandas

armadas. Donde la coherencia es débil, o donde las lealtades están basadas en la avidez y no en agravios, las reformas institucionales pueden ser evadidas por los soldados que forman los nuevos grupos armados. La reducción de la fuerza y del presupuesto de las tropas se realizó sin obstáculos y con rapidez en la mayoría de los casos. La incorporación de los negros en los rangos superiores de las escalas militares de Sur África ha seguido adelante con notable facilidad. La paz, en gran parte, apartó a los militares salvadoreños del escenario político.

Al mismo tiempo, las mejoras formales en la profesionalización, la incorporación de los antiguos enemigos y la reducción en tamaño, rara vez forjan el comportamiento deseado por los reformadores militares internacionales. En Bosnia, los esfuerzos para integrar a los tres ejércitos enemigos en un ente militar de un solo Estado resultó siendo sumamente frustrante y difícil. El nuevo Cuerpo de Protección de Kosovo no demostró la tolerancia y el respeto por la autoridad serbia extensa que buscaba el KFOR. El ejército de Ruanda, supuestamente, cometió atrocidades en cuanto a Derechos Humanos como parte de la campaña contra los Humus, a quienes consideraban una amenaza al país a fines de los años 90. La desafiante reforma de las agencias de inteligencia, un área ocultada de la vista pública, generalmente se pasa por alto y es crucial para el desempeño humano y responsable de las fuerzas del Estado. Al final de cuentas, las reformas institucionales militares y de inteligencia pueden ayudar a evitar el conflicto y mejorar los Derechos Humanos y la gobernabilidad democrática.

3. *LAS REFORMAS INSTITUCIONALES FORMALES DE LA POLICÍA SON MÁS FÁCILES QUE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES POLICÍA-SOCIEDAD*

Los servicios policiales se encuentran en la intersección de los Derechos Humanos, justicia y seguridad y la reforma de la Policía es uno de los componentes más importantes del RSJS en las sociedades postconflicto. Los estudios de caso demuestran las posibilidades y dificultades de establecer fuerzas policiales civiles que sean responsables, representativas y no partidarias; que respeten los Derechos Humanos. En casos tan diversos como África del Sur, Centroamérica, Kosovo y Timor Oriental, la reforma de la Policía ocupó un lugar prominente en los esfuerzos para construir un Estado después del conflicto y los actores internacionales desempeñaron un papel importante. Los actores internacionales han aprendido, a través de las operaciones de paz, la mejora de los programas y el desarrollo de una lista robusta de tareas en el desarrollo institucional de la Policía. Un estudio comprensivo, por ejemplo, pide que los reformadores postguerra “planeen para la reorganización” de las fuerzas policiales, que recluten “fuerzas de seguridad más representativas”, investigarlas, “desarrollar programas de capacitación”, “profesionalizar” a estas fuerzas y

“desarrollar requisitos comunitarios” para ellos.⁸² Los actores internacionales desempeñan algunas de estas tareas, especialmente las modificaciones institucionales formales, mejor que otros.

Una reforma exitosa de la Policía requiere, más que sólo un chapuceo en la institución, una transformación de las relaciones entre las dependencias de la policía y la sociedad. Las modificaciones institucionales de las organizaciones de la Policía –incluyendo los criterios de selección basados en méritos, una capacitación más profesional, la inclusión de grupos étnicos y religiosos importantes y de las mujeres y la reestructuración–, son muy factibles e importantes en los entornos de la postguerra. Lamentablemente, los esfuerzos para transformar las relaciones policía-sociedad –incluyendo una colaboración genuina entre la sociedad civil o los ciudadanos y los organismos policiales–; los esfuerzos de la comunidad por brindar servicios policiales; la sensibilidad con respecto a los crímenes de género y la eliminación del sesgo étnico, enfrentan considerablemente más obstáculos y han encontrado menos éxito. En lo que respecta a estos hallazgos –de progreso en las reformas formales junto con la decepción en la práctica informal–, se elaboran en cinco áreas importantes de reforma policial: i) la composición de las organizaciones de la Policía; ii) la profesionalización y reestructuración; iii) supervisión del trabajo policial; iv) cuestiones de género; y v) el involucramiento de los ciudadanos.

Composición de la policía. Uno de los éxitos más celebrados de la reconstrucción política en Kosovo, Bosnia y Centroamérica fue la incorporación de los ex enemigos en las fuerzas de la Policía nuevas o reformadas. Los funcionarios de las Naciones Unidas cantaron sus propias alabanzas por la facilidad sorprendente con la que los ex enemigos se entrenaban juntos, formaban relaciones profesionales y se desplegaban juntos de manera efectiva en unidades de patrulla y de investigación. Las Academias de la Policía en El Salvador y Kosovo llegaron a ser paradas de rutina para funcionarios internacionales, diplomáticos y periodistas que llegaban de visita. En El Salvador los ex guerrilleros hablaban enternecedoramente de sus identidades compartidas y sus misiones como funcionarios policiales para hacer cumplir la ley al lado de sus ex enemigos. La Policía kosovar albana enfatizó el valor de sus colegas serbios, interviniendo a veces para proteger a los policías serbios en peligro de violencia a manos de los ciudadanos albaneses. La entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos, Madeleine Albright, visitó una estación de Policía en Sarajevo en 1997,

Riener, 1997).

82 “Post Conflict Reconstruction: Task Framework,” Informe del Proyecto sobre la Reconstrucción Postconflicto de la Asociación del Ejército de EUA y el Centro para Estudios Estratégicos e

proclamando: “Estos son los héroes de los que se escucha poco en Bosnia... Son parte de la primera fuerza de Policía multi-étnica (de distrito)”.⁸³

Los Acuerdos de Paz y las intervenciones internacionales han disfrutado de un éxito notable tanto para integrar a los ex-enemigos como en excluir a las personas más notoriamente abusivas de las nuevas fuerzas policiales. Hay evidencia de que países como Kosovo, El Salvador, Ruanda y Haití experimentaron una rotación de la mayor parte del personal de la Policía en los cuatro años después de la transición.⁸⁴ Donde los actores políticos nuevos llegan al poder, quieren asegurar su propia seguridad (y recompensar a sus seguidores) al nombrar a los partidarios del gobierno en las fuerzas de la policía y de ser posible, en las militares. La conservación del *status quo* ante el personal de la Policía (y el personal judicial) es una fórmula para el fracaso en la reestructuración de esas fuerzas que intentan reflejar los valores de regímenes nuevos, generalmente más democráticos.

Desafortunadamente, la inclusión de grupos anteriormente excluidos no significa su cooperación e integración efectiva en las operaciones cotidianas de las instituciones estatales. Así lo demuestra la fuerte dependencia de la fuerza de la policía de África del Sur en los miembros negros durante los decenios del *apartheid*; una simple representación de los grupos étnicos en las fuerzas de la Policía no necesariamente asegura un trato justo o la seguridad física para los grupos representados. Ni tampoco la incorporación de grupos específicos en organizaciones de justicia y seguridad automáticamente influye en el comportamiento operativo. A pesar del cumplimiento internacional de cuotas convenidas para la incorporación de minorías en las fuerzas de la Policía de la mayoría de los cantones de bosnios y croatas de la Federación Bosnia, la “integración” en gran parte fue una fachada. Las minorías étnicas operaban, en gran parte, en pistas separadas de manera paralela. El personal croata se reportaba con el funcionario principal croata del Ministerio de Gobernación, y los bosnios se reportaban con el máximo oficial bosnio, con poca cooperación y comunicación incompleta entre estas dos estructuras informales paralelas. Además, aún donde una Policía “retenida” en el servicio en la guerra representa un porcentaje bajo de los nuevos miembros de la policía, es probable que ocupen algunos cargos clave en la fuerza policial.⁸⁵ La inclusión de grupos previamente

Internacionales, Abril de 2002, Washington, DC, pp. 7-8.

83 Tracy Wilkinson, “Disparities Steal Thunder of Albright’s Balkan Trip,” *Los Angeles Times*, 8 de junio de 1997, p. A1.

84 Las excepciones aquí son los ex-países socialistas donde la fuerza de la policía ya disfrutaba de una separación real de los militares, como fue el caso en Bosnia, Kosovo, Irak y Nicaragua (después de 1990). En tales sociedades, el derrocamiento de los militares frecuentemente permite a la Policía continuar proporcionando seguridad interna, incluso conforme se estén reestructurando, purgando o desmembrando las fuerzas de defensa externa.

85 Siempre que los gobiernos no hayan sido derrotados estratégicamente en la Guerra (Bosnia, Guatemala, África del Sur, El Salvador) el liderazgo de la Policía del gobierno anterior tendía a

reprimidos en posiciones importantes de la Policía, por sí misma, no puede vencer el prejuicio social y étnico profundamente arraigado.

Profesionalismo y reestructuración de la policía. La profesionalización representa otra dimensión de la reforma donde los cambios institucionales formales eran tan importantes como factibles pero, aún así, se quedaron cortos en cumplir con las expectativas sobre la conducta transformada de la policía. Los asesores internacionales y oficiales locales alaban el profesionalismo mejorado y mejores estructuras de la policía en la mayoría de los casos, desde Timor Oriental hasta Haití, Guatemala, Kosovo, Bosnia, Ruanda y El Salvador. El Secretario General de las Naciones Unidas informó en 2001 que el liderazgo del Ministerio de Gobernación de la Federación había hecho avances considerables en la reintegración de los oficiales bosnios y croatas y en reorganizar el Ministerio.⁸⁶ Los casos de Panamá, El Salvador, Haití, Kosovo y Timor Oriental indican que la comunidad internacional se ha hecho muy capaz en establecer nuevas academias de policía y de completar el reclutamiento y la capacitación de los cadetes de nivel básico para desplegar nuevas fuerzas policiales con prontitud.⁸⁷

Si definimos el “profesionalismo” como el grado en el cual se proporcionan normas y protecciones de carrera a los miembros de la profesión, y decimos que “reestructuración” significa cambios en el organigrama y en sus relaciones con otros organismos del gobierno, entonces las reformas en esas dimensiones fueron múltiples y manifiestas en los casos examinados. En muchos casos, nuevas fuerzas fueron creadas o las organizaciones de la policía disfrutaron de una reorganización sustancial. Criterios más claros, basados más en méritos para la selección, para la promoción y para la retención del empleo fueron adoptados en varias sociedades postguerra. En muchos casos, la reestructuración fue utilizada para suprimir a los altos líderes o al personal de las bases considerado no apto para los sistemas de seguridad y justicia bajo el nuevo régimen democrático.

Al mismo tiempo, los esfuerzos para profesionalizar y reestructurar las instituciones de la policía y judiciales frecuentemente sirvieron como un sustituto fácil para una transformación más profunda de las culturas organizativas que son hostiles a las democracias plurales y liberales. Dada la presencia de oficiales de seguridad y judiciales recalcitrantes, los nuevos gobiernos nacionales se conformaron con reorganizar las burocracias en vez de sacar al personal incompetente, corrupto o abusivo por las raíces. Los asesores internacionales de

seguir cambiando las posiciones principales de la Policía uniformada.

86 Secretario General de NN.UU., “Informe del Secretario General [al Consejo de Seguridad] sobre la misión de NN.UU. en Bosnia y Herzegovina,” 7 de junio de 2001, S/2001/571. Página 16.

87 Ver Robert Perito *The American Experience with Police in Peace Operations* (Canadian

la Policía tienden a identificarse con sus contrapartes locales, y tratan de cumplir con los deseos de estos últimos, lo que frecuentemente descansaba en el *status quo* y no en modernizar la administración, empoderando a los oficiales menores de las patrullas y extendiéndose a las comunidades. Siempre es más fácil proporcionar capacitación (“profesionalización”) que modificar los sistemas administrativos y operativos para asegurar que no se desperdicie una buena capacitación. La reorganización de burocracias, por consiguiente, puede servir como un sustituto pobre para las reformas frustradas.

Mecanismos de Vigilancia y Control. En la mayoría de las guerras internas contemporáneas, las fuerzas coercitivas y los agentes judiciales están implicados en violaciones pasmosas de los Derechos Humanos. Por consiguiente, el desarrollo de mecanismos para la vigilancia de las fuerzas de seguridad y la conducta oficial son extremadamente importantes después de un conflicto armado. A través de los casos examinados, los nuevos mecanismos de vigilancia y para exigir cuentas encierran una mezcla de mejoras formales e insuficiencias informales aparentes en la justicia postconflicto y en las reformas del sector de seguridad.

En virtualmente todos los casos, las innovaciones organizativas formales llevaron el asunto de la vigilancia a un punto alto, históricamente hablando. Los cambios constitucionales y legales aumentaron la adherencia judicial a los tratados internacionales de Derechos Humanos. Kosovo y El Salvador se beneficiaron de la creación de los Procuradores de Derechos Humanos. Las oficinas de vigilancia de la Policía (“unidades de asuntos internos” y/o “Inspectores Generales”) fueron instaladas o mejoradas en Haití, Timor Oriental, Guatemala y El Salvador. Las legislaturas desempeñan papeles recién impuestos que promueven la transparencia y la vigilancia mínima de las fuerzas de seguridad, mientras que nuevas comisiones judiciales vigilan la conducta judicial en algunas sociedades. Frecuentemente, sin que sea esperado, el crecimiento del periodismo investigativo en una prensa más libre proporciona un control independiente y público del abuso de la policía. En Guatemala, África del Sur y Kosovo, los periódicos estimularon las investigaciones de la Policía y limpieza de los tribunales, dejando casos de corrupción expuestos en formas tales que Asuntos Internos y los Comités Legislativos eran incapaces de hacerlo.⁸⁸ Con el tiempo, los donantes internacionales le han dado más peso a los mecanismos de vigilancia.

Los casos también sugieren que los mecanismos de vigilancia son lentos en su desarrollo y funcionan con mucho menos efectividad de lo anunciado. Las unidades de vigilancia interna de la nueva Policía salvadoreña fueron lentas en surgir y no desalentaron la amplia actividad criminal entre los oficiales de

Peacekeeping Press, 2002); ver Renata Dwan, *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research report No. 16 (Oxford, Oxford University Press, 2002).

la Policía, lo que llevó a que fueran renovadas y que se promulgara una ley especial para limpiar la casa. Los mecanismos de vigilancia interna no pudieron controlar las fuerzas abusivas en Haití, Bosnia y Guatemala. En estos y otros países las nuevas instituciones de Derechos Humanos resultaron incapaces de lograr sus propósitos a pesar de informes iniciales entusiastas y grandes esperanzas. Como algo interesante, los mecanismos externos de vigilancia tales como el periodismo investigativo, el Procurador de Derechos Humanos, los legisladores y el escrutinio internacional contribuyeron más a que se hicieran juicios por comportamiento abusivo que las unidades de asuntos internos.

Género y la Policía. El género representa otra dimensión de la reforma de la policía donde coexisten los logros formales impresionantes con los cambios insatisfactorios de la práctica informal. Uno de los éxitos que más se ha pasado por alto de la reciente reforma de la policía y de la justicia es su habilidad para aumentar la inclusión formal de la mujer y de los problemas de la mujer en las instituciones policiales y judiciales. En gran parte, por medio de la influencia de organizaciones internacionales y de los grupos nacionales de mujeres, la mujer ha encontrado nuevos caminos para participar en el trabajo de la policía.⁸⁹ En Haití, Panamá, El Salvador y Timor Oriental, las mujeres jamás habían tenido la oportunidad de ser agentes de la Policía, pero con las reformas postconflicto fueron admitidas a las nuevas academias y carreras de la Policía. En Kosovo, Bosnia, África del Sur y Ruanda, las mujeres alcanzaron una mayor representación en las fuerzas de la policía que antes del fin de la guerra. Excepto en las sociedades dominadas por los musulmanes, los donantes internacionales encontraron sorprendentemente poca resistencia a una incorporación explícita de la mujer en las estructuras de la policía y judiciales y a los compromisos formales con oportunidades iguales para la mujer en la educación legal y en el empleo.

Sin embargo, la seguridad cotidiana de la mujer fue transformada menos de lo que indicarían los cambios institucionales. Como lo demuestra Fitzsimmons, la violencia familiar aumentó al terminar muchas guerras. La paz trasladó la violencia del campo de batalla al hogar. La violencia doméstica fue agravada por una falta de empleos para los soldados desmovilizados, por la socialización de la violencia y por el resentimiento, las oportunidades y la movilidad (generalmente obligatoria) que las mujeres experimentaron durante los tiempos de guerra. Con la excepción principal de algunos países post-comunistas, las agentes de policía seguían severamente subrepresentadas en los altos mandos de la mayoría de las sociedades postguerra y demasiado confinadas a unidades tradicionalmente femeninas tales como la violencia

88 El estímulo al periodismo investigativo podría ser ventajoso para aquellos que quieran fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

89 Esta sección se refiere extensamente al capítulo de Tracy Fitzsimmons. También ver Moser y

doméstica, trabajos de control de la policía en la comunidad, control del tránsito y la prevención juvenil; por ejemplo, cuidar la casa, a los vecinos y a los niños. Las organizaciones de la policía dejaron de crear las unidades necesarias y de dotarlas con mujeres calificadas y profesionales necesarias para evitar, resolver y asegurar el manejo sensible de crímenes con aspectos de género.

Colocando a los “ciudadanos” en la seguridad ciudadana. Un tema iterativo de la reforma de la seguridad en las sociedades postconflicto, desde los años 80, ha estado transformando las relaciones entre las fuerzas de la policía y los ciudadanos. En El Salvador, Haití y África del Sur, “el servicio de la policía por la comunidad” fue un componente ampliamente diseminado en las reformas de la policía. Aquí, nuevamente los cambios organizativos formales resultaron más factibles que una redefinición de la forma en que los ciudadanos se relacionan con la policía. La experiencia de las sociedades de posguerra desde 1990 indica que la colocación de los “ciudadanos” en la “seguridad ciudadana” está entre los aspectos más difíciles de la reforma de la seguridad. En Guatemala y Haití las frustraciones populares por la falta de justicia instaron a asesinatos a manos de “vigilantes” por crímenes simples como un hurto menor. Tres experimentos sucesivos con la supervisión de parte de la comunidad no llegaron a arraigarse en El Salvador de la posguerra, así como el concepto de la “supervisión por la comunidad”, en sí, encontró dificultades en los Balcanes, en Timor Oriental y en Haití. El capítulo de West sobre Timor Oriental capta los significados múltiples (y por consiguiente casi sin significado) de la supervisión por la comunidad en muchos entornos de la posguerra: la supervisión por la comunidad se convirtió en un término en el que se podían redactar los pronunciamientos sobre el mantenimiento del orden, excoriar el desenfreno u opinar sobre las virtudes de la unidad nacional de parte de los oficiales internacionales y de sus contrapartes locales.

Incluso África del Sur, que disfrutó de un gobierno relativamente comprometido y de una sociedad abierta, encontró gran dificultad en implementar los programas orientados hacia la comunidad. El colapso de los foros entre la comunidad y la policía y el discurso cada vez más reaccionario con respecto al crimen en ese país, ilustran los obstáculos para incorporar a las comunidades en el proceso de establecer prioridades para la supervisión y cambio de forma en que la policía y la sociedad se relacionan entre sí.

III. REFORMAS JUDICIALES

1. LAS REFORMAS JUDICIALES SON MÁS COMPLEJAS Y DIFÍCILES QUE LAS REFORMAS DE SEGURIDAD

Como se observa arriba, las reformas judiciales se ajustan a muchos de los patrones de la reforma de la policía y militar. Sin embargo, el proceso y el desafío de transformar lo judicial difiere de manera importante de la reforma de la policía.⁹⁰ En primer lugar, el personal judicial generalmente requiere más educación que los agentes de policía. No es realista esperar que incluso los abogados trabajen efectivamente como jueces o fiscales con sólo unas cuantas semanas de capacitación. En segundo lugar, el personal judicial generalmente está más alejado de la ejecución efectiva de las violaciones brutales de los Derechos Humanos (si bien frecuentemente son responsables de asegurar la impunidad y de proteger a los abusadores). Por consiguiente, no es tan fácil depurar a los jueces y demás personal judicial. En tercer lugar, la independencia nominal del poder judicial en la mayoría de las sociedades hace que sea más difícil para los jefes de Estado o legislaturas implementar las reformas de la justicia. Los jueces que tratan de resistirse al cambio pueden quejarse de interferencia ejecutiva. El ejemplo más extremo de esta dinámica ocurrió en El Salvador, donde un altamente politizado presidente de la Corte Suprema, opuesto a las concesiones otorgadas en los Acuerdos de Paz, se resistió a los llamados para su renuncia al exclamar que “sólo Dios” podía removerle del cargo. La independencia nominal de la rama judicial, según la Constitución de El Salvador, impidió las reformas. Podrá ser necesario invadir la independencia judicial para promulgar reformas cuya meta sea mayor responsabilidad, eficiencia, sensibilidad e (irónicamente) la independencia judicial.

Debido a estas complejidades en los sistemas de justicia, las reformas judiciales generalmente han logrado menos que las reformas de seguridad. Han tenido la tendencia de ser menos ambiciosas, menos estratégicamente planeadas, menos coordinadas, menos rápidas y menos entendidas y apoyadas por el público que las reformas de seguridad. A pesar de pretensiones contrarias, generalmente están mal vinculadas con las reformas de la policía, continuando la desagregación de la “tríade” de las reformas de la policía, judiciales y de las cárceles. Se han enfocado en elementos aislados del desempeño judicial en vez de tomar un enfoque integrado con respecto a los problemas múltiples de la administración de la justicia. En los países donde el Estado prácticamente ha sido destruido, la restauración de los edificios, de los despachos, de los sistemas de información y de la seguridad son una prioridad. En algunos sistemas

Clark, *op.cit.* Krishna Kumar (ed.) *Women & Civil War: Impact, Organizations and Action* (Boulder, CO; Lynne Rienner, 2001).

judiciales establecidos, los reformadores han tenido la tendencia de enfatizar la capacitación y las depuraciones, dejando a un lado cosas como los programas de protección para los testigos y el personal judicial, acceso mejorado a los tribunales y una resolución alternativa de disputas. En términos globales, virtualmente en ningún caso reciente de las operaciones de paz de las NN.UU. la reforma judicial ha sido considerada como un éxito total y las dificultades con las que nos hemos topado son impresionantes.

Tomemos el caso de Bosnia, donde la corrupción judicial y el sesgo étnico descarado fueron frecuentes durante la guerra. Un informe del PNUD en 2001 concluyó que, “la ausencia de cualquier reforma de la justicia significativa en BiH marca una de las oportunidades perdidas de la Misión hasta la fecha.”⁹¹ Después de esperar casi dos años antes de comenzar con un esfuerzo de reforma judicial, el primer intento de reforma de las NN.UU. resultó sólo en un diagnóstico de cuatro tomos difíciles de manejar, que además no tuvieron impacto. Un segundo esfuerzo de reforma lanzado en 2000, bajo la égida de la Misión Internacional de la Justicia, convocó a los jueces y fiscales en ejercicio para que examinaran a sus pares”.⁹² Este esfuerzo decepcionante llevó a la remoción de sólo cinco funcionarios de los 1,145 y fue discontinuado en 2002, “reconociendo esencialmente que había fracasado el proyecto de reforma internacional”. Mientras tanto, la reforma de la policía había procedido por un sendero totalmente separado. Dado los recursos y la atención internacional dedicada al proceso de paz de Bosnia, los planes malos, la implementación y los resultados ejemplifican los defectos continuados de los esfuerzos de la reforma judicial en las sociedades postconflicto alrededor del mundo.⁹³

2. NO AUMENTAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL SIN
MECANISMOS PARA RENDIR CUENTAS

La inferencia principal de estos dilemas es la necesidad de una promoción tanto de la independencia y responsabilidad judiciales, y el establecimiento para rendir cuentas *antes* de que se afiance la autonomía judicial. Los poderes transitorios para modificar el sistema de justicia podrán ser especialmente necesarios si ese sistema amenaza con actuar de manera sesgada o arbitraria. Kosovo ilustra los desafíos de este dilema aparente. Al asumir la autoridad ejecutiva transitoria, la Misión de Naciones Unidas (UNMIK) permitió a los anteriores jueces albanos de Kosovo –quienes quedaron privados de sus cargos por el gobierno yugoslavo por diez años– a reasumir sus cargos fuera del

90 Ver Oakley *et al*, 1998, p. 511. Algunas de estas diferencias aparecen en mi capítulo sobre El Salvador, pero son aplicables a nivel más general.

91 *Reforma del Sector de Seguridad del PNUD en BiH y Kosovo*, 2001, p.9

92 Ver el capítulo de Doyle.

93 Una excepción sobresaliente fue el proceso rápido de reforma judicial en la ciudad-Estado

organismo ejecutivo, pero pagados por la UNMIK. Una vez que esos jueces comenzaron a decidir los casos en una forma que parecía discriminar en contra de los serbios étnicos, las NN.UU. nombraron a jueces internacionales para que estuvieran en el grupo de expertos. Cuando eso no funcionó, la UNMIK nombró a extranjeros en los tribunales de segunda instancia, donde desempeñaron un papel determinante en la decisión de los casos que llevaban una carga étnica. También emitieron un decreto que permitiera que el Jefe de la Misión de Naciones Unidas pudiera invalidar las decisiones judiciales en ciertos casos.

Los kosovares acusaron a las NN.UU. de violar la separación de los poderes y de rescindir la ley a favor de los serbios. Es más, justamente el resto de la administración territorial estaba siendo entregado paulatinamente a los funcionarios locales; el sector judicial, cada vez más, les fue quitado a los kosovares, poniendo en duda la sostenibilidad de la construcción de las instituciones.⁹⁴ Posiblemente, si nuevos mecanismos de rendimiento de cuentas (por ejemplo, una comisión judicial) hubieran sido creados antes del pleno empoderamiento de los jueces albaneses kosovares para aplicar la justicia, las Naciones Unidas probablemente no se hubieran encontrado en la posición incómoda de adivinar, *a posteriori* o, incluso, de revocar algunas decisiones judiciales y minar sus propias pretensiones de neutralidad y compromiso con la democracia. De esta manera, tanto el rendimiento de cuentas judiciales y la independencia podrían haber quedado asegurados.

3. LAS REFORMAS LEGALES Y DEL CÓDIGO NO TIENEN SIGNIFICADO SIN INSTITUCIONES EFECTIVAS

Las reformas legales y del Código deberán servir como cimiento para el proceso de las reformas judiciales de la posguerra. Las constituciones bajo los regímenes pre-paz en Serbia, África del Sur, Centroamérica y en Ruanda restringieron los Derechos Humanos, los Derechos Políticos y aseguraron la impunidad para el Estado y para otras elites. El cambio de estas disposiciones fue un punto de partida necesario para traer seguridad y justicia al imperio de la ley. Los nuevos códigos procesales penales en Centroamérica y Kosovo establecen el fundamento para una administración de la justicia más transparente y eficiente. Las protecciones internacionales de los Derechos Humanos garantizaban el recurso para las víctimas presentes y futuras. Las nuevas fórmulas constitucionales para la representación son cruciales para asegurar que los grupos sociales principales tengan una participación en la gobernabilidad en el ámbito nacional.

internacionalmente administrada de Brcko que logró nuevas leyes, nuevas estructuras y el reemplazo del 80% del personal judicial. Ver Doyle.

94 Ver el capítulo de Rausch y el PNUD, "Lecciones del Sector de Reforma de la Seguridad de Bosnia y Herzegovina y Kosovo," el borrador del informe basado en una misión conjunta PNUD/DPKO en agosto de 2001, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Prevención y la Recuperación de Conflictos, enero de 2002, (en lo sucesivo "Proyecto de Ley del PNUD para la Reforma del Sector de Seguridad en BiH y Kosovo") 2001.

Las reformas de la Constitución en África del Sur, El Salvador y Bosnia reflejan estos cambios centrales.

Sin embargo, la experiencia práctica de las sociedades de la postguerra demuestra que es malo un énfasis excesivo en Constituciones, leyes y autoridad formal. Las reformas legales son insuficientes sin las instituciones que puedan garantizar los derechos, proteger a los ciudadanos y hacer cumplir las leyes. La construcción de instituciones de la policía, de fiscales, tribunales, colegios de abogados y actores pertinentes de la sociedad civil es crucial para la percepción y existencia de la justicia. Las garantías escritas han hecho poco para proteger a los serbios en Kosovo de la post-intervención. En país tras país, las reformas legales han sido obstaculizadas por los jueces y abogados capacitados en el sistema antiguo que se aferran a sus privilegios, sus jerarquías y sus hábitos. El cambio significa no sólo transformar los Códigos, sino también la mentalidad en sí de la profesión legal y de las instituciones mismas. Sin controles efectivos de las instituciones estatales, es probable que sigan involucrados en un comportamiento discriminatorio o corrupto, a pesar de las leyes opuestas a esto.

4. LA AUTORIDAD TRADICIONAL Y LA LEY CONSUECUDINARIA
SON SUBUTILIZADAS PERO NO ESTÁN LIBRES DE PROBLEMAS

Una de las tensiones más difíciles en la democratización de las sociedades de la posguerra es enfocar a las autoridades tradicionales y a los mecanismos locales e informales de justicia. En muchas sociedades agrarias, los líderes nunca habían sido seleccionados por medio de elecciones multipartidarias, sino que por herencia, el consenso o un proceso de consulta informal. Estos líderes frecuentemente gobiernan con pocas limitaciones, confiando en consultas informales con los ancianos o con otros líderes de la comunidad. Por otro lado, los nuevos regímenes centrales (o administraciones internacionales transitorias), no pueden dejar a un lado a tales autoridades sin poner en peligro su propia legitimidad, provocando resistencia violenta o desarticulando los únicos mecanismos para la solución de conflictos y para mantener el orden. Donde los Estados centrales o las fuerzas de ocupación no tienen ni el conocimiento ni la disposición de emplear suficiente fuerza militar, entonces el poder confiar en las autoridades locales es una necesidad virtual. Históricamente, las administraciones coloniales confiaban mucho en los jefes locales que ya existían, y hay quienes creen que los actuales constructores de paz debieran de adaptar esas experiencias.⁹⁵

Por otro lado, las autoridades locales no electas, o tradicionales, frecuentemente padecen de los mismos problemas que el régimen autoritario

95 Ver, por ejemplo, Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and Lessons for Global Power* (New York, Basic Books, 2003).

derrocado. Gobiernan arbitrariamente y sin rendir cuentas, frecuentemente discriminando en contra de ciertos grupos étnicos y contra las mujeres. Las estructuras excluyentes frecuentemente fueron la causa original del conflicto armado. Reforzarlos sólo aleja a algunos grupos e incrementa futuras fuentes de conflicto.

El dilema de la gobernabilidad central es cómo confiar en las estructuras tradicionales aún cuando rechacen las prácticas de parte de las autoridades locales que son antiéticas con respecto a los principios de las organizaciones y los donantes internacionales. Para los que formulan las políticas postconflicto, el medio más rápido de asegurar una estabilidad a corto plazo es confiar en las estructuras existentes. Sin embargo, podemos decir que el empoderamiento popular o el imperio de la ley existen si un jefe local, como en Timor Oriental, puede declarar: “Yo soy responsable de la seguridad aquí. Nadie puede pasar sobre mí para acudir a la policía”.⁹⁶ O ¿si los jueces de Kosovo de ascendencia albanesa en forma rutinaria actuaran con un sesgo en contra de los serbios? Alguna medida de responsabilidad y transparencia es necesaria para que la autoridad local se ajuste a las nociones mínimas de una democracia liberal. Pero la introducción de medidas institucionales liberales conlleva el riesgo de destruir las limitaciones y expectativas sociales existentes antes de que se haya debatido, convenido, explicado, financiado y hecho operativa una alternativa. La erradicación local de los jefes *suco* locales, por ejemplo, dejaría un vacío de autoridad, seguridad y justicia.

En algunas sociedades, las formas tradicionales de autoridad y de resolución de conflictos sobrevivieron al régimen colonial. En sociedades tales como Ruanda, Timor Oriental y partes de Guatemala y África del Sur, la reforma de la justicia requiere el pleno entendimiento de la sociedad local, de las costumbres, prácticas y estructuras del poder. West alega que “Los esfuerzos para ... reconciliar la ley y la costumbre deben emprenderse lo más pronto posible, si la ley ha de ser aceptada como la autoridad final por encima del conflicto social”. Sin embargo, la costumbre frecuentemente involucra formas de pensar que son un anatema para la tradición legal occidental. En muchas sociedades rurales, la compensación monetaria para las víctimas se considera suficiente castigo para los que cometen un robo, asesinato e incluso una violación.

El sistema de Ruanda monitoreado nacionalmente y administrado localmente para juzgar a los acusados de genocidio, *gacaca*, ejemplifica las diversas ventajas de los mecanismos locales o tradicionales para la resolución de los conflictos en los entornos de posguerra. Primero, *gacaca*, en sí, ha cambiado en los últimos decenios, ilustrando la afirmación de Mamdani de

96 Citado en el capítulo sobre Timor Oriental por Ron West.

que la “ley consuetudinaria no era opaca sino que porosa, no estaba estancada sino que era dinámica”.⁹⁷ Los reformadores de la justicia deben estar conscientes de que la ley consuetudinaria no puede ser codificada fácilmente, sino que evoluciona con el tiempo. En segundo lugar, *gacaca* no se practicaba históricamente de la manera en que fue adoptada después del genocidio. En vez de eso, el gobierno de Ruanda la adaptó y modificó para uso a amplia escala en todo el país, enfocada hacia los nuevos fines creados por las circunstancias. Al igual que, rara vez, se pueden “reconstruir” las sociedades después de la guerra (y ciertamente del genocidio), los mecanismos judiciales de antes de la guerra no necesariamente son apropiados para las condiciones de la posguerra.

Finalmente, *gacaca* combina la justicia con la reconciliación como pocas otras herramientas para la paz. Buscó la reconciliación de la comunidad, mediada por los notables locales que recibieron la autoridad del gobierno central (en un país acostumbrado a altos niveles de autoridad central). Al mismo tiempo tuvo por meta no sólo la reconciliación social, sino que también aplicó la justicia, incluyendo el castigo que podría incluir el destierro y el encarcelamiento. Podrá ser que la reconciliación de la comunidad, frecuentemente asociada con los mecanismos tradicionales de resolución de disputas, sea posible (o sólo podrá ser posible) si está acompañada por la capacidad de determinar la culpabilidad y de aplicar el castigo.

En las experiencias recientes de la posguerra en la Reforma del Sector Justicia y de Seguridad (RSJS), se admitieron pocos mecanismos locales o tradicionales de conflictos. En muchos casos, los reformadores postconflicto tienden a confiar en los modelos y mecanismos institucionales formales en los sectores judiciales y de seguridad. En Guatemala, Timor Oriental y en los Balcanes, los sistemas judiciales formales en el ámbito nacional siguieron como el centro de mesa de la planificación judicial. Las alternativas informales o tradicionales fueron consideradas como incompatibles con los valores liberales occidentales por las Naciones Unidas en Guatemala, por ejemplo, y fueron rechazadas. Otros países, sin embargo, como el Chad y Zaire, históricamente retuvieron sistemas judiciales coloniales que combinaban los tribunales acostumbrados con los que son modernos y centralmente administrados.⁹⁸ Mani defiende este “pluralismo legal” como una forma en que los reformadores occidentales pueden reconocer y aceptar prácticas locales que son familiares y legítimas.⁹⁹ Aún con la conservación de formas “tradicionales” de justicia,

97 Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996), p. 168

98 Rama Mani, *Beyond Retribution*, *op cit.*, p. 82

99 *Ibid*, página 83.

generalmente será necesaria una educación más amplia para asegurar que esos mecanismos no se conviertan en herramientas para la impunidad o la justicia masiva de los “vigilantes”.

5. LA SOCIEDAD CIVIL ES IMPORTANTE, PERO FRECUENTEMENTE ESTÁ AUSENTE. ¿POR QUÉ?

Muchos analistas de la democracia insisten en la importancia de la sociedad civil y de la participación popular.¹⁰⁰ Sin embargo, uno de los resultados más impactantes de la investigación es la ausencia y la dificultad de la participación ciudadana en los procesos de reforma militar, policial o judicial después de los conflictos. Ni los ciudadanos comunes ni las organizaciones de la sociedad civil figuran prominentemente en muchos relatos de la Reforma del Sector Justicia y Seguridad –RSJS–. Los esfuerzos de posguerra de RSJS generalmente son iniciados por el Estado o dirigidos desde el exterior; son reformas desde arriba hacia abajo para instituciones estatales que tienen insumos marginales de los ciudadanos. Los dos puntos sobresalientes de esta ponencia son que el final de la guerra no termina con la violencia y que los cambios institucionales formales, generalmente, no han transformado las prácticas cotidianas de la justicia y de la seguridad en las sociedades postconflicto. Estos puntos dejan al desnudo el papel medular de los ciudadanos y de la sociedad civil, juntamente con los organismos del Estado, en una RSJS efectiva. ¿Qué explica esta ausencia relativa de la sociedad civil?

Primero, los gobiernos y las organizaciones internacionales frecuentemente pasan por alto el papel de la sociedad civil en la RSJS. La mayoría de los gobiernos preferiría tomar decisiones por sí mismos acerca de las reformas del Estado. Los actores internacionales, a pesar de una mayor incorporación de la sociedad civil en la planificación y en los programas, siguen viendo a los gobiernos como los socios primarios en la seguridad y la justicia.

En segundo lugar, se ha descuidado la educación pública en los esfuerzos postconflictos de la RSJS. La dificultad en pasar más allá de las reformas formales de la policía a relaciones nuevas policía-sociedad resume la necesidad de aplicar esfuerzos específicos para transformar las actitudes y las expectativas del público. No es suficiente crear una policía más cortés y respetuosa si el público sigue viéndola con temor o suspicacia. En las sociedades como Bosnia, Camboya y África del Sur, la única experiencia de muchos ciudadanos del trabajo público

100 Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1999); Thomas Carothers, *In the Name of Democracy* (Washington, DC: Carnegie Endowment, 1999); John Keane, *Civil Society: Old Images New Visions* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998); Thomas Carothers and Marina Ottaway (Eds), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000).

de la policía fue a través de la represión y el temor, ya que la policía había participado en atrocidades horribles y torturas rutinarias. Cambiar esta relación resultó más duro que cambiar las actitudes de la policía. En Haití, por ejemplo, la nueva Policía Nacional haitiana encontró que el público los tenía en baja estima porque no estaban dispuestos a usar el “bastón” para disciplinar a los sospechosos en la calle. Los nuevos gobiernos rara vez se han involucrado en las campañas de Educación Pública para reorientar al público y transformar sus conceptos de la Policía y de sus expectativas de la policía. El estímulo de la confianza en las instituciones judiciales presenta un desafío igualmente atemorizador. Sin embargo, para crear nuevas expectativas en las organizaciones reformadas de seguridad y justicia, la educación pública resulta indispensable para que las reformas institucionales echen raíces.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil en las sociedades postconflicto han estado mal equipadas para contribuir a la RSJS. La mayoría de los esfuerzos de la RSJS reflejan reformas de arriba hacia abajo, dirigidas por el Estado, impulsadas desde afuera en vez de iniciativas dirigidas por la sociedad, a través de proyectos dirigidos por el Estado o a nivel de la comunidad. Sin embargo, el análisis apunta a la importancia de esta última. En las reformas de la policía, así como en las reformas judiciales, los cambios institucionales no han transformado las prácticas cotidianas de la justicia y la seguridad al grado deseado o esperado por la mayoría de los ciudadanos. Es aparente la necesidad de que los reformadores no sólo sigan, sino que fortalezcan las organizaciones de la sociedad civil en la RSJS. Sin el nuevo entendimiento de la justicia y de la seguridad entre la población general, las reformas institucionales tendrán un impacto limitado y reversible. En Haití, los logros en la despolitización y la responsabilidad del trabajo de la policía comenzaron a revertirse mucho antes de los levantamientos que hicieron que cayera el gobierno de Aristide en 2004. Y sin una organización activa y efectiva no gubernamental que ayude a revisar las Constituciones y los Códigos, a mejorar los procedimientos y la conducta de la Policía, mejorar la doctrina militar, mejorar las estadísticas criminales y la prevención del crimen, entonces, las reformas institucionales de arriba hacia abajo no resultarán sostenibles.

La transición de crítico perseguido a socio constructivo del gobierno es difícil para las ONG. Aquí, los donantes internacionales pueden transferir recursos hacia el apoyo de la capacidad de la sociedad civil para servir como una fuente a largo plazo de ideas, recursos humanos, legitimidad y responsabilidad para las agencias de seguridad y justicia. Además, las iniciativas en los grupos de observación de vecindarios, programas de reconciliación a nivel local y de construcción de paz ofrecen las posibilidades de generar insumos de parte de los ciudadanos y la participación en la reforma del sector de la justicia y la seguridad. Si bien su impacto total es difícil de medir, los nuevos gobiernos

y donantes aún no han explotado plenamente la contribución que estos programas podrían hacer para crear sistemas legítimos y sostenibles de seguridad y justicia. Los programas externos para apoyar a las ONG que trabajan en reformas a la seguridad, ahora en su infancia, probablemente encontrarán muchos desafíos y la promoción de la sociedad civil no servirá como una panacea. Sin embargo, los hallazgos de estos estudios de caso indican la necesidad de ampliar la participación ciudadana en la RSJS para asegurar la sostenibilidad.

CONCLUSIÓN

Las sociedades que salen de los conflictos armados siempre encaran los desafíos de establecer seguridad y proporcionar justicia. Las poblaciones que sufren buscan el orden y la seguridad, aún cuando crean que su aspiración a la justicia y a una vida mejor podrá ser cumplida sólo bajo un nuevo régimen. En años recientes, satisfacer estos desafíos se ha hecho más complicado. Las poblaciones movilizadas demandan seguridad y un trato justo, las imágenes de la televisión amplían la insatisfacción y el desorden, y los regímenes de Derechos Internacionales imponen toda una gama de obligaciones. Hay presiones múltiples que enfrentan a los actores; desde los agentes locales de la Policía y los jefes de tribus, hasta los Ministros Nacionales de Justicia y los defensores de los Derechos Humanos, incluyendo las agencias de desarrollo y los ejércitos de ocupación. Al final, ni la justicia ni la seguridad serán entregadas a satisfacción de todos. Aún en las democracias más consolidadas y pacíficas, el descontento con la justicia y la seguridad prevalece entre las poblaciones minoritarias y, hasta cierto grado, a través de la sociedad.

La ambición de las organizaciones internacionales de rediseñar las fuerzas militares, las fuerzas de la policía y el sistema de justicia de una Nación refleja un tremendo idealismo y, es más, arrogancia. Estas estructuras vitales de un Estado descansan en cimientos históricos cuyas características se resisten al cambio. Para algunos nativos de cualquier sociedad, estos cimientos parecen inamovibles y su reemplazo en pocos años parece ridículo. Idealistas y frecuentemente ingenuos, miles de capacitadores de la policía que son trotamundos, redactores de Constituciones y asesores de tribunales han sido agentes del orden mundial occidental, aun cuando tratan de adaptar ese orden a las realidades locales y facilitar su ingreso.¹⁰¹ Ese orden mundial no es homogéneo, fijo ni plenamente liberal. Sin embargo, muchas de sus características son liberales: el establecimiento de los Derechos Básicos a la vida y a las libertades

101 Sobre la importancia de los actores y los factores locales, en vez de los internacionales, en la construcción de la paz, ver Elizabeth M. Cousens "Introducción" a E.M. Cousens y Chetan Kumar (eds.), *Peacebuilding as Politics* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), página 15

fundamentales; el fin de la violencia política o étnica; la realización de un sistema judicial formal que por lo menos de vez en cuando brinde justicia; algún reconocimiento (sino una retribución) de actos pasados de injusticia; derechos y oportunidades iguales formales para las mujeres; el disfrute de la seguridad física en la calle (aunque con menos frecuencia en el hogar y en la familia); y alguna expectativa de que el Estado servirá a sus ciudadanos en vez de explotar o abusar de ellos.

Los que abogan por reformas en las Naciones Unidas, en Europa, en Estados Unidos y otros defensores de la reforma externa han callado ante los que dicen “no” en muchos casos. La estructura esquelética de la democracia se ha arraigado en las sociedades donde alguna vez se consideraba imposible. En África del Sur no es concebible ninguna otra forma de gobierno, así como un gobierno militar a la antigua es muy poco probable en Centroamérica. Las mujeres han logrado oportunidades sin precedentes en las sociedades postconflicto en todas las regiones, incluyendo en la Federación de Mayoría Musulmana en la Federación Bosnia y en Kosovo. La justicia está presente ocasionalmente donde estaba ausente anteriormente en Centroamérica. Los esfuerzos de reforma han transformado lo que una vez fue trabajo politizado del Estado en el ex-mundo comunista, la labor militarizada de la Policía en América Latina, y las tareas de la Policía étnicamente exclusiva en los Balcanes. El Japón, una cultura considerada ajena a la democracia en 1945, se encuentra como símbolo de cómo una democracia impuesta puede convertirse en democracia consolidada y cómo las nociones de voz, participación y desmilitarización, pueden encontrar adherentes en cualquier sociedad. Incluso en lugares como Bosnia y Kosovo, donde lo estadual, en sí, no es claramente sostenible, el final de la guerra allanó el camino para ciertos pasos hacia la inclusión, profesionalización y cierto sentido de justicia por atrocidades pasadas.

Específicamente, donde los ceses al fuego han dado fruto, ha resultado posible en la mayoría de los casos sacar a las personas más abusivas y autocráticas de las instituciones de justicia y de la policía. Ha resultado posible reestructurar a las fuerzas de la policía, a los sistemas judiciales, a las fuerzas militares, las doctrinas de seguridad y los sistemas carcelarios de manera que respondan a los funcionarios civiles elegidos y estén sujetos a una mayor transparencia. Cuando desagregamos las reformas de la Policía en empresas distintas, algunas (por ejemplo, la composición y reestructuración) son más fáciles que otras (por ejemplo, involucrando a los ciudadanos y a las comunidades en el trabajo de la policía). En algunos casos, las organizaciones estatales formularon estrategias amplias de Justicia de lo Criminal que abarcaron reformas institucionales interrelacionadas. En algunas sociedades post-comunistas, las influencias internacionales fueron la chispa para la redefinición de la educación y capacitación legal.

Sin embargo, también son aparentes los defectos y las limitaciones que encaran los que tratan de darle nueva forma a estas instituciones medulares de la sociedad. El forjar sistemas de justicia eficientes, justos y accesibles toma más tiempo y enfrenta más complejidades que la reforma de la policía. En todos los casos la resistencia política impidió las reformas. En algunos países, las instituciones formales del Estado y de la sociedad son débiles en comparación con las redes personalizadas y las instituciones informales. Aquí los esfuerzos por renovar, reestructurar, profesionalizar y hacer que rindan cuentas las instituciones formales no irán muy lejos (de hecho no tienen mucho sentido) a menos que las organizaciones de seguridad y justicia operen de manera mínima como burocracias. En las sociedades donde los mecanismos locales e informales, durante mucho tiempo han servido para resolver la mayoría de las disputas sociales, la construcción de un modelo occidental de justicia no tiene sentido; a menos que se considere cuidadosamente su articulación con los mecanismos locales.

Si se examina cuidadosamente la experiencia práctica de los profesionales –ya sea nacionales o internacionales– que están involucrados en los intentos por construir seguridad y justicia en sociedades desgarradas por la guerra, su frustración casi siempre es palpable. Los funcionarios o consultores internacionales –ya sea que tengan la tarea de manejar la reforma de la policía como en la Ruanda postgenocida o en Timor Oriental, de los esfuerzos de reforma judicial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Kosovo, de la construcción de instituciones de Derechos Humanos en Haití, o de diseñar una estrategia de prevención del crimen para el gobierno en África del Sur–, dirigen gran parte de su consternación hacia las organizaciones internacionales y los donantes poderosos. Los límites múltiples, incluso las patologías de estos actores externos son visibles.¹⁰²

Como cosa curiosa, continúa la persistencia y el optimismo debajo de la superficie de estos relatos. La lógica subyacente de algunos parece ser que, “Si las organizaciones internacionales sólo trabajaran más racionalmente, si sólo hubiera suficientes disponibles, si sólo los reformadores buena gente hubieran hecho más para vencer o ganarle a los impedimentos de la gente mala, entonces las reformas podrían haber funcionado en la forma debida”. Lamentablemente, estas experiencias recientes y la historia de la construcción de Estados en la posguerra sugieren que siempre existirán obstáculos poderosos y patologías organizativas. Entender la naturaleza de la construcción de la infraestructura de la justicia y de la seguridad después de la guerra requiere que se haga un análisis y que se tomen en cuenta el poder y las patologías de los grandes

102 Ver Michael N. Barnett y Martha Finnemore, “The Power Politics and Pathologies of International Organizations,” *International Organization* 53,4 (agosto 1999), 699-732.

poderes, las organizaciones internacionales, las elites nacionales y los que reparten el orden y la justicia en el ámbito de la comunidad.

Esperamos que este trabajo haya iluminado los patrones reflejados por ciertas reformas judiciales y de seguridad de la posguerra, incluyendo las tendencias de comportamiento de diversos actores e instituciones involucradas en asistir o subvertir esas reformas. Conforme el orden global permite cada vez más la construcción del tipo de Estados tal como se ha examinado aquí, quizás estos patrones lleguen a ser más pertinentes para entender nuestro mundo y las sociedades que lo componen.

COMENTARIOS

ALEJANDRO RODRÍGUEZ



Agradezco a MINUGUA por la oportunidad de reflexionar sobre este tema tan importante; creo que es fundamental establecer cuáles son las lecciones aprendidas después de 10 años en el Proceso de Transformación de la Justicia.

Con el tiempo tan limitado que tengo, debería hacer algunos comentarios específicos; sin embargo, voy a tener que simplificar bastante; es posible que exagere un poco mis comentarios; sin embargo es importante establecer lo que significa reformar el Sistema de Justicia. Una reforma del Sistema de Justicia, fundamentalmente se da cada 100 años; la última vez que nosotros tuvimos una Reforma del Sistema de Justicia fue en 1836, cuando Gálvez trató de introducir los Códigos de Livingston en Guatemala; y ya saben como terminó Gálvez este experimento.

Desde entonces, nosotros no tuvimos, realmente, una modificación del Sistema de Justicia en Guatemala, sino hasta 1994; podríamos decir que fue en 1994, pues fundamentalmente el sistema de justicia era prácticamente inexistente, por lo menos el sistema de justicia penal.

El Estado contrainsurgente que se erigió en los años 60, tuvo como objetivo fundamental anular y neutralizar el sistema de justicia; esto, para reprimir una práctica ilimitada de los incidentes políticos; lo que señalaba César Barrientos sobre los límites que tiene el Estado, pues esos no existieron durante los 40 años de dictaduras militares.

Entonces, este debilitamiento sistemático del Sistema de Justicia se evidencia muy claramente en la inexistencia de órganos de investigación criminal en Guatemala; es decir, si no teníamos desde un principio un juicio previo, tampoco teníamos que tener una reforma en los órganos de investigación, porque los jueces no iban a condenar. Entonces podría pensarse que, al contrario de los Sistemas de Justicia, eran un estorbo innecesario para los días de represión política.

La virtual inexistencia del Sistema Jurídico en el país se puede concretar en tres circunstancias; por ejemplo: ninguno de los 6,500 recursos de exhibición personal interpuestos durante el conflicto armado fue declarado "con lugar"; y de los 200 mil casos de desapariciones forzadas y desapariciones extrajudiciales

y otras graves violaciones a los Derechos Humanos, incluyendo el genocidio, casi ninguno fue investigado, procesado o sancionado por el Sistema de Justicia. Fundamentalmente el único caso al que se le trató de hacer justicia, fue el de Mirna Mack, pero el autor intelectual se fugó, gracias a los mecanismos que existen dentro del sistema actual.

Un dato interesante es que no hubo ni un solo prisionero político; ningún guerrillero fue procesado por el Sistema Jurídico guatemalteco, fundamentalmente porque todos fueron metidos en un círculo clandestino de capturas ilegales, torturas y ejecuciones extrajudiciales.

Entonces, podríamos decir que lo anterior provocó en Guatemala que existiera lo que se denominaría un Estado de Cali; Max Weber denominó como Estado de Cali, aquel en donde no existe ningún prerequisite legal o ningún vínculo de legalidad para imponer el castigo; es un sistema legal donde no hay límites; depende únicamente de la sabiduría, digamos, de una persona autoelegida.

En Guatemala la decisión de castigar era de los aparatos de inteligencia militar y de seguridad que, podría decirse, se establecieron como una burocracia de la muerte. Lo más grave de este sistema encarnado durante el conflicto armado interno, fue el hecho de que también se creó un sistema paralelo de crimen organizado.

Entonces a la par de este sistema de represión política, se permitió encubrir sistemáticamente el trabajo del Sistema Judicial y florecieron actividades ilegales como el tráfico de armas, robo de vehículos, tráfico de personas, contrabando y, por supuesto, todos los tipos de corrupción estatal que han aflorado y que propiciará directamente la debilidad institucional.

Digamos que este es el reto de trabajo de la transformación de la justicia; nosotros no comenzamos de cero la transformación de la justicia; lo comenzamos como un Sistema Judicial prácticamente corrompido, bastante debilitado.

Entonces, a partir de 1994, se inició el proceso de transformación de la justicia a través de los Acuerdos de Paz y la implementación del Código Procesal Penal que es un hito en la Reforma Judicial porque introduce la oralidad, el juicio público y deja a un lado los resabios inquisitivos. Aquí se establecieron cuatro objetivos principales, a mi juicio; el primero fue la desarticulación del terrorismo de Estado y la sujeción de las fuerzas de seguridad; que actuaran conforme a la ley; de manera que toda sanción o castigo fueran impuestos dentro del marco del debido proceso legal. Es decir, lograr establecer el juicio previo.

En segundo lugar, la creación de un poder judicial independiente que rompiera los esquemas jerárquicos verticales que facilitaban la manipulación política del Sistema de Justicia.

En tercer lugar, la creación de un sistema acusatorio en donde el Ministerio Público fuera capaz de acusar y perseguir penalmente a los responsables de hechos delictivos y que pudiera dirigir, funcionalmente, a los otros órganos de investigación en la recuperación de prueba ilícita para condenar. O sea que se dejaron a un lado las prácticas de tortura que, sin embargo, en la práctica se siguen utilizando.

Y en cuarto lugar, se aumentó el acceso a la justicia, fundamentalmente a través del reconocimiento del Derecho de los Pueblos Indígenas, juicios en su propio idioma y, por supuesto, el reconocimiento de las Autoridades Mayas. Esto implica que todo proceso de transformación del Sistema de Justicia lleva implícitos tres niveles. En primer lugar va a llevar un nivel normativo, en segundo lugar un nivel institucional y en tercer lugar un nivel cultural.

Y en el plano normativo porque, bien se apuntaba aquí, los abogados creen que por la transformación de las normas se va a cambiar el Sistema Jurídico; definitivamente hay que establecer un marco jurídico que aporte ciertos principios. Entonces, nuestra reforma legal requiere la creación de un nuevo marco jurídico con la revisión del Código Procesal Penal pero, además, requiere del cambio del Código Penal, de la Ley de Carrera Judicial, de la Ley Orgánica General Penitenciaria y, por supuesto, de un nuevo Ministerio Público.

Todo este marco normativo y otros más, son necesarios para lograr el funcionamiento de esta reforma judicial. A Guatemala, en este momento, le hace falta la reforma del Código Penal, la Ley Orgánica Penitenciaria y, fundamentalmente, el cambio de la Ley de Calidad Judicial.

En el marco institucional tenemos dos grandes retos: el primero es la creación de nueva institucionalidad; por ejemplo, la creación de la nueva Policía Nacional Civil y del Instituto de la Defensa Pública Penal. Ambas instituciones no existían o, por lo menos, se quieren cambiar totalmente a raíz de los Acuerdos de Paz y la creación del Ministerio Público; el Ministerio Público tampoco existía como institución hace diez años; existía un abogado que, de vez en cuando, presentaba un escrito; no había, realmente, Ministerio Público funcionando y operando.

Entonces, podríamos decir que es muy compleja esta parte de la reforma; en primer lugar porque supone mejorar totalmente lo que existe; en el caso de la Policía Nacional se tuvo que depurar y crear otra policía con unas demandas muy grandes por parte de la población de seguridad; de tal manera que eso propició, hasta cierto punto, el fracaso de la reforma judicial. Y podría decirse también que el de la reforma de las instituciones, pues requiere o involucra reingeniería institucional, la elección estratégica y nuevo modelo de gestión; incluso significa cambiar la forma en que los tribunales están concebidos, la manera en que operan los operadores de justicia, y la infraestructura física de los propios tribunales para que ya no haya duplicación de funciones.

Y, finalmente, tenemos un tercer nivel; éste talvez es el más importante porque supone el cambio cultural de los operadores de justicia; por ejemplo, en el terreno judicial, de jueces puramente burocratizados, acostumbrados a observar con indiferencia las diferentes violaciones a los Derechos Humanos, con un temor reverencial a los aparatos de seguridad, absolutamente entregados a intereses de la Corte Suprema de Justicia de turno y acostumbrados a la delegación de funciones. Es decir, existía en el Organismo Judicial una cultura de subordinación al poder político y donde se despreocupaban totalmente de la tutela de los derechos fundamentales y la resolución de conflictos.

Una policía que también opera desde la ilegalidad con niveles muy bajos de compromiso ético y profesional, corrupta y organizada como estructura militarizada, no social. O sea que el cambio de todas estas estructuras, naturalmente, supone procesos muy complejos y tareas muy difíciles, pero a estas tareas muy difíciles debemos agregarle un factor muy importante que se debió enfrentar fundamentalmente: los numerosos enemigos políticos de la Reforma. Entonces, la transformación de la Justicia es un espacio de lucha política; nosotros estamos enfrentando una lucha política en donde existe delincuencia organizada, encargada de obstaculizar este proceso; el Ejército que no quiere perder o disminuir su poder político o presupuesto y, obviamente, también los grupos económicos que no quieren jueces independientes, pues eso significaría que podrían entrar a investigar delitos de cuello blanco.

Dentro de este marco, ¿cuáles fueron los resultados que se alcanzaron en los últimos 10 años? Realmente, en cuanto a la creación de una nueva Policía Nacional Civil, debemos reconocer que ha existido un franco deterioro ético y que la policía está envuelta en muchos actos de corrupción.

MINUGUA lo señala claramente en su último informe; indica que la policía continúa realizando ejecuciones extrajudiciales, torturas y detenciones ilegales. Prácticamente la mayor parte de los casos que se siguen en Guatemala están vinculados con la posesión y el consumo de drogas.

En cuanto a la Reforma Judicial, podemos decir que uno de los puntos clave por los cuales fracasó esta reforma fue porque se dio una prioridad a los aspectos cuantitativos; llegar a tener veinte mil oficiales sólo para cumplir con los aspectos cualitativos de hacer una Academia de Policía que fuera realmente eficiente y pudiera incorporar niveles de formación adecuados.

Pero además, creemos que hubo otro elemento central que fue encargar a la Guardia Civil Española el Proceso de Reforma Judicial. Definitivamente, la Guardia Civil es un cuerpo militarizado, señalado de altas violaciones a los Derechos Humanos, como los casos de las desapariciones forzadas en España. Entonces, el Ejército de alguna manera vio bastante importante traer una

guardia civil como núcleo para hacer la Reforma Judicial. También hubo un tercer problema que fue la descoordinación de propuestas por parte de la Confederación Nacional; por supuesto, existieron programas de ICITAP, de MINUGUA, de la Guardia Civil, pero nunca hubo una visión específica de lo que debía ser la Reforma Judicial.

En el ámbito de la independencia judicial, creo que hay un punto central que hizo, también, fracasar la reforma; fue la pérdida de la Consulta Popular en el año de 1999. Aquí no se pudo generar el marco constitucional adecuado para generar un Consejo de Judicatura y poder separar las funciones administrativas de las judiciales; esto preservó, digamos, el hábito de la politización en la Corte Suprema de Justicia y el Organismo Judicial; o sea, no se pudo romper el esquema vertical y centralizado de la Corte Suprema que existía; entonces, hay una debilidad y encontramos que el Consejo de la Carrera Judicial, actualmente, es un Consejo que no tiene fortaleza suficiente para garantizar procesos de selección transparentes; incluso existen designaciones que no pasan de la forma que establece el artículo.

Para finalizar, el proceso de transformación de la justicia es un proceso de largo aliento, es bastante largo; involucra un componente que es el régimen de investigación, el cual debe ser recompuesto o, mejor dicho, construido porque no existía. En este punto sólo quisiera señalar rápidamente algunas estadísticas que están aquí; por ejemplo, el año pasado (2003) se produjeron 7,800 homicidios y sencillamente el Ministerio Público sólo llegó a realizar acusaciones en 480 casos. O sea, no hay realmente capacidad de investigación por parte del Ministerio Público; hay malos procesos de selección de casos y ésto genera una ineficacia total del sistema.

El desafío hoy, podríamos decir, es crear sistemas de cadenas fuertes; tanto en el Organismo Judicial como en el Ministerio Público y el Sistema Penitenciario, que garantice un adecuado nivel de formación profesional; generar espacios de selección de todo el personal por méritos y en donde prevalezca la excelencia profesional; establecer mecanismos de evaluación que puedan depurar las instituciones, de fiscales y puestos que no cumplen con su trabajo; establecer mecanismos de seguridad eficientes y generar una nueva cultura gerencial y de organización de trabajo para eliminar, efectivamente la delegación de comisiones y la práctica de la improvisación; me parece que el tema en la formación de la Justicia es un compromiso que va a durar muchos años, pero en el cual nosotros debemos de luchar. Dentro de veinticinco años nuestros hijos nos van a decir: “bueno, ¿y qué hicieron ustedes por transformar la justicia?”. Creo que ése es el reto que hoy está instalado.

TRABAJO EN GRUPOS

REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

INTERCAMBIO

Contexto Justicia y Seguridad. Al visualizar al Estado de Guatemala y su relación con la sociedad, nos percatamos que una de sus características es la debilidad y su propensión a la represión; esas particularidades han generado una cultura de violencia, ante la cual, la cultura Maya tiene mucho que aportar para recomponer el tejido social y modificar las relaciones injustas que han existido. La Constitución Política y los Acuerdos de Paz establecen que, el Estado es un ente rector de políticas públicas; sin embargo, las políticas neoliberales reducen al Estado y lo obligan a poner orden y mediar en la resolución de conflictos laborales, no con un sentido de justicia sino para que se interpongan con la ejecución de los llamados mega-proyectos.

El concepto de seguridad debe basarse en el respeto a los Derechos Fundamentales, por ello es importante que el Estado dé certeza en cuanto al derecho a la vida y la propiedad privada; esto, sin duda, tiene que ver con la educación y formación de la ciudadanía. Un Estado ideal, presupone que la delincuencia sea perseguida y apresada, con prontitud pero en un marco de Derecho.



Se han abordado los temas de Seguridad Ciudadana o Pública y el de Justicia de manera separada, cuando debe existir una coordinación entre el sector Justicia y el de Seguridad Pública con el fin de brindar seguridad a la sociedad civil; esto no significa que una sin la otra no puedan avanzar; es por ello que, en toda época de postconflicto armado, primero se piensa en el orden y la seguridad pero no en la justicia; dicha coordinación entre seguridad y justicia es sumamente difícil; lamentablemente en ningún país existe. A este planteamiento de seguridad-justicia hay acciones de tipo nacional e internacional; en seguridad, por ejemplo, Estados Unidos ha utilizado el miedo; lo cuestionable es si este es un elemento válido que le pertenezca a la justicia.

Ante la realidad de los aspectos operativos de la seguridad (policía) y de justicia (operadores-fiscales-jueces), por cuanto los primeros capturan a los delincuentes y los segundos los dejan en libertad por falta de causa o de mérito, es prioritaria la elaboración de mecanismos de control y registro hacia los jueces, fiscales y policías, para que realicen su trabajo dentro del marco de la ley. Por ende es preocupante que no veamos objetivamente nuestra realidad y tomemos recetas de otros países; por ejemplo, hay leyes guatemaltecas copiadas de otros países, con contextos distintos; por otro lado, los que estudiaron en el extranjero quieren aplicar de manera obsesionada lo que han aprendido fuera, cayendo en propuestas fuera de la realidad; por ello es necesario que las soluciones salgan de nuestra realidad; lo de afuera ayuda pero no es la solución.

Se debe tomar en cuenta que hay un vacío en el tránsito hacia la democracia; en tiempos de autoritarismo, la seguridad y la justicia están bajo un mando; en tiempos de paz y democracia se separan las funciones y se generan nuevas estructuras, por cierto débiles, por cuanto son procesos inéditos. Hay que tomar en cuenta que han pasado muchos años transitados desde una visión estatocéntrica represiva, entonces hay que consolidar la justicia y seguridad y luego definir su coordinación y articulación.

En cuanto a la relación conflictividad social y seguridad pública, hay una criminalización del joven con las leyes antimaras; con la doctrina de seguridad, las acciones del movimiento social se trasladan al terrorismo; es decir, estos dos movimientos son amenazas para el Estado.

Derecho Tradicional. En Guatemala está la experiencia de los Sistemas Tradicionales de Justicia, solamente se debe dar la oportunidad de exponerlo y obtener un sistema coordinado para hacer valer la ley. El tema de acceso a la justicia, debe tratarse a partir de la existencia de un sistema estatal discriminador, que invisibiliza las formas tradicionales de administrar justicia; existe también persecución política a las autoridades indígenas, equiparándola al mismo nivel de criminalización de los dirigentes de las bananeras, de la tierra, etc. Con relación a la conflictividad social, hoy se está usando el Sistema

Penal para desalojar campesinos y no resolver el verdadero problema; se privilegia el sistema penal, descuidando la prevención del delito.

La inseguridad ciudadana se vive con mayor frecuencia en las zonas urbanas; en las comunidades rurales no existen estas estructuras de seguridad y justicia; solamente está la presencia de la Alcaldía indígena y el Alcalde comunitario y no hay mayores problemas; esa realidad significa que la seguridad no la van a dar los policías o jueces. Hay que trabajar por el respeto al otro; solamente así lo veremos como a nosotros mismos; esa es una alternativa para vivir en paz. Con esta forma de resolver situaciones se ha practicado y se han resuelto casos, pero las estructuras oficiales de justicia no respetan este fallo; es decir no hay un respeto hacia otras culturas y sus propias prácticas de administración de justicia.

Con el conflicto se manipuló la lógica de convivencia; por un lado, la lógica del poder emanado del Estado/Ejército y, por otro, la lógica del respeto.

Obstáculos y dificultades. Enumeramos algunos:

- Es un problema que la lógica represiva no sólo impera en el Estado, sino también ha permeado a toda la sociedad.
- El problema de justicia y de seguridad se da por falta de formación y capacitación.
- Inexistencia de integralidad de políticas públicas; existen de manera aislada, existe una duplicidad de funciones en los sistemas; por ejemplo, está la Dirección de Investigación Criminal –DICRI– en el Ministerio Público y el Servicio de Investigación Criminal –SIC– en la Policía Nacional Civil; ambos de investigación criminal, que trabajan de manera independiente y descoordinada.
- Existe una tendencia a la privatización de la seguridad; se ha dado como alternativa, contratar seguridad privada pagada por el Estado; el riesgo con ello es que no existe una ley que regule la seguridad privada y, por aparte, los derechos fundamentales de la ciudadanía, constitucionalmente, deben ser resguardados por el Estado.

PROPUESTAS

- Es necesario fortalecer las instituciones democráticas, impulsándose la formación y capacitación a operadores de justicia y fuerzas de seguridad; la función de formación tiene que ver con el cambio de mentalidad, que es un factor importante en la era postconflicto, y con estrecha relación con la justicia. Las universidades tienen la responsabilidad de apoyar el fortalecimiento de las estructuras de Justicia y Seguridad, formando pro-



fesionales con una alta capacidad; es importante señalar que la formación que se imparte no es totalmente imparcial y científica, ya que los catedráticos impulsan sus ideas y actitudes, supuestamente con carácter científico; el reto de las universidades es que la formación sea independiente y autónoma a esa mentalidad autoritaria que algunos catedráticos proyectan.

- Debe desarrollarse una investigación criminal adecuada y un Sistema de Justicia eficiente y capaz; posteriormente, un proceso de rehabilitación en el sistema carcelario que permita la reincorporación a la sociedad, de quienes hayan cumplido su pena; lamentablemente la realidad es que el delincuente se profesionaliza en las cárceles.
- Una alternativa de coordinación en la investigación criminal (DICRISIC) es que se dé en el nivel local y medio, en virtud de que a veces todo se queda al nivel de las cúpulas.
- Ante la concepción de conflictos sociales en el marco de la política de seguridad, hay dos formas de actuar: la Estatocéntrica, que privilegia las formas represivas o bien la visión Antropocéntrica, que privilegia la prevención y atiende los problemas de desarrollo. Sobre la base de estadísticas, los operadores de justicia podrían planificar la seguridad ciudadana.
- Hay que hacer el esfuerzo de no separar la justicia de la seguridad; ante ello, nos corresponde enfrentar el reto de cómo integrarlas y que éstas sean complementarias; para ello, se debe unificar criterios en los funcionarios que dirigen estas instituciones, con sus respectivas autonomías; quizá la opción sea crear un ente superior coordinador, para definir acciones y criterios conjuntos.

- En el combate a la delincuencia y las amenazas al Estado, se debe hacer un trabajo conjunto entre el Sistema de Justicia –operadores– y las Fuerzas de Seguridad –Policía–, desde el punto de vista doctrinario-conceptual, para generar políticas públicas coherentes.
- Hay que reformar el Sistema de Seguridad, en cuanto a reconversión militar (hay un monopolio de la información en manos militares), creación y fortalecimiento de la institucionalidad civil de seguridad; es decir, crear la DIGICI, fortalecer la SAE, SAAS y los controles democráticos hacia los órganos de seguridad y el control ciudadano, pero que la responsabilidad recaiga en el Estado.
- Hay que aprobar la legislación en materia de seguridad, ya que ésta da el marco para proceder de manera legal; con ello se elimina la lógica de la represión como forma para resolver el problema de seguridad; este se puede resolver en el marco democrático, el respeto a los derechos humanos y con una cultura política pacífica.
- Los problemas agrarios deben tratarse desde la lógica del desarrollo y la seguridad.
- En toda esta dinámica, los ejes a trabajar pueden ser: relaciones justicia-seguridad y seguridad pública-conflictividad social.
- En Guatemala, las condiciones están dadas para una conflictividad social; existen armas, conflictos familiares, delincuencia, Estado represivo; por ello hay que retomar los Acuerdos de Paz para transitar por una Guatemala con tranquilidad y en paz.

REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO Y ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- INTRODUCCIÓN
- PONENCIAS
- COMENTARIOS
- TRABAJO EN GRUPOS



INTRODUCCIÓN

En muchos pueblos y culturas guatemaltecas aún existe la práctica de legislar de manera oral; se perpetúa a través de tradiciones, leyendas y costumbres muy arraigadas. Para la doble tarea de perpetuarla y continuarla, se designa a personas maduras, honradas y probas; de tal manera que su designación y sabiduría sean respetadas y su palabra acatada por todos. Cuando las olas del Derecho Romano llegaron a estas tierras, a través del sistema legislativo español, en las postrimerías de la Edad Media y pocos años antes de la eclosión del Renacimiento, a los nuevos ocupantes les pareció que un sistema de esa naturaleza no podía convivir con el de ellos; la razón consistió, sencillamente, en que no estaba escrito; por tanto, no era confiable. Y para los habitantes de estas tierras fue increíble que un sistema, para ser confiable tuviera que escribirse. Era increíble que no fuera suficiente la palabra, que para ellos era sagrada, como se demuestra en el Rabinal Achí. Sin embargo, tuvieron que sujetarse a códigos y leyes que, para ellos, no tenían más contenido que el de la sumisión. Para los nativos lo importante era la confianza en los hombres y no en la letra. Además, leyes de otras tierras venían a legislar sobre un mundo que les era desconocido y no encajaba con la realidad. No obstante, ese sistema legal extraño se hizo oficial y se institucionalizó mientras el otro se hizo clandestino. A pesar de ser un *corpus vivo*, tuvo que invisibilizarse y practicarse de manera encubierta. Y perdura hasta ahora. Entonces, ¿qué es lo importante en esa disyunción legal de los dos sistemas?: la confianza. Unos confiaban en la oralidad de la palabra y otros en la documentación escrita. Y así siguió durante toda la época colonial y luego en la republicana. El sistema oficial no tuvo la capacidad de ver las ventajas que la otra legalidad podía tener. Por eso siempre se confrontaron sin lograr armonizarse.

Más de cinco siglos transcurridos desde ese enfrentamiento cultural, el problema vuelve a ser la confianza. ¿Cómo restablecer la confianza después que un sistema legal no fue capaz de normar adecuadamente una convivencia pacífica? Las respuestas, entonces, hay que buscarlas en las bases de ese sistema. ¿Por qué llegaron al instante supremo del colapso? Tras esas preguntas, se hace necesario volver las miradas a los partidos políticos. ¿Por qué los partidos políticos no fueron capaces de proveer la instrumentación necesaria para construir un sistema legal que generara confianza? Algunas de las respuestas a

estos interrogantes las facilita Héctor Dada en su ponencia. Catalina Soberanis, por su parte, nos provee del instrumental histórico que se construyó a partir de ese intento por restablecer la confianza legal a través de la democratización de la sociedad guatemalteca.

La tarea en consecuencia, de llegar a una reforma del Poder Legislativo, estriba en buena medida en transformar, primero, la legislación referente a los partidos políticos. Es un desafío enorme para los mismos partidos porque supone, para ellos, legislar para transparentar su accionar y, además, reconocer sus propias fallas. Es como dinamitar un edificio y volver a construir sobre el mismo terreno. Sin embargo, muchos de los materiales para la construcción de la nueva edificación están al alcance de la mano; son los Acuerdos de Paz. No lo son todo, pero sí garantizan un sólido cimiento para generar esa nueva confianza; para restablecer la fe en un sistema legal capaz de ser reflejo de los afanes de los guatemaltecos. Sólo de esa manera la ley podrá ser igual para todos.

PONENCIAS

CATALINA SOBERANIS

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO DE PAZ EN GUATEMALA Y SU PAPEL EN EL FORTALECIMIENTO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO



INTRODUCCIÓN

A partir del relevo de poder, producido en 1982, la sociedad guatemalteca ha venido atravesando un largo período de transición hacia la construcción de la democracia y la paz que, en opinión de algunos analistas políticos, aún no ha concluido; en su devenir se han desarrollado diversas experiencias de participación de la sociedad civil en general, y de los partidos políticos, en particular.

Poco después de asumir el poder, el general Efraín Ríos Montt convocó a varios partidos que habían participado en la elección de ese año, cuyos resultados fueron anulados por el movimiento militar para participar, entre otros aspectos, en el diseño de un cronograma de retorno a la institucionalidad. Los partidos políticos planteaban la pronta convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, a la que seguiría la celebración de elecciones presidenciales. Como el general Ríos Montt proponía una transición más prolongada, el diálogo se rompió y, por su parte, él seleccionó a integrantes de diferentes sectores de la sociedad civil para formar su gabinete y para participar en un Consejo de Estado. Posteriormente, al producirse el relevo en la Jefatura de Estado, en 1983, el general Óscar Humberto Mejía Víctores promovió a su vez un Diálogo Nacional, convocando a diversos sectores. Ambas iniciativas estaban inscritas en una estrategia para legitimar, con la participación de la sociedad civil, determinadas políticas de tales gobiernos, pero se referían también al modelo de retorno a la institucionalidad. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado elaboró la Ley Electoral que rigió para la inscripción de los Partidos Políticos y la celebración de elecciones para elegir a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente. Los Partidos Políticos fueron excluidos de las dos instancias y sólo recuperarían su protagonismo en la elección de Asamblea Nacional Constituyente.

A partir del período de ejercicio gubernamental que comenzó el 14 de enero de 1986, se desarrollaron otros procesos de diálogo y concertación entre

el Estado y diversos actores de la sociedad, dentro de los cuales los partidos políticos desempeñaron un importante papel en la democratización y la construcción de la paz en Guatemala.

I. EL PRIMER GOBIERNO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Cuando inició su gestión en 1986, el gobierno se encontró con un escenario en el cual, los viejos partidos que habían dado sustentación a los regímenes militares se encaminaban hacia una etapa de decadencia y otras fuerzas políticas empezaban a surgir en las nuevas condiciones que el proceso democratizador estaba creando; en el ámbito social, las organizaciones populares de la sociedad civil estaban diezmadas, desarticuladas y muchos de sus dirigentes se encontraban en el exilio o habían caído víctimas de la represión. En el ámbito económico, el empresariado aún veía con cierto grado de desconfianza al gobierno demócrata cristiano y tenía aprensiones sobre las reglas de juego del proceso económico. Una situación similar ocurría al interior del Ejército guatemalteco, respecto del proceso político en general y de la estrategia político-militar, en particular.

La primera iniciativa del nuevo gobierno con relación a la sociedad civil estuvo orientada a generar la concertación con las fuerzas económicas y sociales del país, en función de promover la aplicación de un Programa de Reordenamiento Económico y Social. Esa iniciativa fue acogida favorablemente por los actores involucrados y el programa pudo realizarse con su anuencia y cooperación. Animado por los resultados, el gobierno organizó una segunda experiencia de diálogo con el propósito de concertar otros aspectos macroeconómicos; entre ellos la reforma fiscal, lo cual no fue posible por la tenaz oposición de los grandes empresarios.

Sin embargo, en el Congreso de la República el gobierno logró articular una confluencia de partidos políticos que apoyó dicha reforma, a pesar del costo político que implicaba. Además, el partido de gobierno pudo contar, durante una gran parte del período, con la mayoría absoluta de los votos necesarios para legislar, durante los dos primeros años, con una actitud constructiva de los partidos de oposición, especialmente en la agenda política relacionada con el proceso de paz.

En relación con el conflicto armado interno, el 15 de enero de 1986, un día después de la toma de posesión del cargo por parte de Vinicio Cerezo, los presidentes José Napoleón Duarte, de El Salvador; Daniel Ortega Saavedra, de Nicaragua; Erick Arturo del Valle, de Panamá; Vinicio Cerezo Arévalo, de Guatemala; y el presidente electo de Honduras, José Azcona, firmaron la Declaración de Presidentes en la que expresaban, además del respaldo a las gestiones del Grupo de Contadora, el interés de continuar discutiendo

conjuntamente los problemas de la región, aceptando, para ello, la invitación formulada por el presidente Cerezo, para reunirse en Esquipulas.

Esta intención se concretaría en mayo de 1986, al realizarse la primera Cumbre Presidencial que finalizaría con la “Declaración de Esquipulas” firmada por los mandatarios centroamericanos. En ella, manifiestan su voluntad de firmar el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica” y su decisión de formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en relación con la paz y el desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas. Al mismo tiempo, declaran que es necesario complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica. Agregan que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los Derechos Humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las Naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.

En la siguiente reunión, denominada “Esquipulas II”, se suscribiría el “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica”, 7 de agosto de 1987; esta declaración expresaba la decisión política de los gobernantes centroamericanos de que sus sociedades nacionales se apropiasen realmente del proceso de democratización y pacificación en el área.

II. EL PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMÉRICA

En la etapa del proceso de paz que se inició con “Esquipulas II”, los Presidentes centroamericanos identificaron la gran oportunidad de impulsar una serie de acciones políticas que les condujesen a tomar en sus manos el destino de la región, no obstante las diferencias ideológicas y políticas existentes entre los diversos regímenes. En Guatemala, los dirigentes de los partidos políticos apoyaron al gobierno en su gestión de paz, a pesar de cualquier diferencia de intereses político partidarios; y en cuanto a otros actores sociales, aunque no todos manifestaron expresamente su opinión favorable, en general apoyaron la iniciativa para la paz.

El Procedimiento de Esquipulas, al promover la solución de los conflictos internos e internacionales de la región, hizo imperativo para los gobiernos el inicio de procesos de diálogo y la creación de condiciones para la conclusión pacífica de los conflictos armados.

En cumplimiento de dicho Acuerdo, el Gobierno de la República procedió a la conformación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), presidida por un obispo católico: monseñor Rodolfo Quezada Toruño. El representante titular de los partidos de oposición era el dirigente político Jorge Serrano Elías y como suplente el coronel Francisco Luis Gordillo Martínez. En representación del Gobierno de la República participó el vicepresidente Roberto Carpio Nicolle. Dentro de sus trabajos, la CNR organizó el Diálogo Nacional, instancia que se convirtió en el escenario donde se discutían importantes aspectos de la Agenda Nacional que diversos sectores políticos y de la sociedad civil planteaban, en el marco del proceso de paz. Aunque las propuestas emanadas del Diálogo Nacional no tuvieron ni la repercusión, ni el peso político que les permitiesen incidir en las decisiones del país, el espacio de intercambio y de discusión que se creó fue propicio para el establecimiento de condiciones que luego desembocarían en el surgimiento de instancias intersectoriales que hicieron importantes aportes a la negociación y a la consecución de la firma de la paz.

En cuanto a la participación de los partidos políticos de oposición en la Comisión Nacional de Reconciliación, sus miembros desempeñaron un papel activo, sobre todo cuando, agotada la primera fase del proceso, se necesitó una reorientación del mismo.

En el aspecto político militar de la negociación, el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) tuvieron un encuentro directo aunque no exactamente oficial, en Madrid, en el mes de octubre de 1987. De esta reunión no se obtuvo ningún resultado significativo, toda vez que la intención de la URNG era explorar las posibilidades de una negociación directa sobre las razones que mantenían el conflicto y la solución del mismo: el Gobierno, en interpretación del Procedimiento de Esquipulas, sostenía que los insurgentes debían deponer las armas, aceptar una amnistía e inscribirse como partido político, para poder participar en el debate de los temas nacionales. Después de esta reunión el proceso se estancó, pues ninguna de las partes varió su posición original.

III. EL PROCESO OSLO

En el último año del gobierno demócrata cristiano, con la anuencia de éste, la Comisión Nacional de Reconciliación se abocó a un encuentro con la URNG, en el cual se sentaron las bases de lo que sería una segunda fase del proceso de paz.

En el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Oslo, 1990), suscrito por la CNR y la URNG se definió la negociación como un “proceso serio que culmine con el logro de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa en Guatemala”. Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, en su calidad de presidente de la CNR fue designado como

“Conciliador”, asumiendo la relación directa con las partes y se solicitó a la Organización de las Naciones Unidas el nombramiento de un “Observador”, en representación del Secretario General, función que asumió Francesc Vendrell. Posteriormente, Jean Arnault, en un nuevo formato sería designado como “Moderador”.

Como metodología de trabajo, el Acuerdo de Oslo estableció que se realizaría una ronda de encuentros entre la URNG y diversos actores de la sociedad civil, hasta concluir en la discusión directa con el gobierno.

Se inició así una etapa en la que partidos políticos, empresarios, sectores religiosos, sectores sindicales y populares, académicos, cooperativistas, colegios profesionales, pequeños y medianos empresarios intercambiaron puntos de vista con la URNG, coincidiendo todos en señalar que la paz no significaba solamente el cese del enfrentamiento armado sino conllevaba la necesaria búsqueda de soluciones a los problemas nacionales. El primer encuentro se realizó con los partidos políticos en El Escorial, España, en 1990; del mismo emanó una declaración conjunta en la que, entre otros aspectos, se destacaba la legitimidad de la Constitución Política de la República pero, al mismo tiempo, la necesidad de su reforma a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

IV. LA NEGOCIACIÓN DIRECTA PARA LA PAZ Y OTROS ESFUERZOS DE DIÁLOGO

Concluidos los encuentros con los actores de la sociedad, la negociación se vio afectada por el cambio de gobierno, el cual asumió Jorge Serrano Elías. En el mes de abril de 1991, el presidente Serrano dio a conocer su “Iniciativa para la Paz Total de la Nación”, en la que solicitaba discutir inmediatamente el cese al fuego y la desmovilización de los insurgentes, así como su incorporación a la vida civil, ofreciendo por su parte el inicio de programas para lograr mayor equidad económica y social; además, para profundizar la democracia.

En el plano político esta iniciativa era complementada por la conformación de un Gobierno de Unidad Nacional integrado por el Movimiento de Acción Solidaria –Partido de Gobierno, pero minoritario en el Congreso–, el Partido de Avanzada Nacional, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido Socialista Democrático. En el Congreso de la República se arribó también a un Pacto de Gobernabilidad, con la participación de esos mismos partidos y de la Democracia Cristiana, que era la segunda fuerza política parlamentaria. Este pacto sería roto en 1993, cuando el Presidente de la República intentó disolver a los otros organismos del Estado.

En cuanto a la negociación para la paz, el primer encuentro oficial directo de las partes se produjo en la ciudad de México, el 26 de abril de 1991. Tuvo

como resultado el Acuerdo sobre Agenda y procedimientos para desarrollar la negociación. En dicho documento se estableció que los participantes serían: las delegaciones del Gobierno y de la URNG, el representante de las Naciones Unidas como observador, los miembros de la CNR como testigos y garantes, y el Conciliador presidiendo y coordinando todo el proceso.

En este nuevo formato de negociación el papel del representante de los partidos políticos de oposición, como miembro de la CNR, era el de testigo y garante.

El 25 de julio de 1991, las partes suscribían el “Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”, en Querétaro, México. Este acuerdo es uno de los más importantes del proceso de paz, pues constituye un marco conceptual para el tratamiento de todos los temas. Al describir lo que se entenderá por democracia funcional y participativa, el documento incluye aspectos como Derechos Humanos, desmilitarización, reconocimiento de la identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, necesidad de los cambios socioeconómicos, vigencia del Estado de Derecho, eliminación de la represión, reasentamiento de los refugiados y participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de gobierno.

El tratamiento del tema de los Derechos Humanos se inició en septiembre de 1991 y el Acuerdo sería firmado hasta el 29 de marzo de 1994, entre representantes de un nuevo Gobierno y la URNG. En el ínterin se avanzó en el tema de Derechos Humanos y ambas partes se posicionaron públicamente sobre su percepción del contenido total de la negociación y sobre su idea de la paz.

El 25 de mayo de 1993, se interrumpiría de nuevo la negociación, a causa del Golpe de Estado protagonizado por el propio presidente Jorge Serrano. La reacción de importantes sectores de la sociedad civil y de los partidos políticos con representación en el Congreso fue conformar una instancia multisectorial para luchar en contra del Golpe de Estado y por el retorno a la vigencia constitucional, espacio que posteriormente sería denominado como Instancia Nacional de Consenso.

Como resultado de esta confluencia de fuerzas se arribó a una fórmula de solución a la crisis. El 5 de junio, el Congreso de la República, restablecido en sus funciones por una resolución de la Corte de Constitucionalidad, designaba a Ramiro de León Carpio, hasta entonces Procurador de los Derechos Humanos, como Presidente de la República.

V. EL NUEVO FORMATO DE NEGOCIACIÓN

Se denominó así a la propuesta del nuevo presidente electo por el Congreso de la República, Ramiro de León Carpio, quien aceptó la renuncia de la Comisión Nacional de Reconciliación e integró una nueva comisión gubernamental de paz, proponiendo un formato de negociación completamente diferente al seguido por su antecesor. El eje de la nueva propuesta consistía en separar los temas sustantivos de la negociación –las causas que dieron origen al conflicto armado–, de los llamados temas operativos –relativos a la conclusión del conflicto–, trasladando los primeros a la discusión de un foro permanente por la paz, integrado por representaciones de la sociedad civil, cuyas recomendaciones debería tener en cuenta el gobierno para el diseño de sus políticas. Otra innovación del plan era la de llamar a las Naciones Unidas para sustituir el papel del conciliador. La propuesta original no prosperó y la Organización de las Naciones Unidas propuso una nueva fórmula para la negociación que, con algunas variantes, fue aceptada por las partes.

El 10 de enero de 1994, se suscribió el Acuerdo Marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que marcaría la tercera etapa de la negociación. En él, las partes retornaron a la agenda de México y se decidió la conformación de una Asamblea de la Sociedad Civil, conformada por los sectores que participaron en las rondas de conversaciones previstas por el Acuerdo de Oslo –entre los cuales estaban los partidos políticos–, más una representación de las organizaciones del Pueblo Maya. La Asamblea tendría por funciones la elaboración de propuestas sobre los temas sustantivos y contribuir, por medio de recomendaciones u orientaciones, a la facilitación de la negociación; además, avalar los Acuerdos para que éstos se convirtiesen en acuerdos nacionales, configurándose así un tercer actor, con participación indirecta en la negociación.

La variación introducida por el acuerdo, respecto a los partidos políticos fue, que pasaron a ser un actor más en la Asamblea de la Sociedad Civil, la cual se amplió posteriormente integrándose así : sectores político, religioso, mujeres, sindical y popular, periodistas, organizaciones de Derechos Humanos, centros de estudio e investigación, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones del Pueblo Maya, sector académico, población desarraigada, sector cooperativo y organizaciones campesinas. Las empresas privadas representadas en CACIF y el partido político PAN nunca se incorporaron a la ASC. Monseñor Rodolfo Quezada Toruño fue designado para presidir la Asamblea de la Sociedad Civil.

Como producto del nuevo formato, el 29 de marzo de 1994, las partes suscribieron el Acuerdo de Calendario de las negociaciones para una paz firme

y duradera en Guatemala, que incluía una programación para la discusión de cada uno de los temas sustantivos y operativos. Como meta para finalizar la negociación se definió el mes de diciembre de 1994; sin embargo, el cronograma propuesto no se cumplió pues las negociaciones se prolongarían hasta 1996.

VI. LA FIRMA DE LA PAZ

Con la asunción del presidente Álvaro Arzú, postulado por el Partido de Avanzada Nacional (PAN), las conversaciones se reanudaron prontamente y la firma de la paz se produjo al finalizar el primer año de Gobierno, el 29 de diciembre de 1996.

La suscripción de la paz abrió una nueva fase en la transición democrática. Con la firma de los Acuerdos del 29 de diciembre de 1996, se plantearon nuevos retos para el país, que son los desafíos de la paz. Desactivado el enfrentamiento armado que durante 36 años abatió a la población guatemalteca y constituyó la expresión más dramática del conflicto social, surgía el reto de fortalecer y consolidar la democracia y construir un nuevo orden social, enfrentando las causas que estuvieron en el origen y prolongación de la guerra.

Los Acuerdos de Paz, son los siguientes:

1. Acuerdo de Querétaro. Sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos. 25 de julio 1991.
2. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. 29 de marzo 1994.
3. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado. 17 de junio 1994.
4. Acuerdo sobre el Establecimiento 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. 23 de junio 1994.
5. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. 31 de marzo 1995.
6. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. 6 de mayo de 1996.
7. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. 19 de septiembre de 1996.
8. Acuerdo sobre el Definitivo cese al Fuego. 4 de diciembre 1996.
9. Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. 7 de diciembre de 1996.

10. Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad. 12 de diciembre 1996.
11. Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. 29 de diciembre de 1996.
12. Acuerdo de Paz Firme y Duradera. 29 de diciembre 1996.

VII. PAPEL DE LOS PARTIDOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

En el período posterior a la firma de la paz se conformó la llamada “Institucionalidad de la Paz”, constituida por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, integrada por representantes del Gobierno de la República, de la URNG, del Congreso de la República y Ciudadanos Notables, así como por Comisiones Paritarias, Nacionales y Específicas que los propios Acuerdos determinaban y también las mesas departamentales de concertación. Solamente en la Comisión de Acompañamiento participaban los partidos políticos; la URNG como parte signataria de los Acuerdos y, en representación del Congreso, una persona, generalmente integrante del partido de Gobierno. En el seno de esta institucionalidad se desarrolló la negociación de los aspectos específicos que se derivaron de los Acuerdos y se tradujeron en propuestas de Políticas Públicas, de nuevas leyes o reforma de las existentes y de cambios institucionales; todo ello para dar cumplimiento a los Acuerdos.

Para la Reforma Constitucional, el partido de gobierno intentó a través de la Instancia Multipartidaria, conformada por los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, redactar un proyecto por consenso, que recogiese también algunas iniciativas de la sociedad civil. Al no alcanzarse acuerdos en todos los temas optó por presentar unilateralmente su iniciativa, la cual fue modificada para alcanzar el voto favorable de las dos terceras partes de integrantes del Congreso y, finalmente, al ser sometida a la Consulta Popular no recibió la aprobación de la ciudadanía, quedando sin efecto.

En cuanto a las leyes ordinarias contenidas en la Agenda de la Paz, en la primera fase de cumplimiento destaca la aprobación, con el apoyo de la mayoría de partidos políticos, de las siguientes:

1. Ley del Fondo de Tierras.
2. Ley de la Policía Nacional Civil.
3. Aprobación del Convenio 169 de la OIT.
4. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.
5. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.

Al concluir el periodo legislativo 1996-2000, aún estaban pendientes de aprobación treinta y ocho leyes que se derivaban de los Acuerdos de Paz, por lo que la Comisión de Acompañamiento realizó un ejercicio para priorizar aquellas que se consideraban estratégicas. Las leyes más importantes que fueron aprobadas durante la gestión de 2000 a 2004 son:

1. Nuevo Código Municipal.
2. Reformas a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
3. Ley General de Descentralización.
4. Reformas al Código de Trabajo.
5. Sanciones Penales a la Evasión y Defraudación Fiscal.
6. Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas.
7. Ley de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República.
8. Ley del Servicio Cívico.
9. Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

En este primer año del actual periodo legislativo (2004-2008) se aprobó una serie de reformas a las leyes fiscales. Igualmente se realizó una primera reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la cual no fueron incluidas algunas normas que hubiesen contribuido a una participación electoral más equitativa y a la democratización interna de los partidos. Sin embargo, la reforma introduce normas relativas a la transparencia, límites y control del financiamiento a los partidos. También se establece la posibilidad de la representación de minorías en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido, se fijan límites a la propaganda electoral, se obliga a las Juntas Electorales Municipales a instalar Juntas Receptoras de Votos en las poblaciones donde existan más de quinientos empadronados y se remite a una ley específica lo relativo al Documento de Identificación Personal. Se encuentra en preparación una segunda generación de reformas a dicha ley.

A partir de la evaluación del avance en la promulgación de leyes derivadas de los Acuerdos de Paz, en un reciente documento de MINUGUA, se propone como parte de la agenda legislativa mínima y viable para el presente periodo legislativo, el siguiente listado:

1. Reformas de segunda generación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
2. Ley de Presupuesto General de Ingresos del Estado.

3. Ley Marco de la Institucionalidad de la Paz.
4. Ley para la Creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala –CICIACS–.
5. Ley de Libre Acceso a la Información y *Habeas Data*.
6. Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada.
7. Ley de Armas y Municiones.
8. Ley de Empresas Especializadas en Servicios de Seguridad e Investigaciones Privadas.
9. Ley de Creación de la Dirección General de Inteligencia Civil.
10. Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo.
11. Penalización del Acoso y Hostigamiento Sexual, con agravante en el caso de que la víctima sea mujer indígena.
12. Ley del Programa Nacional de Resarcimiento.
13. Ley del Centro Nacional de Información Territorial y de la Propiedad Inmueble de Guatemala.
14. Reformas a la Ley General de Telecomunicaciones.

Otras leyes importantes a aprobar serían: Ley del Sistema Penitenciario, Ley de Adopciones y la Aprobación del Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, tanto en las administraciones anteriores como en la actual administración, los avances son aún insuficientes, lo cual refleja la complejidad de algunos temas. En particular, los temas sustantivos que incluyen problemas de gran envergadura y de larga data, tales como la propiedad de la tierra y la discriminación hacia los pueblos indígenas y las mujeres, requieren de cambios estructurales y de procesos socioculturales y educativos que demandan esfuerzos complejos y de largo plazo.

VIII. LA AGENDA NACIONAL COMPARTIDA

A partir de julio de 2002, representantes de los partidos políticos conformaron un grupo de Diálogo Multipartidario, con el propósito de analizar y profundizar sus conocimientos sobre la realidad guatemalteca, comprenderla y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país. Como resultado de ese esfuerzo, en 2003 suscribieron la Agenda Nacional Compartida, que es un compromiso político que busca contribuir a la transformación de Guatemala. Contiene una visión

de largo plazo, fundamentada en los Acuerdos de Paz y en las propuestas estratégicas y el programa de desarrollo que éstos ofrecen. Los partidos políticos asumieron la agenda como un primer aporte a ser discutido y enriquecido con los aportes de otros sectores y actores sociales y como un esfuerzo encaminado a la construcción de la gobernabilidad, pudiendo ser un elemento para iniciar un acuerdo nacional que fortalezca al Estado y a la sociedad civil, así como el punto de partida de los acuerdos destinados a definir una nueva Agenda Legislativa.

En el texto de la Agenda Nacional Compartida, se indica que “Con el propósito de dinamizar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, los partidos políticos nos comprometemos a promover con urgencia la aprobación de las leyes derivadas de los Acuerdos de Paz, encaminadas a lograr las transformaciones estructurales necesarias en lo político, económico, social y ambiental y, congruente con ello, una programación y asignación presupuestaria que garantice su implementación a largo plazo. Como producto de este compromiso, como se ha reseñado anteriormente, ya se aprobaron reformas a las leyes fiscales y una primera reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

IX. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se afirmaba que el Congreso de la República “está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país”. Para ello se planteaba que tiene que cumplir a cabalidad con las siguientes responsabilidades:

- a) La función legislativa en beneficio del pueblo de Guatemala.
- b) El debate público de los asuntos nacionales fundamentales.
- c) La representatividad del pueblo.
- d) Las responsabilidades que le corresponden de cara a los otros organismos del Estado.

Como mecanismo para mejorar, modernizar y fortalecer al Organismo Legislativo se convino en solicitar a la Presidencia del Congreso la conformación de una instancia multipartidaria que trabajaría vinculada a aquellas comisiones legislativas que tuvieron asignadas funciones relacionadas al seguimiento de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, y al proceso de modernización y fortalecimiento del Congreso de la República. Su Agenda mínima priorizaría los siguientes aspectos:

- a) Revisión de la Ley de Régimen Interior del Congreso de la República para fortalecer las funciones parlamentarias, especialmente respecto al proceso de formación de la ley.
- b) La utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo.
- c) Las medidas legislativas necesarias para fortalecer la Administración de Justicia.
- d) Las reformas para mantener fijo el número de diputados.
- e) La reforma del Artículo 157 para que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces.
- f) El fortalecimiento del trabajo de las comisiones, en especial la de Asesoría Técnica.
- g) La redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos para realizar un adecuado seguimiento de las resoluciones y recomendaciones de los informes del Procurador de los Derechos Humanos.

Como ya sabemos, las reformas constitucionales no fueron aprobadas en el referéndum respectivo y aunque ya se han producido reformas a la Ley de Régimen Interior, éstas estuvieron orientadas a promover la reelección de la Junta Directiva del Congreso y el fortalecimiento de la representación partidaria, pero el fortalecimiento de las funciones parlamentarias no fue tratado a profundidad. En cuanto a los medios de control constitucional como son, por ejemplo, las Comisiones de Investigación, sus procedimientos no están normados, por lo que actúan discrecionalmente y, frecuentemente, sobre la base de criterios político partidistas.

Otra de las debilidades del Congreso de la República es el bajo nivel de preparación de sus integrantes para el cumplimiento de su función legislativa, debilidad que se acentúa por no contar con suficientes personas asesoras, técnica y profesionalmente calificadas, para apoyar a las y los representantes, tanto en el ámbito sustantivo del contenido de las leyes como en aspectos metodológicos y técnicos.

Por otra parte, en la presente legislatura ha sido fortalecido el programa de Modernización Parlamentaria con recursos humanos altamente calificados, pero la sostenibilidad de este esfuerzo puede correr riesgo si la próxima Junta Directiva, que asumirá funciones en enero del próximo año, no da continuidad a las líneas de trabajo iniciadas.

En cuanto a la dimensión política propiamente dicha, la Instancia de Jefes de Bloque es un espacio adecuado para el tratamiento de los temas de

interés general para el Congreso de la República, para la generación de consensos, para aprobar leyes de interés nacional y para agilizar procedimientos parlamentarios pero, desde luego, no sustituye al natural debate político que se produce en el Pleno.

El hecho de que no exista una clara mayoría parlamentaria de ningún partido crea condiciones para la negociación política y para la modificación de la correlación de fuerzas según sea el tema en discusión. Esto enriquece la vida parlamentaria pero, en ocasiones, también puede derivar hacia la paralización o el bloqueo.

Respecto a la transparencia en el manejo administrativo y financiero se reconoce la debilidad de los mecanismos de control interno y la amplia discrecionalidad que se ejerce, generando dudas sobre la gestión de los recursos asignados al Congreso de la República.

Finalmente, es importante anotar la inestabilidad que se crea alrededor de la elección anual de la Junta Directiva del Congreso de la República y de las Comisiones. Esto impide la elaboración de planes de fortalecimiento institucional de mediano plazo y distrae de las actividades propiamente parlamentarias, restando el período efectivo de producción legislativa, de por sí ya afectado por el uso inadecuado de los dos períodos de receso en las sesiones ordinarias, durante los cuales muy pocas comisiones trabajan en la elaboración de sus dictámenes sobre las iniciativas de ley presentadas.

Como puede observarse, para la efectiva modernización y el fortalecimiento del Congreso de la República, aún se requiere de un renovado empeño de los partidos políticos para generar los cambios normativos y de comportamiento institucional que le permitan contribuir de forma más efectiva a la gobernabilidad democrática.

Igualmente, los partidos políticos deben preocuparse y ocuparse de su fortalecimiento institucional, democratización interna y proyección efectiva hacia la sociedad, a fin de apuntalar su función de intermediación y de formación de la opinión y voluntad política que, a su vez, fortalecerá la construcción de una ciudadanía activa, responsable y consciente.

X. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

El proceso de transición democrática ha generado condiciones y oportunidades de diálogo que posibilitaron el fin del enfrentamiento armado y contribuyeron al desarrollo de las capacidades de propuesta y negociación por parte de diversos sectores de la sociedad. En el caso del Estado, el proceso de paz le ha brindado oportunidades para legitimar sus propuestas de políticas públicas a través del diálogo y la concertación, así como condiciones de gobernabilidad para prevenir

o desactivar peligrosas confrontaciones antagónicas que pudiesen acarrear, en casos extremos, la ruptura del orden político.

En cuanto a los partidos políticos, es importante reflexionar sobre la calidad de su protagonismo, pues en muchos casos la sociedad civil ha asumido el papel de interlocución e intermediación que por naturaleza le correspondería a ellos. Como consecuencia de ello, en diversas oportunidades los partidos representados en el Congreso de la República no han refrendado con su aprobación los acuerdos alcanzados en las negociaciones. Esto debe llevar a una reflexión sobre la complementariedad de partidos políticos y sociedad civil en la construcción y fortalecimiento de la democracia.

En la etapa actual, sigue siendo importantísima la participación de todos los actores, tanto para que cada uno asuma su responsabilidad en el cumplimiento de los Acuerdos como para internalizar en el conjunto de la sociedad los valores de la paz y la democracia.

El camino por recorrer en la lucha por la construcción de una paz firme y duradera aún es largo y el avance dependerá del esfuerzo de los distintos sectores y de la capacidad de alcanzar acuerdos sobre los grandes temas nacionales. En ese sentido, el futuro de los procesos de participación debe plantearse desde la perspectiva de una sociedad cada día más compleja y sectorizada. Además, debe reconocerse que, si bien es necesario avanzar desde la democracia representativa hacia una democracia participativa e incluyente, esta última no se construye a costa de la primera, por lo que debe fortalecerse el sistema de partidos políticos y a éstos como instituciones.

El desafío al mediano y largo plazo es evaluar las lecciones aprendidas y avanzar hacia la construcción de una verdadera Agenda Nacional de Desarrollo Humano, con el compromiso y la participación de todas y todos los guatemaltecos.

HÉCTOR DADA HIREZI

Realmente, la presencia de la ONU en Centroamérica ha sido un factor positivo para estimular el diálogo y la negociación en países que no tienen hábito y les cuesta dialogar; mucho más negociar. Lo segundo es más problemático que se realice en la región.



Para quienes creemos que la negociación multinacional es esencial para lograr la paz en el mundo, sobre todo en este momento, resaltar lo que ha hecho Naciones Unidas en Centroamérica es importante sin idealizarlo. Es una obra humana, con errores, con éxitos y, desde ese punto, lo tenemos que asumir.

Yo voy a tener un enfoque bastante distinto de Catalina Soberanis porque a pesar que he tenido bastantes cargos políticos, mi esencia académica me domina. Pero sí, desde mi experiencia política voy a hacer una reflexión. Yo quisiera señalar antes de empezar mi tema, dos cosas, dos paradojas de esta región que me parecen importantes. Los gobiernos civiles y la elección donde se cuentan los votos surgen en Centro América en un momento de guerra; una cosa sumamente curiosa. Recuerden que la crisis de finales de los 20s y principios de los 30s dieron dictaduras militares en cuatro países de Centroamérica: Ubico, Martínez, Zacarías y Somoza. Pasada la época de los 80s, cuando ya la crisis se quiso resolver pasando a gobiernos civiles, debemos ver y tener en cuenta que eso significó el inicio de la democracia.

La segunda paradoja es que tenemos varios ensayos de instituciones políticas en el momento en que la ideología dominante desvaloriza la política. Y eso me parece una cosa fundamental porque se dice que los problemas sociales tienen retos técnicos y los problemas políticos sólo políticos; la prueba está en Guatemala y sobre todo en El Salvador cuando se quiere evidenciar que algo se volvió chocarrero, se dice: “se politizó”. Y es divertido ver al Presidente de la República decir “es que no hay que politizar las cosas”; entonces yo le diría al Presidente de El Salvador, “andate para tu casa, encerrate y no hagás nada; sos ciudadano y como tal tomás decisiones políticas todos los días”. Es en ese momento que desvalorizamos la política y los partidos; no valorizamos el Parlamento. Y en esa desvalorización señalo un problema básico. Lo primero que tenemos que valorizar es la política; es la primera cosa que yo quiero recuperar, y me parece esencial. Y por último, que hemos avanzado en un montón de cosas. La discusión que hubo esta mañana sobre etnicidad no se hubiera podido tener en Guatemala en los años 70s. Hemos vivido transiciones muy fuertes del gobierno militar al gobierno

civil. Del autoritarismo hemos pasado a un cierto grado de democracia, pero también hay que decir que tenemos sociedades con relaciones sociales totalmente distintas. No es lo mismo vivir de producir, trabajar y exportar café, que de exportar gente y vivir de lo que esas personas producen en Estados Unidos. Guatemala y El Salvador cada vez tienen más de esto. Ya ustedes nos ganaron en el monto de remesas que recibieron. Ustedes son diez millones; nosotros seis, pero antes éramos los campeones de Centroamérica.

Y eso es importante, porque tenemos que revalorizar las instituciones políticas y sociedades en un campo brusco que todavía no absorbemos. Con una persona que he tenido el gusto de ver aquí, platicábamos de cómo en nuestros años jóvenes la familia era el fenómeno principal. Antes, desde la tatarabuela hasta el tataranietao estaban en el mismo lugar. En cambio ahora, la familia se ha extendido irracionalmente. Hoy tenemos que hablar de la familia extendida geográficamente. El papá se encuentra en Los Ángeles, la mamá en San Salvador y los hijos y nietos en otros lugares.

Pero del tema que quiero hablarles, lo voy a abordar de la manera más breve posible; no voy a hablar de los Acuerdos de Paz, sino de los objetivos de los Acuerdos de Paz: ¿qué debemos de entender por democracia?, ¿cómo debe ser un Parlamento en un sistema democrático?, ¿puede un sistema antidemocrático tener un Parlamento democrático? ¿Había Parlamento en la Unión Soviética?

Le presto a Norberto Bobbio una definición funcional de la democracia. La define como un "... método o un conjunto de reglas y procedimientos para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas ... más que una determinada ideología (y) es compatible con doctrinas diferentes en contenidos ideológicos". O sea, Bobbio, aquí, le quita a la democracia que sea exclusiva de una ideología. No voy a repetir toda la cita de Bobbio, pero él dice que, en un principio, la democracia se consideraba ligada a principios liberales, pero ciertas corrientes socialistas absorbieron la democracia como método desnudándola de sus contenidos ideológicos iniciales. Sin embargo, afirma que la democracia supone valores; la democracia considera la solución pacífica de los conflictos sociales, porque la democracia es parte de la existencia de esos conflictos; no podemos concebir democracia si no consideramos una sociedad con intereses distintos en conflicto. El consenso no es un prerequisite de la democracia, sino es la consecuencia de la negociación democrática.

Y esto es importante para concebir el parlamento; la democracia supone la eliminación, como sea posible, de la violencia institucional; exige la frecuente alternancia de la clase política y la tolerancia; no con el sentido que vulgarmente le damos a tolerar al otro, sino de aceptar al otro en cuanto es, etc.

Pero esta democracia exige institucionalidad. No hay democracia sin ese recurso que debe reflejar sus valores. La institucionalidad, una estricta institucionalidad, que convierta en formas reales y en vivencia cotidiana esos métodos y reglas de la democracia, es el único instrumento de realización que tiene una sociedad democrática.

El Parlamento y los partidos son parte indispensable de esa institucionalidad y podrán ser factores para el avance democrático en la medida que ellos encarnen esos valores fundamentales y los concreten como base de la institución; todo en el marco de una sociedad que, a la vez, asuma esos valores y rechace todo extremismo; es decir, la absolutización de las misiones de actores sociales. Creo que el racismo es un extremismo; absolutiza los valores de una etnia, sea del color que sea.

Pero Centroamérica ha vivido de los absolutismos, de la mano de los exterminios; en la valoración absoluta de los intereses de una clase, sobre todo un país. Diciendo que esa clase es la que garantiza la misión, la estabilidad y la salud social de nuestros países; por eso es que hemos vivido lo que hemos vivido. Porque un absolutismo genera otro. Cuando hay extremismo en el poder, se genera extremismo en la oposición.

Pero hay otro requisito de la democracia: es que la brecha de desigualdad, que es inevitable en toda sociedad, suele pasar de márgenes que impiden el ejercicio de la libertad. Cuando las brechas son demasiado grandes, la libertad es la menos favorecida y su ejercicio es, prácticamente, imposible. Sólo una sociedad que permita la democracia puede tener parlamentos democráticos. Curioso: las sociedades centroamericanas, que están agrandando la desigualdad, quieren tener Parlamento y partidos democráticos, ¿será eso posible?

El Parlamento, dentro de esa visión, es el lugar por excelencia para enterarse de la concertación entre las distintas fuerzas políticas, a partir de las diferentes posiciones ideológicas y sus propuestas programáticas.

Partiendo que en una democracia nadie logra el poder absoluto, sino el poder se fracciona entre diversos sectores, la representación parlamentaria debe ser asumida teniendo en cuenta que es a través de la confrontación de ideas, que implica la aceptación de la legitimidad de las del otro y no de la descalificación de las mismas, que los Parlamentos pueden funcionar. Y de esta decisión puede surgir una concertación sólo cuando aceptamos la legitimidad de las ideas y de los intereses de los otros. No bastan los valores y las ideologías; los Parlamentos requieren métodos y reglas de debate, apoyo técnico, etc. Desgraciadamente en esto se centran, sobre todo, los programas que después voy a comentar un poco. Es cierto que los parlamentos deben contar con capacidad técnica; los instrumentos son indispensables, pero los instrumentos no le ganan en rango a las instituciones sino los valores.

Si la decisión de los Parlamentos debe ser política, esta decisión política debe estar bien sustentada técnicamente por cada una de las fuerzas políticas. Y perdonen, voy a contar una anécdota. Cuando estudié ingeniería, yo fui ingeniero antes de ser economista, el profesor de caminos nos hizo una pregunta: ¿por que razón no se construyó una carretera por el norte de El Salvador sino por el sur? Yo estaba en el último año de ingeniería, ya éramos ágiles y comenzamos a encontrar las razones técnicas por las cuales la carretera no se había construido en el norte sino en el sur. Después de una hora, el profesor quiso finalizar la clase y dijo: gracias por el esfuerzo muchachos, yo les voy a dar la razón; el profesor dijo: por razones políticas. Por las prioridades que desarrolla el gobierno y se deciden políticamente, era más fácil construir la carretera en el norte y no en el sur, técnicamente más adecuada, pero según la política de desarrollo del país era indispensable la del sur y no la del norte; una cosa, aparentemente tan técnica, se decide políticamente; y esto debe tener un gran marco, debe tener sustento técnico.

Cada una de las fuerzas políticas tiene derecho legítimo a privilegiar los intereses del concepto social que a ella le parezcan más adecuados para conducir el desarrollo. En mi país, que es del único que puedo hablar por el momento, se han hecho avances muy apreciables en la modernización técnica y administrativa del Parlamento. Los parlamentarios, en los años 60s, nos turnábamos en las Comisiones legislativas para redactar las actas. Hoy tenemos técnicos; si queremos información, no tenemos que ir a buscarla; la pedimos. ¿Qué es lo que falta en un verdadero Parlamento para que funcione?: son verdaderos parlamentarios. Que tengan clara la función del Parlamento. Y ese es el reto general del verdadero Parlamento.

¿Por qué los parlamentarios no son los más adecuados? Voy a mencionar, primero, no porque sea lo más importante para mí, una cosa que se dice comúnmente y que es cierta: por los métodos de elección; en El Salvador es por representación proporcional, pero se eligen listas cerradas; o sea, cuando usted vota por el partido, el partido ya eligió quién es el que puede quedar de primero, segundo y tercero. Entonces la población, la ciudadanía elige los diputados que va a tener un partido, pero en número; las personas las determina el partido. La lealtad partidaria, entonces, está por encima de la lealtad con el ciudadano; esto puede ser bueno o malo, yo no absolutizo, porque conozco países donde son electos por distrito y los diputados son tanto o más irresponsables que los de mi país. No hay que absolutizar. Yo no voy a decir que todos los diputados son malos, pero el comportamiento que mira la población no siempre es el de los buenos sino el de los malos, que son los que la prensa resalta.

Un segundo factor es la poca democracia interna de los partidos. En El Salvador los dos más grandes partidos no nacieron para cumplir su misión democrática; uno nació para hacer insurgencia; no se puede hacer insurgencia

con estructura democrática. Y el otro nació para hacer contrainsurgencia; y no se hace contrainsurgencia cuando el futuro es democrático. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha democratizado sus estatutos, pero todos los que vemos un proceso electoral sabemos que no tienen la mentalidad que corresponde a esos estatutos. Para los guatemaltecos y los salvadoreños es raro tener leyes democráticas y vida democrática. El que me diga que eso no es cierto, no ha vivido en Guatemala en los años 70s. Si quieren ver los estatutos de una organización paramilitar, lean los estatutos de ARENA, en El Salvador. Lo digo en serio. Es increíble que un partido que va a jugar a la democracia, tenga esos estatutos. Estos partidos no pueden ser constructores de la democracia.

Sin partidos políticos serios, con posturas claras, es bastante difícil llegar a un Parlamento que debata democráticamente, porque partidos antidemocráticos son fruto de una sociedad polarizada; parten de la negación del uno con el otro. Entonces, el debate parlamentario es de descalificación; no un debate de discusión. Por eso el 90% de los debates en la Asamblea Legislativa de El Salvador termina en insultos o en afirmaciones descalificadoras y no atienden la exigencia de un debate serio, a partir de posiciones absolutamente conceptuales y desde las posturas políticas que los intereses necesitan. Mucho menos va a haber democracia si la visión dominante es que la función de los partidos de gobierno sea absolutamente aprobante de lo que el gobierno diga; sea lo que sea.

Yo les voy a poner un ejemplo dramático, hondamente autoritario en el ejercicio del poder. El presidente Flores de El Salvador, que es sumamente confrontativo y con un sentido sumamente autoritario, propuso una ley contra las pandillas juveniles, las llamadas maras, cargada de horrores de ortografía, de horrores jurídicos, de procedimientos engorrosos y en muchos casos a nombre de endurecer la ley; reducía penas a los delincuentes a nombre de la mano dura. Todas estas cosas absurdas tenía; privadamente todos los diputados del partido político llegaron a reconocer que era una vergüenza el proyecto, pero que estaban obligados a votarlo tal cual estaba. Y así se apoyó. Ni siquiera la ortografía o un error numérico se corrigió. Ni siquiera eran seguidos los capítulos; alguien borró un capítulo y le dejaron la numeración anterior. No estoy exagerando.

Este es el extremo de una realidad de ejercicio de gobierno que no permite que el Parlamento funcione. Yo suelo decir que había más espacio para la discusión que ese, cuando fui diputado con un gobierno militar autoritario, porque los militares, al menos, tienen sentido de lo que es estrategia y de lo que es táctica. Entonces era prohibido discutir lo estratégico. Entonces no lo insultaban a uno sino lo perseguían, pero sí se podía discutir lo táctico

abiertamente. Este proyecto no era estratégico, era táctico, pero no se pudo discutir porque los diputados no solemos tener distinción entre lo estratégico y lo táctico, desde el punto de vista del Estado.

Pero la oposición también puede aplicar en esto; se supone que su labor es simplemente nutrir el trabajo del ejecutivo; o sea, no basta pedir que el ejecutivo no sea tan autoritario; tenemos que pedir, también, a quienes somos de la oposición que no tengamos una visión autoritaria; o sea, que no estemos esperando la revancha para cuando estemos del otro lado y ejercer el mismo autoritarismo. Perdonen la franqueza con que hablo de estas cosas pero es la única manera de tratarlas. Lo esencial es que todo tiene que estar basado en una sociedad que acepte la legitimidad de los sectores diversos y de las opiniones diversas; y repito, muy brevemente, esto sólo puede ser así, cuando reconozcamos que los problemas sociales y los políticos sólo tienen solución política.

Entonces, necesitamos reglas serias y técnicas del Parlamento porque necesitamos partidos serios. ¿Cómo construir partidos serios en una sociedad que desprecia la política? Y voy a hacer otra pregunta ¿Cómo construir partidos serios en El Salvador, cuando más del 50 por ciento total de la población quiere irse del país? Porque una postura seria del partido político es una oferta para el desarrollo del país. ¿Cómo vamos a debatir posturas de desarrollo del país, donde más de la mitad de la gente, lo que quiere es irse?; yo digo que es imposible, ¿verdad? Entonces creo que este es un reto que no se concibe, que uno no escucha.

Me decía un muchacho becado por el gobierno de El Salvador: “usted porque nació para eso, usted porque tiene tantos años; si usted tuviera treinta años como yo, estuviera haciendo lo mismo: consiguiendo empleo fuera del país; aquí no hay nada qué hacer”. Yo le pregunté: “¿por qué votó por ARENA?”. Él, entonces, me dijo: “¡Ah!, porque si ganaba el Frente ya no me iban a dejar entrar a Estados Unidos”. Estoy hablando de hechos reales, no digo que todo el mundo sea así, pero sí una buena parte. Aquí, en Guatemala, comienza a existir, seguramente, sólo que ustedes no han estado tan preocupados de eso como nosotros en El Salvador.

Es cierto que se necesita una Ley de Partidos Políticos, pero como en el Parlamento hay que exigirles democracia interna a los partidos. No podemos permitir que esto continúe así, con estatutos como los de ARENA; pero necesitamos más que leyes; necesitamos una sociedad que le exija a los partidos que funcionen democráticamente.

Quisiera decir unas palabras muy breves sobre un tema importante: requerimos también de medios de comunicación que no sigan desprestigiando a la política, a las instituciones políticas. Yo leía en un periódico salvadoreño

una cosa que realmente me alarmó: “Pésima administración en el Parlamento Centroamericano, la mayor parte de su presupuesto lo gasta en salarios”. Yo me pregunto: “¿en qué debe gastar un Parlamento?”. No hace carreteras, no construye edificios; tiene que gastar en salarios; si hiciera otra cosa sí habría que criticarlo; sí sería malversación. Si lo gasta en salarios, hay que ver si lo gasta bien. Pero tal es la pasión por desprestigiar a los órganos políticos democráticos que se usa ese argumento. O un periodista que me dice: “es que lo que usted dice no lo sacamos en el diario; es demasiado serio. Y yo digo “¡Ah!. No sale lo que yo digo porque no le menté la madre a otro diputado”. Una mentada de madre sí sale en el diario. Diez minutos de una sesión de ocho horas, en la que dos parlamentarios se mentaron la madre, sí salen en el diario; lo demás no.

Los medios tienen que ser los auxiliares adecuados aunque es cierto que existe la tentación humana de sesgar la información. Los medios tienen derecho a tener una postura política. Lo que no tienen derecho es a tergiversar la información. Pero ese límite entre lo que se debe y lo que no, sólo puede establecerse en una sociedad vigilante y con principios democráticos.

Quiero terminar diciendo que necesitamos Parlamentos que funcionen adecuadamente, con apoyo técnico, con apoyo administrativo, con buenos parlamentarios; necesitamos partidos serios pero, sobre todo necesitamos una sociedad que reivindique la política; si en algo nos ha hecho daño el neoliberalismo es en su desprecio por la política, en su desprecio por el lugar donde se deben tomar las decisiones sobre nuestro destino. Cuando los técnicos toman en sus manos el destino de las personas, se ejerce el autoritarismo más dañino que puede existir. Yo, que estudié primero una carrera técnica, digo que los técnicos, en cuanto técnicos, cuando nos toca tomar decisiones somos los más autoritarios del mundo; la razón es que la técnica es lo más deshumanizado del mundo.



NINETH MONTENEGRO

Quiero agradecer a MINUGUA y a PROPAZ la disposición de publicar ambas ponencias tan importantes. Bueno, quisiera hacer una especie de síntesis de lo que comentó Catalina Soberanis. Especialmente ella empujó en la Corte la experiencia de los partidos políticos; obviamente, el fortalecimiento de Guatemala. En Suchitepéquez, hizo un abordaje histórico en la etapa preparatoria de los Acuerdos de Paz, los cuales se asientan en la época del presidente Vinicio Cerezo, en el intento de una iniciativa de paz, a partir de una política activa y en la instalación de los grupos que la hicieron posible; también nos comenta que, precisamente en el último año de administración de Cerezo, se crea el Acuerdo de Oslo con más o menos 18 partidos designados, en donde se reconoce, entre otras cosas, la legitimidad de la Constitución Política de la República y la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente y principia la búsqueda del diálogo con otros autores y actores sociales.

Por parte de la iniciativa de URNG, nos habló también del período del ex presidente Jorge Serrano Elías, con quien también se condiciona una agenda de 11 puntos vinculados con las causas del conflicto armado interno, el desarme, y luego viene el logro que todos los guatemaltecos conocemos de memoria, que es de Serrano: la integración de la Instancia Nacional de Reconciliación, INR. El papel importante que jugó esta instancia, la posición de Ramiro de León Carpio, que le dio un nuevo formato, que amplía la sociedad civil, que finalmente está instituido en estos sectores, como el de Derechos Humanos, el de mujeres y enfatiza en que los partidos políticos, básicamente, trabajan mucho en el Acuerdo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, del Ejército en una sociedad democrática; allí es donde más se suman para ver si hay un Acuerdo.

El caso de Álvaro Arzú, si bien recuerdo, estuvo en el logro de la Asamblea de la Sociedad Civil que asume el compromiso de respetar los Acuerdos y reconocerlos efectivamente como lo que son: para los guatemaltecos. Tales compromisos fueron hechos en este período; el que asume la forma constitucional y otras cosas muy importantes: la Ley del Fondo de Tierras, la Ley de la Policía Nacional Civil, en la cual hay una solicitud de iniciativa

pendiente; hay 38 iniciativas que nos comenta en el segundo periodo, que se concretizan en la descentralización, el Código Municipal, políticas de desarrollo y trabajar en las bases de lo que hoy conocemos como la Secretaría de Análisis Estratégico, que vino a dismantelar, de alguna forma, el famoso Estado Mayor Presidencial; se crea también la Ley de Servicio Civil; comenta la importancia de todos los Partidos Políticos, la importancia de la Agenda Nacional Compartida, el compromiso de los Partidos Políticos en la Agenda Nacional Compartida, la necesidad de apoyo financiero y luego nos habla del Congreso de la República; comenta, precisamente, que se habló un poco de reformar el número de diputados, reiniciar la elección y la importancia de fortalecer el Poder Legislativo; comenta temas como la fiscalización, el acercamiento a la ciudadanía y otros papeles importantes que competen al Congreso de la República. Sin embargo, dice y es cierto pues me consta a mí, que hicieron reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo que no favorecieron precisamente la democratización sino, todo lo contrario, reflejaron el paquete del Secretario General y la posibilidad de reelección en la Junta Directiva; efectivamente, ese fue un acuerdo; nos comentó el programa de modernización que tenemos en el Congreso de la República, que ha tratado de instalar el sistema de relaciones públicas y de ayudar en la capacitación y la formación de los técnicos del Congreso.

Nos habla de la necesidad de simpatía entre sociedad civil y sociedad política, llamémosla de esa forma, en donde ambos sectores deben ser complementarios: uno en la línea de la democracia sustantiva y otro en la de la democracia participativa; al respecto, como comentario creo que sería pertinente decir que el Congreso de la República ha hecho muchos esfuerzos. Hay una diferencia entre Congreso antes del conflicto armado interno –seguramente el Congreso es fuente del conflicto armado–, y después de la Constitución, de los Acuerdos de Paz, cuando el Congreso, con la presencia internacional, sigue los límites nacionales. Creo que eso contribuye al proceso, y no se puede negar que siempre hay grandes anuncios, que hay gran eficiencia en nuestro Congreso.

Finalmente, nosotros somos o aspiramos a ser representativos en la amplia gama y diversidad que somos como país y, obviamente, llegar a acuerdos políticos sumamente complicados, difíciles, complejos; a veces, efectivamente, se evidencian las dificultades que puede haber en esta fase de búsqueda del diálogo y la negociación. Así es como la prensa lo evidencia: por ejemplo, quiero comentarles que, efectivamente, con todas las dificultades y circunstancias que podrían implicar, los Diputados del Congreso de la República nos involucramos, si bien recuerdo, en apoyar la última propuesta de Política Fiscal; eso nos comunicó un detalle que fue favorecedor; es cierto que no se ha logrado un pacto fiscal, que es lo que realmente necesita Guatemala, sino sólo estos parches; sin embargo,

el punto de partida en donde todos nos encontrábamos y nos pusimos de acuerdo, a pesar de saber que en ello iba a haber ciertos canales de impuestos, fue en que todos queremos que el legado nos beneficie como establece la Constitución; es decir, en salud, educación, vivienda, etc.

Por lo demás, se hizo obviamente un gran problema en el Congreso, que tiene que ver con la debilidad institucional del Estado. Aunque el Estado Civil ya no es muy débil; está siendo presupuestado; el Estado Constitucional sí es muy frágil; no hay cuentas claras, no hay institucionalidad clara, no hay permanencia de sostenibilidad; tenemos asesores que varían cada año de acuerdo al interés o al deseo; hay mucho clientelismo, no se elige a los asesores con la premisa de capacidad; se cree mucho en la necesidad que genera la carrera Legislativa; que haya más apoyos permanentes del Estado en las universidades; que se privilegie la experiencia de las personas y no necesariamente la inclinación hacia un partido, con conocimientos que nos puedan ayudar porque, al final, pienso que los asesores en política son para nosotros; nos ayudan a conocer algunos aspectos técnicos importantes.

En el caso del señor Héctor Dada, él enfatiza mucho en el tema de la democracia rural, luego de la paz y considera tomar un poco a Norberto Bobbio, si bien recuerdo, respecto al método de la democracia que es, prácticamente, un conjunto de reglas no exclusivo de ninguna ideología; así como lo liberal existe en la democracia, también los socialistas la han absorbido; al final, son valores que buscan solución pacífica de los conflictos, tratan de eliminar la violencia y de oficializar la tolerancia; y no la tolerancia en el sentido de soportarnos, sino de aceptarnos. La democracia requiere de un espacio muy importante: la institucionalidad. En el caso de los partidos políticos, institucionalidad de los parlamentos e institucionalidad general; son importantísimas. Además de plantear la institucionalidad, se deben limitar los extremismos. Extremismos graves son las grandes desigualdades que hay en un país, los extremos de pobreza, que limitan verdaderamente la libertad; por supuesto, el favoritismo en la democracia; al final, deben tener poder absoluto los parlamentos; deben ser eso: la representación de las diferentes corrientes que hay en la diversidad ideológica y política. En los parlamentos siempre tienen el apoyo técnico, eso lo dice tanto Catalina Soberanis como el señor Héctor Dada pero, sobre todo, necesitamos un sustento político con claridad de intereses, desde qué es lo que realmente debemos alcanzar. En pocas palabras, lo que nos dicen duele un poquito: es de notar que faltan verdaderos parlamentarios, aunque esto tiene que ver con la ausencia de la democracia interna en nuestros partidos.

Estoy segura que no tenemos verdaderos partidos democráticos, no hay posibilidades de que los ciudadanos elijan, que no nos den una lista cerrada. A ustedes les dicen por quién votar; no les dan el derecho a votar sino a elegir de

un menú bastante cerrado; además, votan por el primero y no se complican. Así es la cosa. Entonces, lo que nos falta es democracia interna en los partidos, pero no comida de democracia. Para tener una vida democrática en los partidos políticos necesitamos sacarle un gran provecho a Guatemala. Necesitamos partidos políticos con valores, principios, propuestas, ideales colectivos, y esos no existen en Guatemala. Dicen que los civiles no tenemos claridad en lo estratégico y lo táctico; yo diría que los civiles, en el caso de los guatemaltecos, somos vigilantes, luchadores y hemos sobrevivido después de tantos años de dictaduras militares; así pues, se plantea cómo discutir culturas de Nación en un país, en un contexto latinoamericano, quizá centroamericano con tantas oportunidades pero donde nosotros seamos realmente países; donde exista estabilidad económica, y no tengamos que exportar nuestra mano de obra, nuestros niños. No tenemos, realmente, sentido de la oportunidad en la población debido a la falta de desarrollo económico. Para terminar, nos comenta el papel de los medios de comunicación, que no han contribuido, precisamente a la democratización, porque han venido a desprestigiar la política.

EDUARDO GONZÁLEZ

Quiero agradecer la invitación a participar en esta gran oportunidad y quiero, también, felicitarles por la iniciativa de aprovechar el retiro de MINUGUA para tener este Congreso, el cual representa una magnífica ocasión para reflexionar y revisar lo acontecido en los últimos diez años en Guatemala



Invitar a personalidades de otros países a que vengan a compartir con nosotros sus experiencias, deja un excelente sabor. De la misma manera, la gestión y labor de MINUGUA fue muy importante en este proceso de complementación de los Acuerdos de Paz; quiero felicitarlos de nuevo por eso.

Quiero decirles que la tarea que me han pedido, en cinco minutos, es tremendamente difícil; sin embargo, creo que Nineth Montenegro ya hizo una buena parte con la síntesis de las dos excelentes presentaciones que antecedieron, así que yo me quedaría con esa síntesis.

Quisiera, sólo dejar algunos comentarios que, probablemente, van a parecer aislados, que no tienen coherencia, pero creo que lo importante de nuestro papel como comentaristas, es tratar de aportar alguna experiencia propia o tratar de resaltar algunos de los elementos que nos parecieron importantes en su momento.

Catalina Soberanis, hizo un excelente recuento histórico de todo el proceso de involucramiento y participación de los partidos políticos; además, habló propiamente del papel de los políticos dentro de ese proceso. Quiero enfatizar eso diciendo que, desafortunadamente, la participación fue muy poca o muy personal en muchos casos, y que en ningún momento se logró un verdadero acoplamiento de los partidos políticos como instituciones inmersas en el proceso; todo eso era muy difícil, por ello voy a hablar después de la situación de los partidos políticos, los débiles que son y las consecuencias de eso. Creo que no se logró lo que todos hubiéramos querido; las participaciones individuales fueron muy buenas pero, luego, no había compromiso institucional.

Recuerdo claramente, muy claramente, muchas de nuestras participaciones en la Comisión de Acompañamiento. En algunos momentos, las personas individuales desautorizaban compromisos adquiridos con su partido en reuniones como Contadora y algunas otras. Una de las limitantes fue que para representar bien a los partidos políticos había que ser miembro del Congreso de la República. No quiero desestimar la participación ni el aporte que hicieron muchos políticos y sus partidos durante el proceso, pero sí, enfatizar que, en

mi opinión personal, no se logró lo que hubiésemos querido. La razón principal o debilidad del sistema reside en los partidos políticos; no hay partidos políticos, para empezar.

Entonces, no podemos pretender que haya precisión en la toma de decisiones; hay, utilizando cifras del período que habló Catalina Soberanis y del que estamos analizando, el periodo de la paz, algunas importantes. En 1985 se escribe la nueva Constitución Política; terminamos con los gobiernos militares, surge la democracia, hay elecciones generales y se da el primer gobierno civil. En esas elecciones participaron 17 partidos políticos; en 1985 ganó el presidente Cerezo, sin embargo, en las elecciones pasadas ya habían desaparecido 16 de esos 17 partidos políticos; el único que sigue vigente es la Democracia Cristiana, que se salvó porque logró un diputado al Congreso, que es el ex presidente Vinicio Cerezo. Me atrevo a decir que si no hubiera sido Vinicio Cerezo probablemente no hubiera entrado ni un diputado de la DC y este partido hubiera desaparecido. Sí, la excepción es la Democracia Cristiana...

Si ni siquiera tenemos los mismos partidos en un periodo tan corto, ¿cómo podemos pretender que haya alojamiento de la institucionalidad? Todo el proceso que debería haber en un sistema de partidos políticos no existe. Y esa es la razón de la debilidad del sistema.

Creo que hay una motivación histórica de esto: el conflicto armado hizo que la política en Guatemala fuera una actividad sumamente peligrosa. Muchos guatemaltecos perdieron la vida solamente por hacer política; otros tuvieron que irse. Crecimos, entonces, en generaciones, la mía por lo menos, en las que nos criaron y educaron para alejarnos de la política. Había que decirle al hijo: “hacé lo que querrás; si querés ser bailarín de cabaret yo te apoyo, pero político no, por favor”. Fue una época bastante difícil. Eso hizo que haya habido muy pocos valientes guatemaltecos. Aquí tenemos a Catalina y hay algunos otros que participaron en aquella época; valientes sobrevivientes del período, pero para el tamaño de la población, para las necesidades de participación política activa, fue poco lo que se logró hacer en esa época; por supuesto ahora pagamos las consecuencias.

Lo otro, y aquí coincido con la ponencia del doctor Héctor Dada, es la falta de democracia en los partidos. Si no hay democracia en los partidos políticos no puede haber institucionalidad porque nunca van a crecer. ¿Cómo van a ser partidos verdaderamente representativos en Guatemala? Los partidos políticos son grupos que, si no consiguen hacer presidente al amigo, se desencantan del asunto y desaparecen.

La ley facilita que haya este tipo de instituciones que no deberían llamarse

partidos políticos, sino aventuras políticas, que es muy diferente; sin embargo, la ley permite que existan este tipo de situaciones y hace que los partidos políticos traten de estar en el proceso de inscripción más tiempo. No facilita, entonces, que haya verdadero desarrollo ni el mínimo intento por democratizarlo. Nuestro partido, en el que yo creí, había superado esta falta de democratismo; había entrado en un proceso de apertura y democratización pues participamos en las elecciones primarias que arrasamos; sin embargo, el Secretario General, a quien pusimos en las primarias, no permitió que el proceso continuara porque la ley le da facultades omnipotentes.

Ayer tuvimos un ejercicio democrático nunca antes visto. En Casa Presidencial, con la presencia del Presidente, del Vicepresidente y dos de los líderes de la Alianza (*Gran Alianza Nacional, GANA, partido de Gobierno*), la bancada nacional votó en forma secreta para elegir al candidato a Presidente del Congreso de la República. No se pueden imaginar las resistencias que tuvimos dentro del grupo político; algunos fueron a hablar con el Presidente y llegaron a decirle que eso era un error; que se iba a dividir la bancada, a dejar perdedores y que, como no querían dejar perdedores que, por favor, el Presidente dijera quién sería el elegido. Mientras tengamos esa mentalidad no vamos a llegar a ningún lado. El Presidente dijo que en el pasado así era; cuando el Presidente invitaba a los diputados de la bancada era para decirles qué se debía hacer. Y su decisión dependía a veces de su estado de ánimo. Por eso ayer, con algunas resistencias, se llevó a cabo un ejercicio interesante.

Como eran cinco minutos para hablar, sólo quisiera terminar diciendo que el asunto no está en las leyes. Podemos hacer leyes muy buenas; sin embargo, si no hay democratización de los partidos políticos, institucionalización de la democracia, fortalecimiento de lo que necesitamos para que verdaderamente se pueda encontrar el desarrollo de la paz, aunque haya leyes, de poco servirán. Sólo, a través de la cultura, de la actitud, de la participación de todos, podremos avanzar en el proceso democrático guatemalteco.

Un amigo, el señor Arévalo, en una exposición decía esto: “en Guatemala de qué se quejan; si les pasaran el test de democracia, lo aprobarían con honores; hay elecciones cada cuatro años, hay poderes del Estado, tenemos todo el marco que supuestamente está listo para la democracia”. Sin embargo, pareciera que no funciona el sistema. Lo que sucede es que tenemos el *hardware* de la democracia; allí está todo ese marco que es la democracia pero, cuando le metemos el *software*, es un *software* autoritario, entonces el resultado no es el que esperamos; entonces lo que viene es la actitud clásica. El resultado está en nosotros, en la cultura; si no trabajamos en cambiar la cultura no podremos ser más democráticos; los partidos tampoco se van a poner más democráticos. Vamos a hacer esfuerzos para cambiar la ley pero hay un tema que es cultural.

Allí tiene que ir una nota positiva; creo que es un gran reto. Creo que es un reto alcanzable en el corto plazo porque somos una nación libre y tenemos mucho por delante; más de la mitad de nuestras poblaciones en Centroamérica son menores de 15 años y ellos no están torcidos, como nosotros. Nosotros ya crecimos torcidos; nuestra historia hizo que creciéramos así; difícilmente vamos a cambiar, pero si nos dedicamos a esos jóvenes, si nos aseguramos que las nuevas generaciones tengan un nuevo *software*, que vengan con una cultura democrática, que practiquen democracia en sus casas, en sus escuelas, en sus vidas cotidianas, entonces vamos a defender un sistema, vamos a tener un partido democrático, vamos a ver lo que todos nosotros hemos ansiado: una cultura de paz.

TRABAJO EN GRUPOS

LECCIONES APRENDIDAS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Hay varios tipos de partidos políticos, los que nacen alrededor de un amigo, o caudillo, y los que tienen una postura ideológica clara y definida; es decir, la reunión se da alrededor de ideas comunes. Asimismo hay que tener claro que uno puede aportar mucho sin tener mucho éxito electoral. Por otro lado, se dice, un partido político es para reivindicar la política. Los organismos internacionales han inventado que una persona es ciudadana en el mercado, y que las direcciones del consumidor están hechas para permitir que el ciudadano en el mercado se realice y esto es una contradicción conceptual; en el mercado no se puede ser ciudadano, se es ciudadano en el Estado, un individuo es actor en el mercado y actor en el Estado, pero hay que saber distinguir cuando se es actor en cada uno de los espacios.
- Hay que tener conciencia cuando un partido político no está al servicio de los poderes fácticos, de lo difícil que es entrar al mercado electoral; porque las elecciones son un mercado electoral; sumado a ello, el privilegio que los medios de comunicación le brindan a determinadas tendencias. Entonces, un partido con ideología progresista, que privilegia a la mayoría, debe buscar formas de comunicación alternativa, debido a que los medios masivos no muestran interés por esas posiciones partidarias; este es un reto de nunca acabar.
- Los políticos deben asumir las transformaciones sociales, ya que los



académicos siguen dando consejos sobre sociedades que ya no existen o bien importan experiencias de otros países, lo cual es un error.

SOBRE IDEOLOGÍA POLÍTICA

- Después de 36 años de guerra, no hay posturas ideológicas, se dan negociaciones en secreto para involucrarse en las instituciones del sistema actual; hoy cuenta la cantidad de dinero que se aporte; es decir, el financiamiento. No es la calidad de la persona o su postura lo que importa. Hay un divorcio absoluto entre la ética y la política, cuando la política debe ir unida con la ética.
- Lo preocupante en Guatemala es que el Estado es el mayor empleador; por eso la mayoría de votantes apoya un proyecto con la esperanza de conseguir un empleo que les dé un ingreso para su sostenimiento.
- En el interior de la República la situación no es muy diferente a la capital. Las ideologías ya no existen en el país; sólo el Movimiento de Liberación Nacional y la Democracia Cristiana nacieron con una ideología definida. Actualmente no hay partido que tenga una ideología; surgen alrededor de una mesa y según los aportes financieros. Ahora bien, en las comunidades, la población se une a un partido porque cree que esa organización política le va a satisfacer sus necesidades; por ejemplo, de trabajo.

PROPUESTAS

- Hay que revalorizar la política, pero la política no tiene sentido sin el Estado y estamos asistiendo a un debilitamiento intencional del Estado por parte de quienes ejercen el poder desde lo económico. Ahora bien, ¿cómo puede cumplir un Estado con sus funciones de subsidiariedad y con la prestación de servicios públicos con los recursos tan magros que maneja? Para negociar internacionalmente, la alternativa es pensar nacionalmente, pero actuar regionalmente, con el fin de lograr fuerza política.
- El reto para la política es cambiar la idea de que no hay ideologías; lo que no hay son ideologías heroicas, no hay una posición ideológica que favorezca a las mayorías porque no hay respuestas simples. La política y la ética no deben estar divorciadas, a pesar que la pérdida de la ética en la política se ha generalizado; incluyendo a Estados Unidos, donde la política se basa en la descalificación del otro y no en la discusión de ideas. No hay que olvidar que los intereses determinan la ideología.

EN CUANTO A LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- Hay que superar la lógica de la revolución: o ganamos todo o bien perdemos todo. La política no puede ser eso; entonces debemos trazarnos un camino con una conducción definida, con la seguridad que no necesariamente vamos a llegar a ese punto, ya que la historia nos niega esa certidumbre. Hay que buscar un espacio para construir una democracia con equidad social, comentaba Rebeca Grynspan, que la equidad favorece el desarrollo, pero el desarrollo no favorece necesariamente la equidad. El reto es concretar esto en un programa de Gobierno, en una política con ética. Actualmente la sociedad civil se está convirtiendo en un argumento contra la política.
- Esencialmente en el mercado, no en la política, ser ciudadano es un hecho político no es un hecho civil; entonces, la denigración cotidiana de la política lleva a mensajes que nos han abrumado. El reto es traducir una educación, una orientación, una formación política a la población base; la universidad forma profesionales “tipo loro” y no ha tenido la capacidad de incluir en su pensamiento los Derechos Humanos, Acuerdos de Paz, etc. El mal no es sólo en el orden político ya que la responsabilidad la tenemos todos los sectores; en ese sentido, debemos olvidar el fenómeno del egoísmo, ya que es una de las razones de la violencia. El egoísmo está presente en todos los sectores, no sólo en el sector político; está en el sector económico. Cada quien vela por sus intereses, ya se mencionaba cuando decían que se incluyen en política por un trabajo y no por aspectos ideológicos.
- Se han planteado interrogantes sobre la participación de la mujer, y se mencionó que ellas se apoyan. No hay que apoyar a las mujeres por ser mujeres. Los movimientos de reivindicación de jóvenes y de género son correctos, pero tienen que matizar su postura frente al tema. La gente debe ser consecuente con lo que cree hasta el final; si una mujer tiene ideas de derecha no va a votar por una mujer que tiene ideas de izquierda. No hay que caer en extremos de apoyar a personas con criterios totalmente opuestos.
- Con respecto a los sectores y estratos discriminados, algunos no tienen conciencia de la discriminación porque no la sufren, solamente pueden solidarizarse. Las mujeres de cualquier estrato social, se sienten igualmente discriminadas. Para contrarrestar la discriminación se debe generar y promover la igualdad de oportunidades; eso significa que todos podemos llegar al punto de partida pero eso implica la generación de condiciones de acceso a la educación, salud, vivienda, etc. Asimismo, gozar de las mismas posibilidades reales y efectivas de llegar al poder; para ello se deben impulsar programas y acciones afirmativas en beneficio de los sectores discriminados; habituarlos a ver en niveles de decisión política

para cambiar la cultura. Luego se habla del empoderamiento, que significa generar capacidades y potencialidades en esos sectores a través de la capacitación, formación e inversión para que éstos se empoderen y, finalmente, involucrar a los sectores que tradicionalmente han estado marginados.

- Todos podemos decepcionarnos de los partidos. El sacerdote italiano Luigi Turzo decía (ya entonces mucha gente con sentido ético tendía a despreciar la política como un lugar poco ético), NO, la política es en esencia uno de los lugares más éticos; son los políticos los que pueden ser corruptos, no éticos. Ejemplo: un sacerdote conoce a sacerdotes no éticos, pero no puede decir que el sacerdocio no es ético. Él veía la política y el sacerdocio como vocación de servicio. No nos decepcionemos de la política porque se hace mal, sino tratemos de participar.

Reformas Económicas para la Paz

- INTRODUCCIÓN
- PONENCIAS
- COMENTARIOS
- TRABAJO EN GRUPOS



INTRODUCCIÓN

Cuando una guerra llega a su fin, uno de los primeros objetivos es restablecer la economía; hacerla que funcione no sólo en las tareas reconstructivas materiales sino que contribuya, de manera decisiva, a recomponer las relaciones sociales. La paz no se puede concretar sólo con una declaratoria de cese al fuego. Es necesaria la creación de instancias que inciten a todos a participar en las tareas del desarrollo. En el caso de la guerra que se libró en Guatemala, cuyos motivos tuvieron un enraizado cariz económico, los desafíos en tiempos de paz tienen un alcance enorme. Es más, uno de los Acuerdos de Paz fue, precisamente, “sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”.

La experiencia de la guerra debe ser un mojón que no debe perderse de vista; debe marcar el territorio que quedó atrás para poder ver, en panorámica, todas las desgracias que provocaron la injusticia, la inequidad, la falta de solidaridad y los oídos sordos a las demandas económicas y sociales de la población. Debe, también, restablecerse el papel del Estado, ya no como un ente autoritario, que responde sólo a intereses particulares, sino abierto a todas las posibilidades y demandas que su nuevo aspecto democrático le adjudica porque, “para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo”. Claro que es un reto difícil en una sociedad que, debido a su polarización, debió enfrentarse de manera armada. Además porque, por el autoritarismo militar y civil que se estableció durante muchas décadas, las voces sociales que se levantaron no pudieron escucharse al ser sofocadas. Sin embargo, el perfeccionamiento de ese proceso económico es un desafío que no es imposible. Sólo reta la disponibilidad e imaginación de los actores.

El nuevo desarrollo, entre otros aspectos, no debe basarse en las viejas prácticas de acumulación de la riqueza debida a la explotación de la fuerza laboral de la mayoría; por el contrario, debe posibilitar que ese contingente social tenga mejores oportunidades para desarrollarse y no para estancarse; para formarse y acceder a empleos de calidad; en ese sentido, el inciso 3 del “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria” establece que “además de constituir un factor de democratización, la participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el fomento de la

productividad y del crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano. Permite asegurar la transparencia de las políticas públicas, su orientación hacia el bien común y no intereses particulares, la protección efectiva de los intereses de los más vulnerables, la eficiencia en la prestación de los servicios y, por ende, el desarrollo integral de la persona”.

La nueva economía, pues, debe humanizarse; basarse en la potencialización del ser humano para su realización plena y no sólo en la obtención, *per se*, de la riqueza; tener en cuenta las demandas propias de los guatemaltecos y no ser sólo una caja de resonancia de otros modelos económicos que no responden a la realidad propia. Por eso, en la nueva redefinición de las funciones del Estado, el papel de los distintos sectores sociales debe ser establecido con equidad; sin discriminar a nadie por sus vinculaciones políticas, sociales, económicas o étnicas. La reforma económica es de los aspectos más delicados que supone esta etapa de la paz, tanto por los intereses que entran en conflicto, como por la readecuación misma; sin embargo, si se resuelve con visión futurista pero sin perder de vista lo inmediato, las ventajas para todos serán enormes; en primer lugar porque proveerá estabilidad social y, en segundo, porque generará la tan necesaria confianza para que todos contribuyan al desarrollo de “todos”.

PONENCIAS

RICHARD AITKENHEAD



Es un gusto y un honor estar en este evento en el cual se hace una revisión de los avances y objetivos todavía por alcanzar en materia de los Acuerdos de Paz; también estamos, de alguna manera, en el proceso final de lo que ha sido la tan importante y tan destacada labor de MINUGUA, con su aporte al cumplimiento de la Firma de Paz en Guatemala.

El tema que se me ha solicitado enfocar es la evaluación sobre los avances que hemos tenido en materia de la reactivación económica, del pacto fiscal y del combate a la pobreza en el marco del Acuerdo sobre Aspectos Económicos y la Situación Agraria que se suscribiera en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Creo que el punto fundamental cuando hacemos este análisis de los Acuerdos de Paz, es examinar los cinco grandes enunciados con el criterio económico y social en el que se enmarca el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito el 29 de diciembre de 1996, que refleja el espíritu que gobiernan los demás acuerdos.

Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional; han sido avalados por diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella para darles cumplimiento progresivo y satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir esfuerzos de todos en aras de los objetivos comunes.

En el párrafo sexto del Acuerdo de Paz Firme y Duradera dice: “La paz firme y duradera es cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población”.

Es fundamental, para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar esas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos; como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello,

el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto de la inversión social.

En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica como el desempleo y el empobrecimiento; a optimizar los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes, constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenido de Guatemala.

El Estado y los sectores organizados de la sociedad deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural, que son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza; además, para resolver las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. Este debe funcionar dentro del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que hacía referencia al acuerdo socioeconómico, si vemos hay cuatro párrafos específicos de los doce constituidos en el Acuerdo y son fundamentales.

El proceso de paz en Guatemala, a diferencia de otros procesos, fue mucho más ambicioso y constituía la búsqueda y el lineamiento de un modelo de desarrollo de la sociedad que incluía temas mucho más allá del cese del enfrentamiento armado. Ese es un modelo, si lo vemos hoy y repasamos lo que se ha avanzado y lo que está pendiente; vemos el impacto positivo que ha tenido este acuerdo dentro del desarrollo económico social del país. El acuerdo estaba fundamentado, básicamente, en cuatro grandes áreas. La primera era la participación y la concertación social. Si nos ubicamos en la situación de Guatemala previa a la finalización del conflicto armado y lo revisamos hoy, vemos en el campo de la participación social los avances que se han tenido. En ese momento, en los Acuerdos, se mencionaba la importancia de la participación del Congreso de la República, de la participación de los Consejos en el aspecto de desarrollo urbano, las reformas al Código Municipal, la mayor participación de ellos en la toma de decisiones que afectan el nivel de desarrollo, incrementar los niveles de desarrollo en el interior de la República; y hoy, al verlos ocho años después, hay una serie de avances sumamente considerables; hay mucho camino por recorrer, pero hoy se vive en el país un esquema de participación y desarrollo social, derivada del marco establecido por la Constitución Política de 1985 y en este acuerdo que permite una dinámica mucho más importante en la sociedad.

La segunda área era el desarrollo social. Y respecto a él, básicamente, se hablaba de los temas de la educación, salud, seguridad social, vivienda y trabajo.

Vemos nuevamente en este segundo campo los avances que se han tenido y su aprobación. Quizás uno de los saldos positivos que dejaron los Acuerdos de

Paz en este aspecto, es que comenzaron a establecerse metas en cuanto a multitud de gastos y a proyectos que se quisieran realizar en diferentes campos sociales.

Hoy, el problema que tenemos con esos indicadores es que eran metas al año 2000 y necesitan actualizarse para establecer las nuevas; que sean dinámicas y no estáticas en cuanto a los logros que se han alcanzado. Si uno mira varias de las metas que tenía el acuerdo socioeconómico en materia social y mira las metas del milenio, podría tomar el objetivo de las del milenio para el año 2015; ver la situación que se ha alcanzado para el 2004 y comenzar a hacer una serie de conexiones que deben ir lográndose para ir alcanzando las primeras 100 metas del milenio en materia de desarrollo social, en combate a la pobreza para el 2015. En esa área, digamos, fueron mucho más claros porque se unían cantidades al uso de recursos, relaciones para verlos juntos y nivel de cobertura alcanzada.

El problema que sigue existiendo es que al ver aspectos cuantitativos no implica que se estén obteniendo los resultados cualitativos que uno quisiera conseguir; es otro elemento que tiene que venir en adición al tema puramente cuantitativo.

La tercera de las áreas del Acuerdo es la situación agraria y desarrollo rural. Es uno de los aspectos en los que, a pesar de que después de los Acuerdos de Paz hubo ciertos avances, se crearon círculos de identidad, para encontrar la competitividad agraria como la solución de conflictos. El Fondo de Tierras es una de las áreas que, al hacer una evaluación, tiene todavía bastantes tareas pendientes.

Y el mejor ejemplo en esa área de lo que habla el desarrollo rural es que hoy, ocho años después de la firma de los Acuerdos de Paz, todavía estamos en el proceso de solución administrativa de la Firma de la Paz en Guatemala.

La Ley de Catastro debe ser un aparato, un elemento central en la política que debe seguirse para conseguir el desarrollo. En el plano gubernamental se encuentra principalmente la instrucción y el diálogo, lo que es la propuesta para una nueva estrategia de desarrollo rural que, en el marco de los Acuerdos de Paz permita avanzar, tanto en los problemas que competen a la situación agraria como también en todos los ámbitos de desarrollo.

En esta área, es en la que más se avanzó. En algunos aspectos hay inconformidad; además, en la práctica todavía existe el problema de solución de conflictos, de acceso al uso y tenencia a la tierra y en temas tributarios vinculados al campo del impuesto sobre tierras.

El cuarto de los temas era la organización del Estado en el área de la fiscalía social. Nuevamente es un entorno en el cual el producto de estos

Acuerdos hizo avanzar una serie de campos de la modernización del Estado y el funcionamiento de instituciones estatales, donde todavía hay campos que están en revisión y que deben ser vistos y examinados; por ejemplo está la Ley de Servicio Civil; hay una propuesta de reforma de esa ley que se ha estado trabajando y que se estaría presentando en el primer semestre del próximo año; existen elementos de esa propuesta en los cuales se han mencionado reformas institucionales pero todavía no se han generado todas ellas; en este proceso de cambio y donde tenemos todavía el otro gran elemento de déficit de acuerdo sobre el aspecto de la situación agraria es en la parte de la política fiscal, especialmente aquella de naturaleza rural.

En este sentido vale la pena referirse al tema del pacto fiscal, producto de los acuerdos para alcanzar la meta del 12% de carga tributaria para el año 2000. Al ver, en 1999, que no se estaban alcanzando las metas se establece la nueva organización de las reglas tributarias y el lanzamiento del pacto fiscal.

Este esfuerzo es fundamental y complementario para los Acuerdos de Paz y el Acuerdo específico en aspectos económicos. Fue fundamental porque permitió establecer una serie de principios y compromisos suscritos por más de 195 instituciones de la sociedad guatemalteca y los tres poderes del Estado, que fueron suscritos en el año 2000 como base de los compromisos del pacto fiscal. En función de ello, han ocurrido ya tres reformas tributarias; la de los años 2001 y 2002 y la de 2004.

Aún así, nos encontramos en una situación en la cual la recaudación tributaria sigue en el rango del 10% del producto interno bruto, todavía dos puntos atrás de la meta de los Acuerdos de Paz. Tenemos que estar claros que la meta es un piso para el proceso de desarrollo del país, no un techo en cuanto a las necesidades para hacerle frente a los gastos sociales que el país necesita.

En este caso es fundamental fomentar una nueva forma del pacto fiscal pero, sobre todo, una discusión informando a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz y a la Comisión Técnica del Pacto Fiscal de cuáles van a ser los mecanismos y los sistemas para la presentación de las propuestas, que no sólo incluyen el tema tributario sino siete diferentes campos de acción.

Es fundamental regular la forma de trazar los consensos. Una de las dificultades que enfrentamos en Guatemala, en materia de cumplimiento de la Agenda de la Paz, es que cuando se nombra a ciudadanos representativos para que hagan propuestas en temas como el caso del pacto fiscal, tengan que volver a consensuarse en sus instituciones y, luego, por el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz para, después, obtener el beneplácito del Congreso de la República. Es un proceso muy largo para lograr un acuerdo. Por eso deben regularse muy bien las anuencias para que, al momento de la discusión, todo esté debidamente consensuado.

Los mecanismos que se establezcan deben conducir a lograr acuerdos que, previamente, sean socialmente compartidos y, de esa manera se presenten a la discusión. La razón para eso es que los acuerdos sociales se presenten con una amplia base nacional para evitar que, después de haber realizado todo el proceso, en el Organismo Ejecutivo se detecte que no son socialmente compartidos y tenga que volver a repetirse todo el proceso con la consecuente pérdida de tiempo y recursos.

Es un tema que pongo de ejemplo en el marco del pacto fiscal; es uno de los grandes desafíos hacia el futuro en materia de la agenda del tema de la paz.

Paso, luego de esa mención, a ver los temas de la reactivación y del combate a la pobreza. Y en ese sentido la administración del presidente Berger ha considerado como su propuesta de reactivación económica “Vamos Guatemala”. Básicamente no puede existir un programa de reactivación económica, por una parte, y un programa de combate a la pobreza por otra. Es un programa integral que incluye los segmentos de la erradicación de la pobreza extrema, el combate a la pobreza y el desarrollo económico social como un todo en un programa de reactivación conjunta. Y entonces la propuesta en esa línea de gobierno ha sido de trabajar alrededor de tres grandes ejes.

El eje de “Guatemala solidaria”, el de “Guatemala crece”, el eje de “Guatemala cultivo”. ¿Qué es lo que buscan esos tres ejes? Por un lado coordinar el esfuerzo interinstitucional en todo el programa, poniendo énfasis en la erradicación de la pobreza extrema y la modernización del gasto público de los municipios de mayor vulnerabilidad en el país. Se implementaron 41 municipios para lograr la fase uno.

Y, dos, seguir con los programas sociales del espectro nacional que son fundamentales para lograr las bases de solidaridad, evitar la discriminación y el racismo y generar las condiciones de sociabilidad de un modelo económico social. A ese eje se le ha denominado “Guatemala solidaria”.

El segundo de los ejes, “Guatemala crece” es a través del cual se han establecido los programas que tienen un vínculo directo con la reactivación tradicional de la actividad económica, desde los puntos de vista de educación pública, alianzas público-privadas y educación privada.

Básicamente, se ha hecho énfasis ahí en tres elementos centrales: en lo que es inversión pública, en la importancia de concentrarse en proyectos de infraestructura, especialmente en el ámbito local; de generar las condiciones para que con una inversión extrapresupuestaria, poder atender las necesidades de infraestructura nacional que el país tiene y el desarrollo de mecanismos que permitan el crecimiento de la actividad de la vivienda y de lo que se considera

los nuevos motores de desarrollo económico y la nueva estrategia de desarrollo rural que el país debe impulsar.

El tercero de los ejes es “Guatemala cultivo”. Lo que se ha buscado, básicamente, es crear las bases para promover los conceptos de mejora de productividad y competitividad, tanto en el nivel tradicional que se había utilizado en el interior de la gran empresa, como en los niveles de la pequeña y la mediana empresa y lo que es la producción rural. Y en ese enfoque se ha trabajado mucho con el concepto de los nuevos sectores: con un mecanismo para empezar a llevar hacia adelante el proceso de los esquemas de competitividad en los municipios del país, combinado con los nuevos programas impulsados por el Ministerio de Agricultura. Y dentro de ese enfoque de la estrategia de desarrollo rural en el que se está asentando la actividad de gobierno, está la mejora de las condiciones de la comunidad productiva para evitar los temas de burocracia, de obstáculos a la actividad productiva y, principalmente, propiciar el desarrollo de oportunidades de acceso al crédito.

Esos han sido los tres esquemas en los que se ha estado trabajando, teniendo como base el contenido de los Acuerdos Socioeconómicos de la Actividad Agraria.

¿Cuáles serían, en vista de lo mencionado al inicio de la presentación y a lo largo de este programa, las grandes condicionantes en sentidos futuros en materia de este Acuerdo? El primero de ellos está muy claro y tiene que ver con la importancia que ha jugado el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos de Producción Agraria en el diseño de la nueva Nación con el nuevo esquema de modelo de desarrollo social del país. Segundo, nuestros compromisos puntuales, vinculados con este Acuerdo, tienen un amplio incumplimiento en la mayor parte de ellos.

Teniendo los dos niveles de falta de cumplimiento dentro del Acuerdo, entonces debemos centrarnos en el tema de la situación agraria donde todavía no existe el adecuado mecanismo para garantizar el acceso al crédito y la solución de competitividad agraria; adicionalmente, la falta de la Ley de Catastro. En el caso tributario, no se ha concretado el cumplimiento de la carga tributaria del 12%.

El otro elemento que tenemos es, si vemos hacia adelante, que el Acuerdo Socioeconómico sigue vigente y mantiene las condiciones que requiere el país para su desarrollo hacia la meta. Quizás, el elemento central de la instrucción que viene para los próximos años es: ¿Cómo se vincula el contenido de los Acuerdos de los Aspectos Económicos y Situación Agraria con el fenómeno de una nueva estrategia de situación rural y cómo hacerlos parte fundamental en base a los considerandos y los contenidos de este Acuerdo? Y en segundo

lugar ¿Cómo hacer para que la estrategia socioeconómica esté vinculada en el esfuerzo de Unión Aduanera y de mayor intervención económica para Centroamérica? Tres: ¿Cuál es su vinculación con los procesos de globalización y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América?

Esa conclusión es un desafío; es fundamental para que se puedan comenzar no sólo los objetivos del crecimiento económico, sino del desarrollo social contemplados en este Acuerdo.



Quiero repasar algunos aspectos que me parecen importantes sobre lo que ha sucedido en Centroamérica durante este período y decir por qué la década de los 90's fue de luces y sombras, o agridulce, y cuáles son algunas de las tareas que deberían preocuparnos, pensando en el reto de seguir construyendo sociedades equitativas y pacíficas en estas épocas.

Voy, de alguna manera, a seguir ese orden muy rápido. Tal vez sólo quiero recordar que no podemos subestimar lo que significó el fin del conflicto armado en la región centroamericana; no me voy a dirigir allí; sólo quiero que recordemos dos elementos.

En primer lugar, a pesar de ser un proceso inconcluso, éste fue probablemente el cambio cualitativo más importante que ha tenido la región en los últimos años y, con seguridad, la razón explicativa más determinante, si no la más importante, es la recuperación del crecimiento en la región durante este período. Se están usando muchas razones que explican el crecimiento y, de repente, la relación entre paz y crecimientos sociales se ha dejado de lado en muchos de los análisis.

La segunda cosa que me parece importante recordar, es que los Acuerdos de Paz son una elección de la región centroamericana; es una elección nuestra. Probablemente sea la estrategia más importante que hemos aprendido durante todo el proceso.

Esta elección tuvo frutos muy importantes para Guatemala, como nos explica el Informe sobre Desarrollo Humano en el índice de la mejora y en el de desarrollo humano y de género, que han sido continuos durante todo este período. Quiero recordarles que en toda la región es impresionante el número de procesos democráticos por los que hemos pasado, aprendiendo a vivir en democracia; ustedes tienen algunas de las citas que se han publicado en la región. Hemos pasado por sesenta y tres procesos electorales, incluyendo elecciones presidenciales, municipales y de constituyentes.

Y el último punto que quiero ver con ustedes es el ahorro que representó para todos nosotros el proceso de paz; ustedes oyeron al señor Aitkenhead decir lo difícil que es aumentar la carga tributaria, que no ha podido pasar en Guatemala del 10% al 12%; sin embargo, se consolidó la reducción del gasto militar en la región. Estos fueron los ahorros para Nicaragua, El Salvador y

Guatemala que fue del 1%; mucho más de lo que hemos logrado con las reformas fiscales durante este período. Y se nos olvida un poco el impacto que hemos tenido al no poder dedicar esos recursos a la tarea del desarrollo en lugar de a otras menos importantes.

Y el último punto es el tema de la integración centroamericana y el fortalecimiento del proceso multinacional; ya no sólo comercial de la región, aunque es un elemento fundamental para la sociedad. Ahora, dicho esto, hay que reconocer que también es cierto que la década de los 90s fue una época de luces y sombras. ¿Por qué de luces y sombras?

Primero, porque sí recuperamos el crecimiento, pero el crecimiento recuperado no fue dinámico, no fue tan alto como esperábamos; y, además de que no fue tan grande como esperábamos, siguió siendo rural; o sea que crecimos al 3% esos años, enseguida a cuatro; después agregamos uno y luego al seis. Y la volatilidad y la calidad del crecimiento en la región se mantuvieron en un círculo vicioso que ha complicado la desigualdad por completo. Porque cuando vamos hacia abajo en Centroamérica y en Latinoamérica, desgraciadamente crece mucho la desigualdad y la pobreza; y cuando nos recuperamos, la pobreza se recupera muy lentamente.

Esta forma de ejercer el tema de la calidad del crecimiento es tan importante como el crecimiento mismo; esta forma de crecer hace que en las regiones se ejerza un crecimiento que no comparte tales situaciones como la desigualdad; entonces, vamos a tener que enfrentar ese problema de una manera mucho más efectiva.

En la pobreza nos pasa igual, disminuimos la pobreza pero no en las magnitudes que queríamos y nos hemos estancado en los últimos años en muchos retrocesos que hemos visto en la región. Entonces, dado este panorama de luces y sombras, yo quisiera hablar un poquito de las relaciones de paz, de crecimiento y de seguridad.

En primer lugar, estos son algunos datos de Latinoamérica, nada más para recordarles efectivamente que la inseguridad en el pasado con el tema de la guerra, y en el presente con el tema de la violencia social, es altamente costosa para la economía; no sólo por el sufrimiento de la gente sino, además, porque llega a representar cifras enormes de pérdidas de recursos en la sociedad.

En Colombia, esto llega a representar el 15% del producto interno bruto, en Brasil el 10%, en el Perú el 5%; no tenemos una estimación para darla sobre Centroamérica. Pero muchos de estos costos son bastante mayores que la inversión pública en muchos países, y en otros que la inversión bruta de la sociedad. Y por tanto, esto aumenta los costos para todo el tema de la inversión.

La segunda cosa es que no es lineal la relación entre crecimiento y desarrollo humano. Si fuera lineal esa relación tendríamos el mismo numeral de desarrollo humano que tenemos en términos de desarrollo económico, medido por la capacidad de compra de los países.

Guatemala es uno de los países donde estamos más abajo en el índice de desarrollo humano que lo que estamos en el índice de desarrollo económico.

O sea que, a pesar de todo el esfuerzo que hemos hecho, todavía tenemos un desarrollo económico, que podría llevarnos a un mejor desarrollo humano si hacemos lo que deberíamos hacer en los países. Guatemala no es el único caso; esa simple negativa, precisamente también para El Salvador, República Dominicana, Antigua, Bahamas, tomando sólo algunos casos de la región latinoamericana. Lo que significa es que la importancia de la economía es mejor que lo que tenemos en términos de desarrollo social y del índice de desarrollo humano en la región.

Pero eso no es igual para todo el mundo; hay países que tienen un índice de desarrollo humano mayor a quienes les correspondería digamos, entre comillas, de acuerdo a su índice de desarrollo económico. Quiere decir que uno sí puede usar muchas veces mejor los recursos para hacer que estas dos cosas se desarrollen de una manera mucho más armónica.

Entonces, está el tema de la desigualdad del crecimiento y yo siento decirles que a pesar de que de esto se ha hablado mucho, la verdad es que en la agenda política de la región la pobreza ha estado como objetivo, combatir la pobreza, pero también la desigualdad. Y desgraciadamente lo que hemos aprendido más y más en los estudios que se han hecho, en los últimos tiempos, es que la relación de desigualdad y crecimiento es sumamente fuerte; está totalmente comprobado que aquellos países que tienen altos índices de desigualdad, crecen menos. O sea que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento.

Y sabemos más sobre esa relación de pobreza y crecimiento. Hay datos del Banco Mundial en los cuales, por ejemplo, dos países que crecen al 2% *per cápita* anual, más o menos (estamos creciendo del dos al tres por ciento en los países centroamericanos) con un 40% de pobreza ambos (no es muy lejano el caso a la realidad que vivimos), si uno tiene un GINI de 0.3 podrá combatir la pobreza, a la mitad, en diez años; si el otro tiene un GINI de 0.6, logrará reducir la pobreza a la mitad en 57 años.

Entonces, el tema de poder combatir la pobreza para poder combatir la desigualdad se convierte en un elemento esencial de la estrategia de desarrollo. Y, por supuesto, esta desigualdad está sustentada por todo eso que ustedes saben mejor que yo.

Y allí tienen ustedes uno de los casos del tema de la desigualdad en la educación y de cómo afecta de manera tan dramática y diferenciada, tanto por edad como por el lugar geográfico, el género, etc. Pero el otro elemento que sale de este estudio, también, es que todo el tema de factores geográficos y sectoriales de crecimiento afecta a la desigualdad de igual manera; es un tema que se trata mucho menos en la literatura, y el tema de la presentación de los pobres en determinadas áreas, que no puedo mencionar ahora; además, la desigualdad entre regiones y el crecimiento desigual de las actividades que nos pueden sacar de la pobreza y los factores geográficos de discriminación y de desigualdad que fortalecen toda la región; y esto nos está pasando en la región, inclusive con muchas de las actividades importantes y nuevas que hay.

Entonces déjenme ir a las reformas necesarias para modificar esta realidad. Pero quiero partir de hacer algunas reflexiones del pasado. En primer lugar, si bien hemos cometido errores en el pasado, tenemos que partir no de la cuestión de la tierra arrasada; hay que construir sobre lo bueno y yo creo que muchas veces tendemos a tratar de resurgir el agua tibia. Lo segundo es el tema de las opciones; no hay manera de que fortalezcamos la democracia en la región si no podemos, efectivamente, presentar opciones diversas para lograr los objetivos.

Y lo otro es que no hay soluciones básicas. Entre las cosas que uno hace está toda la energía que se da y el tiempo necesario para que se gesten y maduren las políticas. Y volver a los balances adecuados; así como hemos utilizado la excesiva fe en el mercado, como hicimos en el pasado, cuidado con la excesiva fe en el Estado; hay varias tasas fiscales en el mercado como en el Estado y hay que enfrentarlas con el realismo que eso requiere.

Entonces, vamos a ver cuáles son las tareas indispensables. Aquí se han dicho algunas y de esto no voy a decir nada nuevo; sólo voy a ser enfática en algunas de ellas. En primer lugar hay condiciones reales para poder hacer lo que hay que hacer en la región en términos de desarrollo pero, sin una tasa fiscal adecuada, no vamos a poder salir adelante en la región centroamericana. Y Guatemala no es la excepción. Ustedes han oído las dificultades que los países han tenido para eso; el tema del pacto fiscal y de lo reactivo para poder ejecutar esa necesidad que es reproducida por todos es una tarea fenomenal.

¿Qué es lo que pasa muchas veces, cuando uno trata de hacer una reforma fiscal?, (y nos ha tocado pasar ese proceso doloroso dos veces). En primer lugar, por ser más fácil juntar los vetos que los votos, cada quien, cada grupo cree que puede dejar la parte que le toca a él y hacer que el otro pague.

Entonces, cuando uno hace una reforma fiscal balanceada, donde todos los grupos tienen que pagar, cada grupo piensa vetar su parte para tratar de que se quede en el paquete sólo lo que pagan los demás. Y por eso es tan importante el

tema de hacer un pacto fiscal, ¿qué significa un pacto fiscal? No hay manera de pasar una reforma fiscal creyendo que yo no voy a pagar y los otros sí van a pagar. Tampoco es posible pasar una reforma fiscal, por más justa que quiera ser, lo digo tal vez como comercialmente, pensando que sólo los que tienen más van a pagar. Los que tienen más tienen que pagar más, pero todos tenemos que pagar.

Entonces, la idea es que yo voy a poder pasar una reforma fiscal haciendo que todo el peso caiga sólo sobre un grupo que tenga más, no pareciera ser una fórmula adecuada para poder tener un pacto fiscal y pasar una reforma fiscal. Y lo tercero que tiene que haber es que debe existir garantía de que aquello que se dice en la ley se va a pagar; porque una de las cosas que más dañan a la reforma fiscal es la inseguridad de la gente sobre que la reforma sea injusta en la práctica; no importa cuán justa sea en el papel.

Cuando dos personas iguales, una paga y la otra no, la reforma fiscal se erosiona por sí misma; por tanto, todo el tema de la corrupción y evasión fiscal tiene que ser un tema necesario, tiene que venir con la reforma y no sólo con el alza de los impuestos.

En el tema de la política fiscal y en el de los gastos, yo creo que Guatemala tiene todavía uno de los mejores avances de los que he visto en la región, en términos de la participación en la discusión presupuestaria prevista en los Acuerdos de Paz. En otros lados es una carga titánica que nadie entiende. Sólo los Ministros de Hacienda entienden los presupuestos cuando los mandan a la Asamblea Legislativa, pero aquí hay un avance mucho mayor de lo que he visto en otros lugares.

Quiero decirles que lo de la política fiscal no es un tema menor; ningún país en Centroamérica, ninguno, ni Panamá ni Costa Rica tienen la tasa fiscal que requieren para subir las tareas de desarrollo que tenemos que asumir para poder crecer con dignidad y con dinamismo en este mundo global.

Y allí no hay salida porque, en realidad, Centroamérica al igual que otras naciones está saturada; no podemos seguir compitiendo con salarios bajos aunque queramos, digo, no es ni siquiera una decisión. Cuando vemos cuáles son las nuevas fuerzas que están desalentando al mercado internacional y vemos los salarios que están pagando, nos damos cuenta que nosotros no podemos, no hay manera democrática de bajar los niveles salariales a lo que pretenderíamos para poder competir sólo con salarios bajos.

O sea que no tenemos alternativa, más que subir las tareas del desarrollo, de educación y de la productividad y de la tecnología; no tenemos salida, no hay manera de competir de otra manera; y esa ilusión, yo creo que ya es hora

de que la dejemos de lado pensando en que todavía vamos a poder hacer cositas para poder competir en esa área. Entonces, voy a otra cosa que me parece indispensable, de la que habla mucho menos la gente; es el tema de la institucionalidad económica. ¿Cuál es la institucionalidad económica para la democracia? ¿Será una institucionalidad económica que no le rinde cuentas a nadie, ni al país, incluyendo cuáles son los efectos sobre la política fiscal y sobre organismos de la iniciativa privada, también?

Y nosotros no tenemos una institucionalidad económica a la que le exijamos rendir cuentas. Una de las cosas que debemos hacer a futuro es efectivamente comenzar a decirles a las instituciones políticas que discutamos las opciones de acuerdo a los efectos que tienen sobre el desarrollo, la desigualdad y el índice de desarrollo humano o sobre las ventajas del milenio; eso es algo muy concreto que podríamos intentar hacer.

La última cosa que quiero decir es sobre el tema territorial. Una de las cosas más importantes en términos de lo que tiene que pasar en el futuro es que cada vez más las políticas de desarrollo productivo tienen una inserción territorial para poder seguir trabajando.

Se tiene, además, el elemento de la sostenibilidad natural y del uso de los recursos naturales como un bien y no sólo como un costo, o como un gasto para la sociedad. Este tema territorial y ambiental, cada vez ha estado teniendo mucho más efecto sobre la literatura y, además, sobre las políticas de desarrollo productivo, porque es una de las pocas cosas donde todavía quedan instrumentos de política que no riñen con los tratados internacionales y los tratados de libre comercio.

Entonces, el tema territorial entiendo que no está muy tratado, probablemente, en términos de incentivos de política económica; hay que verlo con mucho más cuidado en términos de las posibilidades de desarrollo productivo para el mundo.

Y el último punto es que no toda la macroeconomía es consistente con el desarrollo productivo. Allí yo quisiera que ustedes leyeran un libro que acaba de sacar CEPAL, en el sentido de que todas aquellas economías que se han visto sometidas a procesos muy fuertes y muy largos de apreciación cambiaria o de políticas económicas, no necesariamente compatibles con el desarrollo productivo, se han visto mucho menos posibilitadas de producir el empleo y el crecimiento necesario porque se destruye la base sobre la cual descansa; o sea, este tema de la articulación no sólo de la macroeconomía y lo económico con lo social, sino de la articulación de economía y trabajo con el desarrollo productivo, se convierte en un elemento fundamental para poder tener un crecimiento que produzca empleos de calidad; para que esa política social que todos queremos genere una fuerza laboral mucho más educada, mucho más productiva, con mucho más sentido tecnológico y no tenga que llegar a Estados

Unidos para poder realizar su capital humano sino que tenga un país donde existan los empleos necesarios para la población.

Y eso no es todo un esquema de desarrollo; hay una discusión en el sentido de si todos los instrumentos dirigidos en la política económica son compatibles con este medio.

Y sólo voy a hacer este último comentario. El tema Guate-seguridad es un tema muy importante en las experiencias que hemos tenido en el resto de los países de la región. O sea todo el tema del poder destruido, y la inseguridad, no ayuda a mejorar el círculo vicioso de la situación de la pobreza; es un elemento fundamental para poder inspirar a las otras reformas y para poder construir el capital humano hacia el futuro. Pero aquí entonces hago la siguiente observación que lleva a lo anterior y es que no basta; uno tiene que tener en mente que va a hacer eso para cubrir a toda la población, que debería cumplir con ese programa aunque vaya por etapas.

Una de las cosas que ha hecho que el programa sea bueno en muchos lugares del mundo en su evaluación es, precisamente, que tiene la pretensión de la universalidad con respecto a las personas en extrema pobreza que viven en el país. Si yo cubro la mitad, tengo que saber que voy a tener los recursos para cubrir al 100% hacia el futuro, aunque en unos diez años ascienda, y eso no es posible hacerlo mientras está trazado en el mecanismo rural donde creemos que podemos iniciar con pocos recursos desde el principio; y por lo tanto, como decía antes, si no existen los recursos públicos para cumplir con esta tarea, a pesar de que esté bien diseñado, lo que ha pasado en otros países, no se podrá universalizar el programa; entonces, finalmente, se convertirá en un programa piloto que no cumple con ese pacto que todos queremos. Y el segundo elemento de éxito en este programa es la información y la transparencia. Si esto no se cuida, entonces tenemos un programa más emotivo; sin embargo, si lo cuidamos, podríamos tener un instrumento de desarrollo que rompa el círculo vicioso de la burocracia en Guatemala y Centroamérica.



Para aprovechar el tiempo, ya que Richard y Rebeca abordaron algunos temas que a mí me interesaba mencionar, los voy a saltar y voy a enfatizar en tres áreas. La primera, compartir con ustedes algunas lecciones de la experiencia internacional en Centroamérica sobre qué lecciones nos están dejando las experiencias postbélicas, particularmente en lo que respecta a las relaciones entre economía y política. Y segundo, vinculado también, cuáles son las áreas donde se reflejan las contradicciones entre economía y política y sociedades postbélicas. Luego, en la segunda parte, me centraré en el tema de Guatemala y trataré, a partir de allí, de explorar un poco los desafíos futuros insertados en el tema fiscal y en alguna propuesta que hemos tenido recientemente.

Lo primero que quería mencionar, entonces, es que a estas alturas Centroamérica, Sudáfrica, África e incluso otros países de tradiciones postbélicas, uno puede ver en ellos algunas lecciones; algunas salen buenas y otras malas, por supuesto, en cuanto a las relaciones entre economía y política. Quiero centrarme, entonces, en la mayoría de las ciudades postbélicas, como el Perú que, después que entró la Comisión de la Verdad, por ejemplo, ocurrieron siempre fuentes de conflicto entre el manejo económico y la forma política.

La primera fuente, que es lo que se ha hablado acá, que ocurre en el ámbito fiscal; siempre, en todas las sociedades postbélicas donde hay instituciones tradicionales financieras de los Estados, la necesidad de financiar los procesos de paz o de financiar todo el tema de la institución democrática lleva, casi inevitablemente en todos los países, a una fuerte tensión entre la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica y la necesidad de hacer el gasto por la paz. Y eso fue una fuerte presión, a veces manejable, en las finanzas públicas pero también en el ámbito social.

En ese marco, en muchos países, como El Salvador y Guatemala que son casos típicos, pero también lo estamos viendo en muchos países, desgraciadamente el balance se va y la partida la gana la inversión económica; se prefiere la estabilidad financiera de corto plazo y se sacrifica todo el proceso de paz o gastos sustantivos vinculados a la paz. Este es un tema complicado que lo estamos viendo y creo que debemos manejarlo; la lección que se saca, como verán, es cómo se maneja en una sociedad postbélica la necesidad legítima y urgente de mantener la economía bien, pero además la necesidad de abrazar una mejor política y esa es la gran lección que tengo, a nivel personal, en la reforma fiscal. Pero en los países donde después de la transmisión postbélica se

ha avanzado en el tema del gasto recortándolo, acreditándolo, pero se ha avanzado en la reforma tributaria, en esos países esa tensión entre lo macro y la paz se ha reducido de manera considerable; en los países que no se avanza en la reforma tributaria esa tensión no sólo se mantiene sino que aumenta cada vez más con serios problemas y, en la práctica, se sacrifican los procesos de paz, los programas de paz, por la estabilidad económica.

Y esa es una primera cosa importante. La segunda tensión en las sociedades postbélicas está vinculada entre lo social y los programas asociados a la paz, particularmente con los programas de reparación y resarcimiento. Por las decisiones financieras de los países, generalmente los gobiernos tienden y dan un pequeño margen político para hacer reformas tributarias o para revocar gastos; se da prioridad al gasto social en función de los gastos de reparación y los gastos de resarcimiento, esto es particularmente grave en los países como Guatemala, el Perú, por ejemplo, o Sudáfrica donde la violación de los Derechos Humanos ha sido masiva.

Y lo que tenemos como patrón en todos los países es que, al final, se sacrifican los programas de resarcimiento en función de otras prioridades. Y allí creo que tenemos un tema que afrontar. La tercera, rápidamente; hay una tensión fuerte entre la necesidad de avanzar en la paz y la economía y la institucionalidad.

La paz y construir democracia supone institucionalidad y generalmente las reservas que nos han dado los últimos quince y veinte años han debilitado los cimientos de la institucionalidad estatal. Y las sociedades postbélicas se encuentran, entonces, en una situación muy complicada; necesitan de institucionalidades fuertes, estatales o privadas; sin embargo, muchas veces esa institucionalidad no existe y, por tanto, allí tenemos un serio problema que obstaculiza el tema de la democracia y la paz.

La tercera área de tensiones ocurre, y esto es una mala noticia desgraciadamente, en el tema de la reinserción productiva de excombatientes o de los ex movilizadas. En Centroamérica se pone como ejemplo, siempre como un mal precedente, en el sentido de que la mayoría de programas de reinserción productiva han fracasado.

Fracasaron en El Salvador totalmente y, en Guatemala, no creo que hayamos tenido un mejor ejemplo; y eso se debe a una situación, entre otras cosas, y ya se menciono acá, a una visión muy reduccionista que ha existido en, simplemente, hacer programas de reinserción sin tomar en cuenta el contexto donde se realizarán.

En el caso de El Salvador, que es del que yo puedo hablar más, más mal de mi país en el sentido siguiente: se metió mucha plata para insertar a los

combatientes en el sector agrícola y no se dieron cuenta que ese sector estaba en una crisis estructural profunda; por tanto, por muy buena que haya sido la organización *per se*, el sector estaba en crisis y, como resultado no hubo manera de hacer la reinserción. Esta es una visión importante que debemos tenerla hacia adelante y que en Guatemala, por la importancia de lo agrícola y de lo rural, creo que es un tema que hay que considerar. Otra lección importante es que las relaciones entre economía y política en sociedades postbélicas adquieren nuevas dimensiones. Y esto se debe a una razón bastante simple, pero que no les gusta reconocer a muchos, tanto desde la visión internacional como nacional. La transición política de las decisiones son por esencia transiciones políticas; y por lo tanto si son transiciones políticas debe entenderse que el manejo de la economía en una sociedad postbélica tiene que tomar esa dimensión política de transmisión y, desgraciadamente en la práctica, nunca se manifiesta o lo hace demasiado tarde; y eso lleva siempre a esos conflictos entre manejo económico y la necesidad de avanzar en la democracia.

Y parte de la incompreensión de ese aspecto tiene que ver con no entender que las transiciones postbélicas son esencialmente políticas y hay que tomarlas en cuenta con una visión política actual. Creo que allí tenemos un asunto importante que ver.

Termino con otras dos visiones internacionales; tienen que ver con un tema fundamentalmente político y es el tema de la coalición y lo voy a poner de manera simple; los procesos de paz exitosos, que no hay muchos, son exitosos cuando hay coaliciones que están a favor de las bases y cuando hay acuerdos internos fuertes; es decir, no hay procesos de paz sin acuerdos fuertes internos y uno de los problemas que tienen Centroamérica, África, Sudamérica y otros países que estamos viendo ahora, es precisamente que las coaliciones a favor de la paz, a favor de las transiciones, son demasiado débiles en relación con los poderes fácticos que existen en la sociedad; esto es particularmente cierto, por ejemplo, en el asunto de los informes de la Comisión de la Verdad, donde los temas de justicia, reparación, conocimiento de la verdad, generalmente no avanzan porque la coaliciones en el poder son demasiado fuertes y las coaliciones que están a favor de impulsarlas son demasiado débiles. Una visión que tenemos que sacar, y yo creo que en Guatemala todavía es tiempo, y también para la comunidad internacional es que, en lugar de acudir a la comunidad internacional, las sociedades postbélicas no tienen que partir del supuesto que deben sustituir actores. Tiene que fortalecer actores y tiene que fortalecer la institucionalidad y la capacidad nacional. Y creo que allí tenemos un tema de lección para Guatemala, y para todos, que deberíamos aprender.

La última, creo que antes de pasar al tema de Guatemala, que me interesa mucho, es una paradoja que la acabamos de estar discutiendo en un seminario sobre reinserción a nivel mundial y es difícil de manejar; en el caso de

Guatemala, es un ejemplo claro: los Acuerdos de Paz requieren, por definición, para ir avanzando, reformas profundas de distintos niveles. Reforma política, reforma social, reforma económica, etc.; pero generalmente, esas reformas, en tanto son resultados de acuerdos políticos y en tanto hay co-relación de fuerzas postbélicas que a veces no son favorables, tenemos que lidiar con el hecho real de que las transiciones a la democracia, en la práctica, son muy difíciles de hacer.

Y esto lleva a un problema gravísimo de cómo manejar las transiciones postbélicas y que en muchos países regresan a las situaciones de conflicto porque, construir democracia supone hacer reformas al sistema judicial, reformas agrarias, reformas fiscales, reformas tales y, en realidad, las sociedades postbélicas no son revoluciones sino sociedades en transición que deben plantearse lo que hay que hacer; entonces esto lleva al tema de las prioridades.

No se puede hacer todo a la vez, pero hay que comenzar con lo fundamental y hay que hacer coaliciones políticas para que se avance en estas decisiones. Creo que en Guatemala, en algunos momentos se ha planteado que ya se agotó todo sin hacer una prioridad clara sobre qué es lo fundamental y avanzar sobre esa base.

Esto requiere, obviamente, negociaciones y mucha voluntad de hacer las cosas. Finalmente, la otra lección: la Comunidad Internacional puede y debe aplicar la condicionalidad para la paz; sólo de esa manera es posible hacer una intervención efectiva y positiva para los países de la transición postbélica. No hay tiempo para discutirlo pero el rol de la Comunidad Internacional en muchos países ha sido totalmente decepcionante; ha jugado a no definir su posición política debido, a veces, a sus relaciones con el gobierno o con actores clave internos y ha querido manejar una visión puramente técnica y económica cuando en realidad no es así. Donde hay éxito es cuando a la Comunidad Internacional le ha costado y ha hecho una condicionalidad para la paz. También podemos obtener muchísimo de Guatemala y de otros países.

Hay mucho más que decir pero quiero pasar al tema de Guatemala. En este contexto, me gustaría centrarme en Guatemala con sus desafíos. Y quiero partir de un estudio que acabamos de terminar sobre el tema de la posibilidad que Guatemala cumpla con la meta del hambre y la pobreza para el 2015 y otros estudios recientes.

Todos los estudios, algunos de CEPAL, de la FAO o de instituciones distintas, dicen que con los últimos acontecimientos de Centroamérica, es poco probable conseguir la meta de erradicar el hambre y evitar la presión económica. Y eso, básicamente, afecta todo. Ha habido esa combinación nefasta que les mencionaba del bajo crecimiento y más desigualdad. Y en el caso de Guatemala, en los últimos años, más pobreza extrema.

Entonces, ante la década que tenemos por delante, ¿cómo hacer para manejar esas tendencias que van contrarias a lo que uno podría esperar? Y una de las razones por las cuales, en los estudios sale que Guatemala ha tenido este comportamiento tan negativo, es debido al tema de su nutrición. Recién terminé para la FAO un estudio de casos a nivel mundial que incluye a tres países de América Latina: Guatemala, Jamaica y Nicaragua. Y a Guatemala se le vio como un caso que, en lugar de ir avanzando la disminución de la desnutrición, va retrocediendo fuertemente. Y una de las conclusiones que explican ese retroceso tiene que ver con la mayor vulnerabilidad que tiene el país a la inseguridad alimentaria y en cuanto al impacto del tema de la agricultura, que es un impacto negativo que ya vimos en las zonas rurales. Pongo un ejemplo: si tenemos bajo crecimiento y máxima desigualdad y máxima institución, estamos ante un problema que no lo enfrentamos de manera adecuada. Y esto me lleva al tema del pacto fiscal y la manera del gasto público. Es claro que aquí no se ha llegado a lo que decía Richard; es decir a tratar de vincularnos a este nuevo ejercicio de reprogramación de metas, que hay que aterrizar y hacer en el país. De los Acuerdos de Paz o las metas del milenio, de hecho hay un documento, que está en el Ministerio de Finanzas, en la parte del Pacto Fiscal que acabo de terminar para la Comisión del Pacto donde lo que propongo es básicamente esto. Lo que digo es: veámoslo como oportunidad. Claro que no hay metas del 2000, no hay un ejercicio de realización de metas. El asunto es, tomando las nuevas realidades del país y los nuevos conocimientos, que se haga un ejercicio donde se vinculen las nuevas metas en función de cómo alcanzar los objetivos del milenio, que son totalmente compatibles con los Acuerdos de Paz, totalmente: pobreza, educación primaria, etc.

Se me pidió, que debata las ventajas; primero: tiene la ventaja de que si se hiciera esto se retomaría el mediano y largo plazo, cosa que es uno de los problemas que tenemos en estos países, donde el cortoplacismo, la división del presupuesto y el hacer las cosas, no dejan tener la visión global de largo plazo. Deberíamos hacer el ejercicio de tomar los Acuerdos, las metas del milenio, que faltan diez años y decirnos: ¿cuánto necesitamos para alcanzar esas metas que hemos dejado? Ese esfuerzo hay que hacerlo.

Yo creo que ese programa necesita un tiempo más largo; sería un ejercicio nacional de varios gobiernos, no de uno. Una segunda ventaja, que me parece importante, es que eso permitiría, en cierto modo, reformar lo que todos los sectores dicen de la ley que rige el pacto fiscal y así, retomar la integridad del pacto fiscal.

Muchos sectores dicen que el pacto fiscal y, con razón, ha perdido su integridad, porque sólo se ha aceptado de una forma tributaria de corto plazo. Bueno, lo que yo estoy, en parte, proponiendo, es que comencemos un poco al revés, aprovechemos hacer un ejercicio del gasto, vinculándolo con las metas

del milenio y allí nos va salir un número: cuanto se necesita para que la sociedad guatemalteca del país cumpla con la meta del milenio del 2015.

Allí saldrá que se necesitan recursos, se necesitan seguramente más recursos de los del 12%. Así en diez años no diremos: ¡ah, bueno!, como no hicimos un calendario del gasto, hoy ¿cómo financiamos esa deuda? Y de allí retomar el pacto fiscal, como decía Rebeca, negociando, concertando en el tiempo y en varios períodos como se financiaría al final, me parece que es una entrada para retomar el pacto fiscal con integridad, con la ventaja a mediano y corto plazo y la cuestión del milenio que realmente son políticas de Estado; son políticas que tienen bastante consenso. Es muy difícil, creo yo, retomar el pacto fiscal en Guatemala hoy, a partir de los ingresos; creo que es políticamente muy difícil. Pero, a partir de las cuentas de gastos, creo que se podría intentar retomar. Después de eso, entonces, podríamos decirnos: está bien, queremos reducir a la mitad la pobreza extrema, y el hambre del 2015; está bien, todos estamos de acuerdo. Luego vemos cuánto cuesta eso. Y al tener la cifra preguntamos: Cómo lo pagamos como sociedad, cómo interviene la Comunidad Internacional, qué institucionalidad necesitamos, cómo hacemos la evaluación de gastos. Es decir, allí se podría generar un proceso que dé inicio a intentar retomar este tema. Creo que por allí se puede ir avanzando y me parece que es un negocio.

Eso supondría y, aquí voy terminando, hacer concesiones respecto a asuntos que están en el Pacto, que yo creo que hace tiempo necesita revisarse; por ejemplo, los limitadores de gastos, y el concepto de gasto social. Creo que en las actuales circunstancias, en lugar de ayudar con el gasto total, tal como está el gasto social, no ayuda a resolverlo; digo, hay que hacer una revisión metodológica de qué significa gasto social, qué significa gasto de la paz, indicadores de seguimiento, etc.

Entonces, creo que por allí se podría ir avanzando y, obviamente, esto le correspondería hacerlo a la institucionalidad de la paz, realizando las correcciones que sean necesarias para asegurarla. Terminó diciendo que hay que hacer un ejercicio realista en el sentido siguiente, desde 1996 al 2004 en este país, creo que hay una nueva correlación de fuerzas políticas y del poder. Y me parece que lo más sano para darle dignidad política a la visión internacional es que debemos de aprender y hacer una co-relación favorable y política a la reforma reconociendo que hay una nueva co-relación de fuerza y que en la estructura institucional política inicial esté representada en la programación; es la única manera de impulsar las reformas en el país.

Y esto lo planteo como un reto de la institucionalidad de la paz; debe ser representativa porque representa una nueva coalición. ¿Quiénes son esos nuevos actores? Creo que sobre esa pregunta se puede comenzar a cambiar las cosas.

COMENTARIOS

CARLOS BARREDA



El tema de la transición, salió varias veces en la mesa; los Acuerdos de Paz apostaron a alguna transición que pretendía construir un nuevo Estado y fortalecerlo sobre la base de una agenda que incluyera el tema de la dignidad de los Pueblos Indígenas, el militarismo, de buscar fortalecer la función de distribución del ingreso y de la riqueza a partir de ciertas políticas públicas, fiscales, democráticas, sociales y, también, generar relaciones de mayor equidad para lograr mayor justicia social.

Es decir, el planteamiento de los Acuerdos de Paz para el momento histórico en el cual se concibieron, significó construir un nuevo Estado y fortalecerlo en función de resolver las causas que llevaron al conflicto armado; además, demandaba una coalición de fuerzas determinadas que pudieran impulsar ese proceso.

Esa coalición de fuerzas, o esa tesis, se basó en que existía un sector modernizante, progresista y democrático del poder ejecutivo tradicional, que estaba dispuesto a impulsar esas reformas y, con el respaldo del movimiento social y popular y de las organizaciones revolucionarias que se incorporaban a la vida democrática pudiera avanzarse en los cambios y transformaciones que el país necesitaba.

La agenda estaba planteada y la coalición de fuerzas consensuada. Sin embargo, esto respondió al contexto en el cual el país, a la vez que venía andando todo el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz, también vivía un proceso de adoctrinamiento, muy marcado en cuanto a la diversidad. Creo que hubo excesiva fe en el cambio y un impulso fundamental del Proceso de Washington; esto entró en contradicción con el tema de los Acuerdos de Paz. En ese momento, en 1995, ya se hablaba de la doble agenda y de la doble moral que estaba vinculada, por un lado, con la agenda de los Acuerdos de Paz y, por el otro, con el tema de las políticas del llamado Proceso de Washington o políticas públicas; es decir, pues, la relación que hubo entre estas dos agendas.

No pretendo hacer historia sino comentarios; creo que un primer asunto es cómo lograr un consenso sobre el papel que debe jugar el Estado; por un lado está el común denominador del desarrollo; se cree que los Acuerdos de

Paz deben apoyarse en la función distribuidora del Estado, en el área de las relaciones públicas. Parto de un contexto donde hay monopolios, desigualdades y extrema pobreza; allí, se piensa, está el ámbito para que el Estado juegue un papel fundamental. Por el otro lado, se enfrenta a una visión donde los mecanismos del mercado van a generar mejor distribución de los recursos; van a permitir el crecimiento económico y, eventualmente, a reducir la pobreza y a alcanzar el desarrollo. Es decir, la clásica misión de trabajo versus la otra misión planteada en los Acuerdos de Paz. Creo que ese es un elemento central que no se ha logrado superar en el país y que sigue su rumbo; digo que se ha venido imponiendo más la agenda impulsada por los organismos financieros internacionales: el llamado consenso de educación, las privatizaciones, los acuerdos para el fondo de la ayuda internacional y la estabilización macroeconómica.

Un segundo elemento que está claramente identificado es el tema fiscal general; obviamente los temas de fondo, son dos; encierran los problemas del subdesarrollo en el país, pero esta dualidad de problemas toca el ingreso y las riquezas de ciertas alianzas o grupos económicos poderosos; es decir, encierran no sólo la complejidad en cuanto a las políticas públicas sino, también, las correlaciones de las fuerzas y movimientos políticos. El tratamiento que se le va a dar al tema agrario es ambiguo y no contempla políticas claras.

Y, definitivamente, si no se resuelve el tema del financiamiento del desarrollo, por la vía de la recaudación fiscal, no podremos avanzar en el proceso del cumplimiento de los Acuerdos. Y eso no parece posible en el tiempo de Berger, que sigue adelante haciendo concesiones; entonces, sólo por la vía del endeudamiento podría pensarse en financiar el desarrollo.

El tema fiscal sigue siendo un tema incompleto; está el pacto fiscal y debe ser renovado en su integralidad, pero allí también está el tema de la institucionalidad del impuesto y también el tema del progreso, en el cual estamos empeñados, creo que tampoco se le puede cargar el financiamiento del desarrollo a los sectores de menores ingresos; esta debe ser una responsabilidad compartida. Por eso creo que, en realidad, no hay reformas fiscales; lo que se está dando son pequeños cambios y no una verdadera reforma fiscal.

El tema de fondo es el agrario; el tema del conflicto; es decir, con todo y que en los Acuerdos de Paz es muy importante, no está resuelto; es decir, no hay medidas de iniciación de reforma agraria vinculadas a una teoría de tratado de tierras; la teoría del tratado de tierras, sólo ha tenido algunos resultados pero no logra responder a la problemática agraria; es necesario hacer posible el acceso a la tierra y ampliar las áreas de desarrollo para todos.

Y por último, talvez un tema que tiene que ver con los desafíos de los Acuerdos es establecer el rol del Estado promotor, generador y regulador del

desarrollo; sin él, será imposible enfrentar los desafíos de la globalización y, fundamentalmente, el Tratado de Libre Comercio.

De lo que se trata es de salvarnos todos como país, como nación; no que únicamente se salve un grupo o algunas familias. Si queremos abordar una política de fortalecimiento del Estado, debemos hacer que logre cumplir con estas funciones de distribución; que genere servicios públicos, genere red de protección social, enfrente la necesidad de elevar la productividad, de mejorar el acceso a la tecnología, etc. Lograr esto será conseguir el éxito.

Como país debemos buscar entrar en el marco de la globalización; de lo contrario, nos vamos a insertar pero de una forma en la cual se va a politizar la dependencia; únicamente se van a salvar los que ya están fusionados con el capital transnacional pero el país, como tal, no tendrá una perspectiva definida.

Y por último, creo que tengo un tema importante que salió acá, es el de la disyuntiva de cómo lograr una efectiva gestión de la democracia; es decir, creo que hay un agotamiento del esquema de discusión, negociación, elaboración e interpretación de la democracia; el problema es que no se respetan los acuerdos y los aranceles, se negocia una ley de catastro, se negocia un pacto fiscal, se negocian infinidad de leyes, pero el Estado no las hace; son los movimientos sociales y los consultores quienes hacen la ley, la negocian y hasta realizan los consensos con el gobierno; pero éste no las impulsa, no hace cumplir los consensos; y es que hay un agotamiento en esos mecanismos del diálogo, de concertación y negociación de política negociada. Eso, en suma, es la crisis de la democracia. Si no hay resultados en la democracia, no se alimenta y esta se va agotando; la credibilidad de los mecanismos de gestión y negociación de política pública van caducando; esto provoca los escenarios de ingobernabilidad y protesta social que tenemos a la vuelta de la esquina.

Cómo renovamos los compromisos, cómo construyamos las negociaciones políticas y qué es lo que va a hacer el movimiento social y popular para poder enfrentar ese escenario es de gran responsabilidad y trascendencia. Tiene que buscarse dentro de la sociedad civil un papel más beligerante, exigir, precisamente el avance de esas políticas, económicas y sociales.



Mis comentarios van a ser personales. Quisiera aclarar, antes, que mi trabajo en la Comisión Nacional de Resarcimiento es bastante reciente y no voy a hablar en su nombre ni de lo que estoy trabajando.

Quisiera referirme, en general, a las instituciones de las que derivan bastantes temas antiguos, especialmente los relacionados con asuntos presupuestarios y de la reforma fiscal que han sido retomados y nuevamente puestos en el escenario de la política constructiva; de elementos que podemos retomar para el futuro; sin embargo, veo que el tema de Pueblos Indígenas y su participación, en este término del proceso de reforma, queda un poco suelto.

A estas alturas, hubo bastantes avances; no se puede negar. No obstante, lo que les voy a plantear es un proyecto de muy largo plazo; sin embargo, me parece que en la medida que no hagamos oír nuestro discurso y no mostremos la situación específica y la participación en los medios de comunicación de los pueblos indígenas, todo este proceso y consenso y diseño de políticas públicas, seguramente lo vamos a olvidar; y es entendible porque tenemos una historia que nos jala siempre a olvidar este tema. Insisto en mencionarlo porque tiene sus particularidades y, más allá del discurso, en el sentido práctico es aplicable.

Por ejemplo, en los temas de las reformas que se mencionan, no es suficiente, solamente, la asignación presupuestaria y su mejora sino, también, cómo el tema presupuestario va a inclinarse de alguna manera a tomar el conocimiento propio de los Pueblos Indígenas. Esto significa, por ejemplo, que en el tema de la salud hay un sistema de medicina indígena, que no está visibilizado dentro de las políticas sanitarias públicas actuales. Igual podría decirse en el tema de la educación, si bien hemos tenido avances importantes con la reforma educativa. Y así podríamos mencionar cada uno de los demás sectores.

Otro tema que me parece importante es que tenemos bastantes leyes y hay varios elementos políticos legales, que ya fueron mencionados, especialmente por el señor Richard; no obstante, creo que valdría la pena retomar algunos elementos, por ejemplo la ley de descentralización.

Estas leyes 2000, son realmente muy importantes porque facilitan una verdadera participación de los Pueblos Indígenas en el nivel local. No obstante, no tendría que olvidarse el tema de la multiculturalidad que sustentan estos planteamientos. Sí; hemos avanzado en el tema de la multiculturalidad pero

todavía no está sólidamente dicho cómo se va a plantear de manera institucional. Entonces, este es un punto que yo quería retomar.

El otro tema se refiere a la política sobre la disminución de la pobreza y todas las metas del milenio que, de alguna manera, hay que mencionarlos acá; se han tratado, como dijo Richard, de priorizar los municipios y trabajarlos; no obstante, tampoco hay un planteamiento de cómo estos proyectos llegarán a institucionalizarse y que, en el largo plazo, se conviertan en verdaderas políticas públicas; que se puedan generalizar esas experiencias positivas como un quehacer del Estado en los diferentes sectores en los que está interviniendo. Entonces, quería retomar ese punto; creo que valdría la pena, realmente, pensar en si vamos a hacer políticas públicas o vamos a continuar con la tendencia de hacer programas no incluyentes porque, definitivamente si no se va a dar el siguiente paso de institucionalizarlos y convertirlos en políticas públicas, pues probablemente no va a ser sostenible políticamente ya que estamos viendo que el sistema no cambia; en ese sentido, no podríamos avanzar en el tema de institucionalidad.

El otro tema que quería comentar es el referente a la toma de decisiones que también fue mencionado y cómo se va a arreglar; creo que aquí hay un asunto sustantivo que lo hablamos muy poco, pero que es una realidad: cómo hemos salido de una tierra. Quizá, desde la calificación del Estado, viviendo en la burocracia, se asume que todos los habitantes tenemos una ciudadanía; sin embargo en el nivel local mucha gente que ha sido excluida, de pronto no se reconoce como ciudadana. En muchos casos, la gente ni siquiera está documentada. Entonces, ni siquiera existe la gente como ente legal. En este caso creo que las formas institucionales de tomar decisiones van a ser sólidas en la medida que avancemos en la consolidación del ejercicio de la ciudadanía; creo que en este tema, se ha trabajado bastante durante los últimos años. Con la salida de MINUGUA, no sé cuál va a ser el planteamiento del Estado, pero sí quién va a darle el seguimiento a ese fortalecimiento de la ciudadanía. Eso es algo que podría garantizar el tema de toma de decisiones en todos los niveles; desde el nivel local, sobre todo, porque hay leyes que ahora lo permiten y facilitan una participación legal en la sociedad.

El otro punto que quería mencionar, respecto a la reforma fiscal, es que el tema del presupuesto, en el caso de Guatemala, va más allá de avanzar solamente en el asunto de la reforma; realmente debemos ver cómo se va a trabajar la multiculturalidad; porque sí está, y no está. Hay que prever el tema de distribución del presupuesto porque generalmente no se aplica a la multiculturalidad; sobre todo, en el sector salud. En otros sectores sí se lograron las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, especialmente en el socio-económico; sin embargo todavía falta ese carácter multicultural. Entonces,

creo que muchos temas van de la mano tanto con la parte fiscal como con las políticas públicas.

Y finalmente, en Guatemala estamos en un momento crucial, en el sentido de que ahora hay una Comisión Nacional de Resarcimiento y las reflexiones que de allí han surgido nos han dado, me parecen muy productivas y sustantivas. Realmente deberíamos tratar de buscar un poco más de información sobre las experiencias ya tenidas en otros países, especialmente en el tema de los proyectos productivos. Esto nos hará repensar el manejo de nuestros proyectos productivos. Generalmente asumimos que sólo es generar la rentabilidad; sin embargo, en este caso específico, saliendo de un conflicto, no es posible pensar sólo en la rentabilidad, porque no estamos hablando con gente psicológicamente sana; hablamos con gente que guarda en su vida presente y llevará en la futura mucha tristeza, muchos miedos; entonces, ¿cómo vamos a pedir un nivel de alta rentabilidad o vamos a pedirle que trabaje, cuando realmente su mundo interior y su imaginario social no está sólido? Debemos pensar qué estamos haciendo como Estado y Sociedad Civil para reconstruir ese tejido y que, a largo plazo, se logre realmente mejorar el tema de la productividad. En este caso, creo que lo que se ha mencionado es muy importante tomarlo en cuenta. Es muy necesario trabajar, pensar que estamos trabajando con gente que no está cien por ciento bien y que probablemente nosotros tampoco conocemos y entendemos esta realidad concreta.

TRABAJO EN GRUPOS

INTERCAMBIO

Las dificultades en la construcción de la paz tienen que ver con la falta de voluntad política de los gobiernos, falta de recursos humanos y financieros; además, con instituciones y movimientos sociales débiles, no hay correlación de fuerzas favorables; esos factores hacen que las Agendas para la Paz, la reconciliación y el resarcimiento no avancen o lo hagan de manera lenta. La voluntad política gubernamental sólo se da por presiones sociopolíticas (manifestaciones, lobby, hasta concertaciones externas). Por eso el resarcimiento y la reconciliación enfrentan muchas dificultades en su proceso.

El concepto de resarcimiento se ha quedado únicamente en el plano económico, dejando de lado la dignificación y prestigio sociopolítico de las víctimas; además es necesario construir una memoria histórica sin favorecer o lesionar intereses, simplemente basarse en la realidad de los hechos. El tema de resarcimiento, es uno de los aspectos más débiles y carentes de políticas públicas, en el marco de los Acuerdos de Paz. Un factor que influye en la reparación es la poca presencia e incidencia, por parte de los afectados en el ámbito de los medios de comunicación. Y los más afectados, en el caso de Guatemala, fueron la población rural e indígena y los sectores históricamente marginados; sólo en un nivel mínimo, los sectores de poder político y económico.





En el caso de la reconciliación, hay que fortalecer las organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas. Se debe puntualizar que, en las transiciones postbélicas, el alcance de la paz y de la reconciliación supone hacer profundas reformas estructurales en el sistema de justicia y el económico.

Propuestas

Para que se dé cumplimiento a las recomendaciones de comisiones de la verdad, reparaciones a las víctimas, reconciliación y avance del proceso de paz en temas sustantivos, se requiere de:

- Fortalecimiento de los actores internos, de la sociedad civil, partidos políticos y las coaliciones a favor de la paz y la reconciliación; y en este proceso, la Comunidad Internacional es un factor clave.
- En lo relativo a las fuerzas sociales o sociopolíticas, se hace necesario el fortalecimiento de todas las estructuras y espacios de participación ciudadana y política, en virtud que existe un desencanto en la ciudadanía; ya no tiene confianza y credibilidad en la mayoría de procesos propiciados institucionalmente.
- Queda claro que no hay proceso de paz exitoso si no se cuenta con actores nacionales fuertes; en Guatemala no existen actores clave impulsando la paz.

Rol de la Comunidad Internacional

- INTRODUCCIÓN
- PONENCIAS
- COMENTARIOS
- TRABAJO EN GRUPOS



INTRODUCCIÓN

¿Hubiera sido posible el proceso de paz sin el concurso de la Comunidad Internacional? Es una respuesta muy difícil de responder. Sin embargo, todas las evidencias, desde el principio de las negociaciones, llevaron al escenario a ese actor que estuvo presente desde antes de concretarse el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Oslo, 1990). Y luego, en la suscripción del Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, realizada en México, en enero de 1994. Es más, en el mismo Acuerdo se estipula que las partes en conflicto “decidirán conjuntamente el alcance de sus compromisos, los cuales estarán todos sujetos a verificación” que, efectivamente se le encomendó a la Organización de las Naciones Unidas. Y esa participación multinacional se concretó con la petición que la URNG y el Gobierno de Guatemala le hicieron al Secretario General de las Naciones Unidas solicitándole “que designe un representante para que asuma la función de Moderador de las negociaciones bilaterales...”. Luego, muchas naciones amigas, no sólo como miembros de la ONU, sino en lo particular, hicieron aportes importantes para el logro exitoso del proceso de paz guatemalteco que concluyó con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996. El rol de la Cooperación Internacional no fue sólo de contribuir económicamente con el proceso sino abarcó otro tipo de apoyos, como hospitalidad en los territorios designados para la realización de las reuniones, soportes estratégicos, logísticos y recursos humanos que, sobre todo, se desplegaron en el aspecto político de las negociaciones. El apoyo no es posible cuantificarlo, pero sí se tiene una idea del magnífico esfuerzo que significó esa cooperación.

Fue tan importante el acontecimiento de lograr la paz en Guatemala que involucró a algunas naciones e incluso a la misma ONU; y, como algunos ponentes expusieron, eso provocó un exceso de fervor. Tal entusiasmo provocó la comisión de algunos errores que, aunque no pusieron en grave riesgo las negociaciones, sí provocaron ciertas fricciones que, por fortuna, fueron subsanadas. En ese aspecto, Gert Rosenthal hace un análisis que, a la vez, sirve de reflexión para el futuro involucramiento de esa fuerza internacional en otros conflictos. Francesc Vendrell, con su vasta experiencia como

representante del Secretario de la ONU en conflictos y procesos postguerra, explica las fases de la cooperación internacional y nos hace reflexionar sobre aspectos como la soberanía y la intervención. Jenny Pearce hace un detalle sobre los riesgos que también implica la contribución internacional. Hay, pues, suficientes elementos para reflexionar y repensar la participación de otras naciones en los conflictos, guerras y postconflictos ajenos.

En resumen, la experiencia internacional en el acompañamiento para la solución del conflicto guatemalteco fue muy enriquecedora para todos. En primer lugar porque fue, junto a las guerras en Nicaragua y El Salvador, un procedimiento prácticamente nuevo. Antes de esas experiencias, no existía la vivencia sobre el comportamiento, oportunidades y riesgos que la Comunidad Internacional asumiría como acompañante y cooperante en procesos de búsqueda de paz en América Latina. Y en segundo, la riqueza de vivencias generadas por un proceso de paz exitoso hace creer que, con el aprendizaje recogido, Guatemala y la Comunidad Internacional están contribuyendo a que la solución de otros conflictos y postconflictos pueda ser más ágil.

PONENCIAS

GERT ROSENTHAL

EL ROL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



I

Agradezco a los organizadores de este Congreso Internacional su invitación a que participe en este evento; concretamente, en el panel sobre el rol de la comunidad internacional en la construcción de la paz. Acepté gustoso la invitación, aunque el tema es tan general que admite muchas formas alternativas de abordarlo. ¿Qué se entiende por “Comunidad Internacional”? ¿Habremos de poner el acento en la cooperación económica, o en el respaldo político? ¿Hablamos sobre el papel de los actores externos durante la etapa de la negociación de los Acuerdos de Paz, durante la etapa de su instrumentación, o ambas? Con todo, la falta de precisión sobre cómo abordar el tema resulta ventajoso para el ponente, ya que le da libertad de elegir la manera de formular su exposición. La dividiré en dos partes: la primera de carácter conceptual, aplicable a cualquier país; la segunda que intenta hacer un balance del rol de la comunidad internacional referido al proceso de paz en Guatemala.

II

Como una observación de tipo general, se puede afirmar que la presencia de la Comunidad Internacional ha sido muy importante en el proceso de paz de Guatemala en todas sus fases. A título ilustrativo:

- Recuérdese el papel singular que jugaron las Naciones Unidas en las etapas previas a 1994 (cuando se instaló la MINUGUA en Guatemala para verificar el cumplimiento del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos); entre 1994 y 1996, cuando finalmente se suscribieron todos los acuerdos y se amplió el mandato de la MINUGUA; y de 1996 al presente.
- Recuérdese, también, el papel igualmente singular del “grupo de amigos” del proceso de paz, incluyendo a México y Noruega, sedes de los primeros encuentros entre representantes del Gobierno y de la URNG.
- También cabe recordar el ciclo de reuniones del Grupo Consultivo sobre Guatemala, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, e iniciado bajo otro nombre en Bruselas en 1997 y, ya como Grupo, en Washington (2002) y Guatemala (2003).

- Recuérdese la actitud proactiva asumida por muchas misiones bilaterales acreditadas en Guatemala, sobre todo en los últimos años, y en especial a raíz de la constitución de un mecanismo informal de coordinación entre varias misiones diplomáticas que se estableció para atender la emergencia provocada por el huracán Mitch.
- Por último, recuérdese el creciente espacio ocupado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el proceso de desarrollo de Guatemala, sobre todo durante el período 1997-2003.

Con tanta presencia internacional en el proceso de paz de Guatemala, seguramente hay mucho qué comentar. Acaso la pregunta más importante que corresponde hacer es cuán útil o positiva ha resultado la acción de la Comunidad Internacional y, en su caso, qué inconvenientes ha reportado. Entiendo que ese es el papel que me toca comentar en este panel.

III

En cuanto a lo conceptual –la primera parte de mi exposición–, quisiera hacer tres observaciones.

En primer término, la sabiduría convencional reza que corresponde a los actores domésticos –Gobierno y sociedad civil–, asumir la principal responsabilidad por su desarrollo político, institucional, económico, social y cultural. El papel que se supone para los actores externos es de acompañar, facilitar y sobre todo cooperar. En ese sentido, importa más evaluar la manera por la que los actores externos e internos interactuaron a lo largo de los años, que tratar de hacer un balance sobre sólo una mitad de la ecuación: o sea, el rol de la Comunidad Internacional. Lo digo porque las fallas que solemos imputar a la Comunidad Internacional pueden deberse exclusivamente a su incumbencia, pero también pueden deberse a fallas del lado de los actores internos o, en todo caso, a fallas compartidas.

En segundo lugar, y muy vinculado a lo anterior, la principal fuente de tensión entre un país soberano y la Comunidad Internacional gira en torno al grado de intromisión o intervención percibida por los ciudadanos del país (o de su Gobierno) de parte de determinado actor externo. La intromisión, desde luego, tiene muchas expresiones, que van desde una intervención flagrante por parte de otro Gobierno en los asuntos internos de un país (algunos citarían como ejemplo el papel que jugó Estados Unidos en Guatemala en 1954), hasta la condicionalidad que establecen los organismos financieros multilaterales para sus operaciones.

Aún para los actores internacionales mejor intencionados, más respetuosos de la soberanía nacional y más generosos, su presencia en el país,

además del deseo de colaborar, obedece a su propia agenda, sus propias normas y a sus propios intereses. Conciliar, entonces, la agenda del actor externo con los actores domésticos, requiere un esfuerzo de parte de ambos para evitar que las naturales diferencias o discrepancias de criterio que puedan surgir, se desborden hacia situaciones de frustración, tensión o incluso confrontación.

De otra parte, el grado de tolerancia que diversos actores revelan ante la real o supuesta injerencia de un actor externo varía mucho, según sea el interlocutor y según sean coincidentes o contrapuestos sus intereses con los de determinado actor internacional. Es por eso que algunos actores internos revelan cierta permisividad ante la intromisión, sobre todo cuando ésta es coincidente con sus propios intereses. Para otros, cualquier injerencia es intolerable; y doblemente si ella actúa en contra de sus convicciones o sus intereses gremiales o personales.

En tercer y último lugar, cabe cuidarse de las generalizaciones arrolladoras. La “comunidad internacional” es un concepto abstracto, ya que ésta se integra por múltiples actores, cada uno con su propio perfil, normas, políticas y patrón de conducta. Lo mismo se puede afirmar, cuando se habla de la “comunidad interna”, tanto hacia el interior del Gobierno, y aún más hacia la sociedad civil. Para dar tan solo un ejemplo, la percepción de las ONG de Derechos Humanos ante la actuación de MINUGUA, seguramente es más benevolente que la percepción de algunos gremios del sector privado organizado; o, dicho de otra manera, ante la interrogante sobre cómo valoramos los guatemaltecos el papel de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz, seguramente recibiríamos un amplio espectro de respuestas, según sea el interlocutor, y según sea el actor externo específico a que se refiere la pregunta. La misma afirmación se puede hacer, en consecuencia, al hablar de los diferentes actores que integran esa “comunidad internacional.”

En el caso concreto de Guatemala, hay una dificultad conceptual adicional: el factor temporal. La “construcción de la paz”, en efecto, tiene varias etapas y se podría sostener que el papel de la Comunidad Internacional resultó más determinante antes e inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz que en los últimos tiempos. El punto central que deseo transmitir es que en esta materia no cabe admitir generalizaciones.

IV

Paso ahora a mis comentarios sobre el balance que deja la participación de la Comunidad Internacional en el proceso de paz de Guatemala. Por consideraciones prácticas y de tiempo, he elegido concentrar mis comentarios en cinco aspectos, aunque me doy cuenta que hay muchos otros ángulos que cabrían en el análisis. El eje articulador de los cinco aspectos pretende ofrecer

un balance sobre la contribución de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz en Guatemala. ¿Cuáles son esos aspectos?

Primero, quisiera resaltar el papel de las Naciones Unidas; ciertamente, pertenecen a la Comunidad Internacional, pero con rasgos peculiares. Al menos la presencia de MINUGUA en Guatemala obedece a la solicitud expresa de ambos signatarios de los Acuerdos de Paz, los cuales le fijaron una función muy concreta en 1994 (verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Acuerdo Global de Derechos Humanos) y otras funciones más amplias en 1996: las de verificación, buenos oficios, asesoría e información pública. En ese sentido, la actuación de MINUGUA responde a mandatos contenidos en acuerdos suscritos entre guatemaltecos y no a una agenda propia.

La objetividad e independencia de las Naciones Unidas, y el hecho que su papel en Guatemala prácticamente fue elevado al de un protagonista más de los Acuerdos de Paz, le dieron licencia a MINUGUA para asumir posiciones que a veces fueron más allá de lo que sería tolerable para un actor externo. Me refiero, por ejemplo, a las críticas al Gobierno –a veces incluso en tono fuerte– contenidas en los Informes, o a acciones muy puntuales que entrañaban un nivel de intromisión que probablemente hubiera sido inaceptable por parte de cualquier otro actor externo. En el caso de MINUGUA, se tendió a aceptarla, precisamente por ser consecuente con el contenido de los Acuerdos de Paz.

Con todo, ese mismo hecho dio origen a frecuentes críticas contra MINUGUA y algunos de sus funcionarios, justamente por lo que se percibía como excesiva injerencia en los asuntos internos del país. Incluso entre grupos acaso reducidos pero influyentes, la presencia de MINUGUA llegó a generar hostilidad ante las Naciones Unidas, hecho que, ahora, influye indirectamente sobre la eventual apertura de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y la constitución de la CICIACS.

A mi juicio, esa crítica era previsible, aunque inmerecida en este caso particular, ya que MINUGUA se limitaba a cumplir lo que ambas partes signatarias de los Acuerdos le habían pedido. En ese sentido, según mi percepción, MINUGUA brindó un servicio invaluable al país y al proceso de paz por las tareas puntuales que prestó, por haber elaborado sus informes periódicos, y haber asumido un papel proactivo a favor del proceso de paz. Ello no quita, desde luego, que haya aspectos de su desempeño que, como todo en la vida, son criticables pero, de ninguna manera contrarrestan el balance altamente positivo que deja en el país para el proceso de paz.

Segundo, se podría sostener, en general, que la Comunidad Internacional en su conjunto se preocupó más que los propios guatemaltecos por el riguroso cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Los informes periódicos de MINUGUA

(sobre la verificación de los Derechos Humanos y sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz), motivaron una especie de consorcio de países a favor de la paz. El cabildeo promovido por ese consorcio fue, en general, aplaudido por los guatemaltecos proclives al proceso de paz, y resistido por aquellos guatemaltecos que dudaron desde un inicio sobre la sabiduría de aquellos Acuerdos. Los ejemplos abundan: se puede mencionar, entre muchos otros, la insistencia de actores externos, incluyendo a las instituciones financieras multilaterales, sobre el cumplimiento de la meta tributaria (como se sabe, un coeficiente del 12% para el 2000; meta reiteradamente frustrada).

Otros temas donde la Comunidad Internacional insistía aún más que el propio Gobierno en la instrumentación rigurosa de los Acuerdos, se encuentra en los ámbitos de Derechos Humanos, administración de justicia, identidad y derechos de los Pueblos Indígenas, el fortalecimiento del poder civil y la transformación del Ejército. Los guatemaltecos, entonces, pueden aplaudir o criticar esta posición pro-activa de la Comunidad Internacional, según su propia ubicación ante el proceso de paz; lo que no se puede negar es el alto nivel de responsabilidad de la mayoría de los actores externos con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Es más, el tenor general de los Acuerdos actuó como elemento aglutinador de los esfuerzos de los distintos actores externos; un hecho que yo valoro de manera positiva.

Pienso además, que las más de las veces, los actores externos han observado las normas convencionales de respeto por la soberanía nacional y no han rebasado el límite de lo que constituiría una intromisión, aunque no faltaron incidentes ocasionales que motivaban a la Cancillería a expresar su extrañeza por determinada afirmación de un diplomático extranjero. Con todo, a mi juicio, la interacción entre actores internacionales y actores internos contribuyó a avances en la aplicación de los compromisos, o al menos evitó que los incumplimientos fuesen aún mayores. El hecho de que se hayan generado algunas tensiones y roces, es el producto natural del grado de compromiso que la Comunidad Internacional reveló en la promoción de los Acuerdos de Paz. Al mismo tiempo, cabe destacar un alto grado de entendimiento entre actores nacionales y extranjeros que bien valdría la pena documentar con mayor rigurosidad.

En tercer lugar, la presencia de la Comunidad Internacional no sólo habrá de medirse a través de su acción pro-activa, sino también de su aporte financiero y de cooperación técnica. Ese aporte ha sido significativo, sobre todo en los primeros años del proceso. Según documentación elaborada por el Ministerio de Finanzas y el Banco Interamericano de Desarrollo a mediados del 2003, la Comunidad Internacional había aprobado más de 4,000 millones de dólares en donativos y préstamos entre 1997 y 2002. De ese monto, un poco más de la

mitad se había desembolsado hasta finales del 2002. Sin duda, el acceso al financiamiento externo, e incluso la simple posibilidad de acceder a él, brindó mayor peso relativo a la Comunidad Internacional en su papel promotor de la aplicación de los Acuerdos de Paz. Al mismo tiempo, ese financiamiento elevó de manera significativa la capacidad del Gobierno de hacerle frente a las implicaciones financieras y presupuestarias de la puesta en vigencia de los Acuerdos. Alrededor de dos tercios de la cooperación provino de los organismos financieros multilaterales y un tercio de fuentes oficiales bilaterales.

No voy a entrar en detalle aquí sobre el historial de las reuniones del Grupo Consultivo, ya que ello exige un análisis detallado y separado. Pero la idea de tener un punto de encuentro entre Guatemala –su gobierno y representantes de la sociedad civil– y la comunidad de donantes, parecía lógica para lograr varios propósitos: elevar la movilización de recursos, confrontar las prioridades del país con las disponibilidades de los donantes y asegurar coherencia entre el apoyo de cada uno de los proveedores de recursos. Se podría sostener que los primeros encuentros del grupo consultivo rindieron mejores resultados que los más recientes. A lo largo del tiempo, el perfil de Guatemala fue perdiendo espacios en las prioridades de la comunidad de donantes, conforme surgían nuevas situaciones de postconflicto, sobre todo en el continente africano. Al mismo tiempo, el grado de incumplimiento de los Acuerdos por parte de los actores nacionales tendía a ensancharse. No es de extrañar, entonces, que la última reunión del Grupo Consultivo, celebrada en mayo del 2003, se haya juzgado como de resultados mixtos.

En cuarto lugar, cuando se hace un balance del papel de la comunidad internacional, el tema de los organismos no gubernamentales aparece desde varios ángulos. De una parte, cabría incluir a algunas ONG internacionales importantes en la categoría de “Comunidad Internacional”. Muchas brindan servicios en nuestro país, básicamente relacionados con el desarrollo humano. Por otra parte, muchas ONG locales dependen para su sobrevivencia de apoyo externo y, en ese sentido, aparecen “compitiendo” con el propio Gobierno por los escasos recursos. Se han presentado momentos durante el proceso de paz cuando esta circunstancia se convirtió en fuente de tensión entre el Gobierno y la comunidad de ONG a veces por la pugna de recursos, otras veces, por puntos de vista encontrados sobre determinados temas de la agenda nacional, y todavía otras por una combinación de ambos. Pienso que esta dimensión del tema no es determinante para evaluar la contribución de la comunidad internacional al proceso de paz. Sin embargo, mi intervención quedaría incompleta sin una mención sobre el particular.

En quinto lugar, igual de incompleta quedaría la exposición si no mencionara que el papel de la Comunidad Internacional en el proceso de paz de Guatemala debe insertarse en el contexto más amplio de Centroamérica.

La Comunidad Internacional tendió a percibir a la región en su conjunto, dados los vínculos y vasos comunicantes entre los conflictos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Si bien cada uno tuvo sus rasgos particulares y una evolución distinta, fue el contexto regional el que provocó la atención de distintos actores internacionales, que cubren el espectro desde Estados Unidos –su actuación en Nicaragua en los ochenta también se desbordó a países vecinos, incluyendo a Costa Rica y a Honduras–, hasta los miembros originales del Grupo de Contadora, después ampliado al Grupo de Río, y pasando por las Naciones Unidas y los distintos grupos de “países amigos” de los procesos de paz en El Salvador y Guatemala. Para bien o para mal, Centroamérica apareció en la agenda prioritaria internacional durante los conflictos y también mientras se negociaba la paz.

Se trató de mantener ese interés, con cierto éxito, en la fase de postconflicto; entre otras modalidades, a través de los Grupos Consultivos regionales organizados por el Banco Interamericano de Desarrollo en Estocolmo en 1999 y en Madrid en 2001. La dimensión regional quedó nuevamente subrayada a través de la ayuda humanitaria y de reconstrucción provocada por el Huracán Mitch, que afectó, con fuertes diferencias de intensidad, a todos los países de la región.

Desgraciadamente, este es otro tema que merece mucho más análisis. Sin embargo, el tiempo asignado no permite abordarlo. En balance, el enfoque regional probablemente fue un factor de signo positivo en provocar el interés de la Comunidad Internacional en Centroamérica y los países individualmente considerados (incluyendo, desde luego, a Guatemala). Pero ese contexto no estuvo exento de tensiones hacia el interior de Centroamérica, al llevar a algunos países a percibir que competían por los mismos escasos recursos con sus vecinos.

V

Para concluir, si habremos de juzgar el rol de la Comunidad Internacional a través de su apoyo al proceso de paz en Guatemala, pienso que nuestro balance sería altamente positivo. La Comunidad Internacional en su conjunto y sus distintos componentes, desempeñaron un papel vigilante y proactivo a favor del cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Asimismo, el respaldo político se complementó con un considerable caudal de recursos para contribuir a enfrentar las implicaciones financieras de aquellos compromisos. De otra parte, la manera en que los actores domésticos y los internacionales interactuaron se caracterizó mucho más por haber llegado a áreas de coincidencia que a áreas de discrepancias. Es más, se podría sostener que la necesidad de los Gobiernos de enfrentarse periódicamente a la comunidad de donantes ha actuado como un elemento de disciplina y responsabilidad, tanto al prepararse para los encuentros como en la ejecución de lo acordado. Asimismo, el nutrido y permanente diálogo entre actores

nacionales e internacionales ha contribuido a una cultura de consulta y concertación.

Desde luego, la relación no ha estado exenta de tropiezos y de tensiones. Ello es lógico, dada la magnitud y la complejidad de la presencia internacional en el proceso de paz. Esos tropiezos y tensiones solían ocurrir más en el ámbito bilateral que a escala multilateral y, dentro del último, se manifestaba con mayor frecuencia en la relación con las instituciones financieras internacionales que con las Naciones Unidas. Ya señalé que estas últimas llegaron a Guatemala sin agenda propia, sólo con los mandatos otorgados por los propios guatemaltecos –aquellos que suscribieron los Acuerdos de Paz– y por los demás países reunidos en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ahora que se aleja MINUGUA de Guatemala, no está de más rendirle un tributo por una labor bien cumplida.



Nos separa un charco enorme, desde el punto de vista de la distancia, de las corrientes estables. Supongo que no será un charco muy hondo, que nos va a separar, después que haya concluido mi exposición. Construir la paz y resolver conflictos son dos etapas del mismo asunto. ¿Qué queremos decir con construir la paz? ¿Dar un reflejo de lo que dice la agenda para la paz?

Hay tres fases en la transmisión para la paz o agenda para la paz; una es preventiva, de resolución de conflictos a través de la diplomacia preventiva. La segunda es hacer la paz a través de facilitación, buenos oficios, mediación u otros métodos contenidos en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas; y la tercera mantener la paz y la verificación de los Acuerdos en la etapa democrática a la que entró Guatemala, o en la que ha entrado en los últimos años. De estas fases, las dos que están claramente dirigidas y presentadas por las Naciones Unidas son la segunda y la tercera, que apuntan a hacer la paz y mantenerla.

Si vemos desde el punto de vista de resolución de conflictos, Naciones Unidas queda muy retrasada, los conceptos están bien y hacen una genuflexión ante el concepto de la diplomacia preventiva, pero en la práctica no se quiere saber nada de ella cuando se trata de asumir funciones. Estamos hablando de una etapa en la que la presencia del médico para evitar enfermedades aún no es aceptada por la mayoría. Tampoco tenemos del todo claro lo que deberíamos hacer en cuanto a crear la paz y mantenerla. Quizá en Guatemala se pueda hacer un tipo de estudio sobre esa tarea, pero hasta ahora tiene muy poca influencia en los quehaceres de la organización.

¿Qué entendemos por paz?, ¿entendemos por paz solamente la ausencia de un tornado que no suele avisarnos?, o por paz debemos de identificar una solución global, o la búsqueda de una solución a la raíz del conflicto. ¿Puede influir el libre ejercicio de los pueblos a ejercer su voto en la determinación interna o externa, a escoger su forma de gobierno, a elegir libremente a su mandatario, en la protección y promoción de los Derechos Humanos, tanto implícitos como explícitos; así como ideológicos, sociales y culturales, en la no discriminación por cualquier causa, ni por razones étnicas de raza o tribales, la protección de las minorías, la subordinación al poder civil, que las instituciones del gobierno no dependan del monopolio de la fuerza; también en la creación

del Estado de Derecho con un poder judicial honrado e independiente, con un servicio civil y una administración profesional y apolítica?

Los conflictos los voy a dividir en conflictos internos y externos. Me pregunto si estas categorías son absolutas o si, en la práctica, no son más que círculos concéntricos. Por ejemplo una serie de conflictos internos en los que Irán ha estado involucrado en los últimos doce o catorce años; Cambodia en los '92 y '93. ¿Eran estos conflictos internos o externos? Sierra Leona con el aspecto de sus diamantes; Afganistán, El Salvador, ¿tuvieron conflictos internos o hubo elementos externos? De eso vamos a hablar en otro momento. Y, ¿por qué no Guatemala? Sí, un conflicto interno, pero un conflicto en el que tal vez haya que buscar su origen en un golpe de Estado manipulado por un país extranjero contra un Gobierno legítimamente electo. Hablemos un poquito de soberanía, ¿soberanía absoluta hoy día? o estamos hablando de algo imposible. ¿Es imposible la no intervención en la actualidad?, ¿es deseable, además?, ¿o debería hablarse, más bien, de Derecho Interno?

Tiene un Gobierno autoridad absoluta para tratar a su pueblo como le venga en gana?, ¿qué significa ese concepto de no intervención en los conflictos internos?: el fomento de la inversión extranjera en un Estado, de proporcionar la asistencia económica, fomentar la participación de Guatemala. ¿Esto constituye un ejemplo de intervención o, en cambio, constituye injerencia la decisión de empezar negociaciones, o ayudas o la imposición de un embargo de armas?; ¿esto es diferente, lo anterior no? Pongamos el caso de Suráfrica durante el largo período del *Apartheid*. ¿Eran los gobiernos que se inmiscuían en el África del Sur, solamente los que votaban a favor de las sanciones de las Naciones Unidas, o eran también aquellos que continuaban prestándole ayuda económica y financiera al Gobierno de Suráfrica.

En España, durante la Guerra Civil, hubo la política de no intervención por parte del Reino Unido y de Francia. ¿Era esto una verdadera política de restricción o la práctica de sedición para socavar al gobierno de la República y ayudar, en cierta forma, a los rebeldes?

En mi experiencia de haber asistido a buen número de representaciones gubernamentales solicitándome asistencia, he recibido demandas, a veces, expresadas de parte de las madres cuyos hijos son soldados, requiriendo, reclamando la intervención de las Naciones Unidas. Recuerdo el caso de Haití, en el año 93; los haitianos pedían a gritos que las Naciones Unidas los ayudaran para sacarse de encima a la junta militar que había dado el golpe de Estado contra el presidente Aristid. Veían en Naciones Unidas la única esperanza que había. Recuerdo en Birmania... o en Afganistán, antes del 11 de septiembre, cómo los afganos hablaban de discriminación, contra ellos, porque Naciones

Unidas había intervenido en Bosnia, en Kosovo, en Timor; en cambio no lo hizo en el conflicto que tuvieron con los talibanes.

Además, en un conflicto armado interno o en una situación de graves y persistentes violaciones de Derechos Humanos, por parte de un gobierno no representativo, ¿puede la Comunidad Internacional mantenerse al margen después de lo vivido en Ruanda, Bosnia, Kosovo? No voy a hablar del tema, de qué quiere decir la Comunidad Internacional para los que la representamos, que sirve para tener cierto peso cuando hablamos. Hay algo importante frente a regular el Derecho de intervenir. En general, creo que hay tres formas. Primero, el consentimiento de los Estados de aceptar que segundas partes se incluyan para resolver los conflictos. En segundo lugar, el mandato; un mandato expresado en un documento legal. Y no quiero meterme a la posibilidad de una intervención en el caso de un veto por parte de un Estado, de un miembro permanente ante una situación de necesidad manifiesta. Me refiero ahora al papel de las Naciones Unidas, que es un organismo de Estado, pero creado por los pueblos de las Naciones Unidas.

En el caso de Guatemala, convoca el asunto a partir del año 1981 y 1982, no recuerdo exactamente. La Asamblea General, también intervino en ese caso; ha intervenido en muchos otros casos de violación a los Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad probablemente pueda ser una base para otorgarle al Secretario General el mandato para ejercer una función en la construcción de la paz y en la solución de conflictos; este mandato no tiene por qué estar sujeto a un papel por parte de los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas como vamos a ver el caso de Guatemala.

En parte, sobre la base de la práctica de las Naciones Unidas, el Secretario General se considera que tiene un derecho inherente de solicitud y mandato; este mandato inherente está a disposición de los Estados miembros; es un servicio que el Secretario General presta a los Estados miembros o por lo menos lo acepta. Y es así como Naciones Unidas intervino en el proceso de paz.

Quiero recordar que hasta el año 1986 o 1987, a las Naciones Unidas nunca se le había permitido tomar parte en cualquier conflicto latinoamericano; la doctrina Monroe se aplicaba a que Latinoamérica era un área vedada a las Naciones Unidas. Algunos de nosotros pensamos que era hora de tomar parte contra esa doctrina.

En base a iniciativas, cuando aquellas Naciones Unidas o aquel Secretario General, en el tema de Centroamérica fue ligerísimo, hubo una resolución, más o menos del año 1986, de la Asamblea General que le daba el poderío al Secretario General de apoyar los esfuerzos del grupo de Contadora; los del grupo de apoyo sobre todo en el aspecto de la verificación.

El mandato de buenos oficios que el Secretario General recibió por parte del Consejo de Seguridad para actuar en Centro América data del 1 de julio de 1989, en la resolución 637, cuando ya estaba avanzando el proceso de paz. Los Acuerdos de Esquipulas abrieron las puertas, al Secretario General, del inventario de la legislación de los mismos. Los Acuerdos de Esquipulas eran, claramente, acuerdos que a la vez vinculaban a los otros Estados Centroamericanos, pero iban solamente dirigidos hacia uno de ellos: Nicaragua. Nosotros en Naciones Unidas insistimos que debían aplicarse a toda la región.

El conflicto centroamericano, como se le solía llamar, en realidad no era uno, sino tres conflictos que tenían algunos vasos comunicantes. En la práctica eran tres conflictos totalmente distintos, incluyendo el alcance internacional de los mismos. Podemos ver, por ejemplo, la intervención de Naciones Unidas que tuvo, en mi opinión, como objetivo principal evitar un conflicto internacional entre Nicaragua y Estados Unidos, o entre Nicaragua y Honduras. El objetivo principal del proceso de paz en Nicaragua no fue tan ambicioso, en consecuencia, como lo fue en El Salvador o como ha sido en Guatemala. El objetivo principal era terminar con la intromisión extranjera, finalizar el conflicto armado, desmovilizar a la contra, a la resistencia en Nicaragua, y tener unas elecciones libres y legítimas bajo la observación de las Naciones Unidas. Por eso el papel de Naciones Unidas en Nicaragua termina con la desmovilización de la Contra y con la celebración del proceso electoral.

Y en el caso de El Salvador, las dos partes invitan al Secretario General para que utilice sus buenos oficios para llevar a cabo un Acuerdo de Paz General. El Salvador tenía aspectos más internacionales que Nicaragua. Estados Unidos había apoyado militarmente al gobierno salvadoreño y se oponía al Frente Farabundo Martí. El gobierno de Cuba simpatizaba y había apoyado en su momento a los rebeldes del FMLN.

Quiero terminar haciendo mención que, al principio del proceso de paz, las iglesias Luterana y Católica tuvieron un papel muy importante en los Acuerdos de Oslo. Esos acuerdos fueron, en realidad, el principio del proceso. En ellos se decidió que la Comisión Nacional de Reconciliación ayudara a llevar a cabo un proceso de diálogo entre la URNG y ciertas categorías sociales en Guatemala, en presencia del observador de Naciones Unidas. Y así se inició el diálogo entre la URNG con los partidos políticos, los sindicatos, las ONG y el sector empresarial. Lo que se buscó en los Acuerdos de Oslo fue ampliar el proceso de paz para que no fuera simplemente un proceso entre el gobierno de Guatemala y la URNG, sino también se involucrara la Sociedad Civil guatemalteca.

Llega el presidente Serrano al poder y, el 30 de abril de 1991, se firma el Acuerdo Básico entre el gobierno y la URNG para llevar a cabo un proceso de paz y se lleva también la agenda para el proceso. Quiero decir que, tanto en el

caso de El Salvador como en el de Guatemala, la agenda fue muy ambiciosa, incluyendo, como saben ustedes, los Derechos Humanos, el esclarecimiento de la verdad, o sea el esclarecimiento de lo que había pasado históricamente; el tema indígena, los temas sociales y económicos y, sobre todo, la verificación por parte de las Naciones Unidas de todos los acuerdos. Y, durante ese gobierno, se define el papel del Conciliador. Tuve el placer de compartir el trabajo con monseñor Quezada Toruño. Simplemente, mirando un poco hacia atrás, creo que el Informe del Esclarecimiento del pasado, fue muy importante. Las bases las sentamos con monseñor Quezada, conciliador del proceso. Allí quedó reflejado también el trabajo del amigo monseñor Juan Gerardi, con quien compartí muchas horas de discusión en los años 90-92, que fue la principal parte del proceso.

El reconocimiento de la existencia de la segregación racial y del racismo en Guatemala, creo que ha sido de enorme importancia. Lo que hoy se ha dicho en la mañana, lo que el Presidente de Guatemala dijo en público, hubiera sido impensable en los años cuando empezó este proceso. Yo creo que el proceso tuvo como principal éxito la concientización de la sociedad guatemalteca en el tema indígena y la necesidad de una reconciliación.

¿Qué va a pasar a partir de ahora? Creo que ahora les toca a los guatemaltecos, pero espero que la Comunidad Internacional continúe prestando su atención a este proceso que aún no ha concluido pero está en buen camino hacia el futuro.

JENNY PEARCE

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: GUATEMALA
EN UN MUNDO ANCHO Y AJENO



TRES FASES DEL PROYECTO GLOBAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

La conferencia sobre el cierre de MINUGUA nos llama a reflexionar no sólo sobre el rol de esta Misión de las Naciones Unidas en Guatemala, sino también sobre lo que podríamos llamar el “proyecto global de construcción de la paz”, del cual dicha Misión es una pequeña parte. También podríamos decir que este proyecto tuvo su inicio cuando el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, presentó la “Agenda para la Paz” en 1992.¹⁰³ De esa fecha para acá, la “construcción de la paz” ha inspirado el accionar de una amplia gama de actores institucionales y sociales a lo largo y ancho del planeta.

Podemos identificar una serie de fases del proyecto global de construcción de la paz.

La primera fase es marcada por la Agenda para la Paz anunciada en 1992, en un momento de considerable optimismo, derivado de los éxitos relativos alcanzados en una primera ronda de negociaciones para la paz que tuvieron lugar al final de la Guerra Fría, como lo fueron Nicaragua y Camboya

103 La Agenda para la Paz propone el concepto de construcción de la paz en situaciones de postconflicto como “la edificación de un nuevo entorno,... la contraparte de la diplomacia preventiva, misma que busca evitar el quebrantamiento de condiciones pacíficas. Ante la irrupción del conflicto entran en acción los esfuerzos entrelazados de pacificación y de mantenimiento de condiciones pacíficas. Una vez que estos esfuerzos hayan alcanzado sus objetivos, la paz duradera y sólidamente edificada sólo se puede lograr mediante el trabajo sostenido y cooperativo de resolución de los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios que subyacen al conflicto. La diplomacia preventiva busca evitar la crisis; la construcción postconflicto de la paz busca evitar la recurrencia de conflicto.” p.12” <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> p.12. (citado en inglés). Esta agenda fue complementada en 1995 con clarificaciones importantes sobre el papel de la ONU en las tareas de mantenimiento de la paz y en la construcción de la paz en el postconflicto. En el año 2000 se publicó el informe del Panel de Naciones Unidas sobre Operaciones para la Paz, conocido como el Informe Brahimi. Dicho informe vino a agregar recomendaciones al enunciado original, incluyendo un plan para “fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para el desarrollo de estrategias para la construcción de la paz y para implementar programas en apoyo de dichas estrategias.” http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm

en 1991 y El Salvador y Mozambique en 1992. La Agenda para la Paz constituyó un esfuerzo importante en la búsqueda de las Naciones Unidas por articular su nuevo rol en el mundo postguerra Fría. Había mucho de positivo en la idea de que la consecución de la paz global se constituyera en imperativo del sistema de Naciones Unidas. Ya en esta fase temprana de conceptualización, la construcción de la paz se concebía en torno a ciertos modelos de reforma electoral y judicial; de protección de los Derechos Humanos y reforma del sector de seguridad, que buscaban construir la democracia en sociedades postguerra como medio de asegurar la paz. La construcción de la paz en situaciones de postconflicto se entendió en la ONU como un cuarto pilar que, junto a la diplomacia preventiva, la negociación para la paz y el mantenimiento de la paz, conformaban un enfoque totalizador para alcanzarla y, la seguridad tanto al interior de los Estados como entre unos y otros. Uno de los resultados esperados era el de la sinergia entre agencias de la ONU. Así, se desarrollaron modelos para transitar por etapas de ayuda humanitaria, de rehabilitación y de desarrollo, que buscaban facilitar la coordinación entre agencias especializadas en atender emergencias y las de trabajo de desarrollo, por ejemplo.

La segunda fase surgió a mediados de la década de los noventa en respuesta a la serie de crisis y retrocesos en la primera ronda de los Acuerdos de Paz. El resurgimiento de la guerra en Angola, el etnocidio en Bosnia, la incapacidad de prevenir la masacre en Ruanda, la debacle EE.UU./ONU en Somalia y el golpe de Estado de 1997 en Camboya, pese a una operación de paz que costó cerca de 2,000 millones de dólares, contribuyeron al reconocimiento de que la construcción de la paz era una tarea en extremo compleja. Simultáneamente, la proliferación de guerras entre Estados¹⁰⁴ llevó a la conceptualización de las llamadas “nuevas guerras”,¹⁰⁵ a manera de captar algunos rasgos distintivos de las violencias postGuerra Fría. Estos rasgos incluyen la ausencia de ideología, el rol de la depredación de recursos económicos, el desinterés en generar apoyo entre la población civil para los fines que se persiguen y, por ende, el altísimo costo en vidas de no combatientes. Es en este período que entre la comunidad de donantes se generaliza el reconocimiento de que el conflicto armado es parte de la problemática del desarrollo. La mayoría de agencias de desarrollo crearon unidades dedicadas a la prevención del conflicto y/o a la reconstrucción postconflicto y a la construcción de la paz.

104 En décadas recientes, todas las regiones del Sur global, así como muchas del Este, han experimentado conflictos armados de algún tipo: el África sub-Sahariana (el Cuerno de África, la región de los Grandes Lagos, África del Sur y África Occidental); América Latina (Centro América, Perú, Colombia); el Cáucaso; Asia Central y Sur (especialmente Afganistán, Tadjikistán y Sri Lanka), así como Asia del Este y Sur-Este (marcadamente Indonesia y las Filipinas). P. Wallensteen y M. Sollenberg (2000), “Armed Conflict 1989-1999” en *Journal of Peace Research* 37 (5), presenta un estudio estadístico de estos conflictos.

105 M. Kaldor (1999) *New and Old Wars Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

Conforme se ampliaron las intervenciones humanitarias en lugares como Kosovo, Sierra Leona y Afganistán, las labores de mantenimiento de la paz y de reconstrucción de postguerra presentaron nuevos retos y dilemas.

En 1997 el Banco Mundial abrió su unidad de reconstrucción de postguerra y empezó a explorar más sistemáticamente la relación entre conflicto y desarrollo. Los resultados de este trabajo se publicaron en 2003 bajo el título "Breaking the Conflict Trap". En este análisis se intenta distinguir entre el "grupo de desarrollo exitoso" compuesto "por 71 países con una población de alrededor de 4,000 millones, versus 52 países marginalizados con cerca de 1.1 mil millones de habitantes". El informe concluía que "la incidencia global de guerras civiles se verá crecientemente dominada por la guerra en el grupo de países pobres, en deterioro, y exportadores de materias primas, a la vez que decrece la incidencia de la guerra entre los países en el grupo con más éxitos en materia de desarrollo".¹⁰⁶ El enfoque de trabajo en "los pobres" y los "entrampados en el conflicto" empezó a enmarcar las prioridades y a centrar la asistencia de las agencias bilaterales y multilaterales.

Es así como en esta fase vimos la profesionalización y generalización de tareas de "construcción de la paz", sustentadas en discursos emergentes sobre las causas y el carácter de las guerras civiles contemporáneas. Las agencias bilaterales y multilaterales, así como el sistema de las Naciones Unidas, desarrollaron cada cual sus propias agendas, con algunos énfasis compartidos y con otros divergentes. El sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, de menos peso y recursos que las instituciones financieras internacionales, se enfocó mucho más en los aspectos políticos de la construcción de la paz. La reconstrucción institucional y el fortalecimiento de la democracia continuaron como ejes centrales de las misiones de las Naciones Unidas pese a la dificultad de dirimir hasta dónde se podía avanzar en esta dirección sin violar la soberanía nacional, y pese a las acusaciones de ser portadores de prejuicios y modelos occidentales. También hubo inconsistencias en estas intervenciones en cuanto que políticas económicas globales tendían a socavar las políticas globales de construcción de la paz. Como ejemplos de ello cabe mencionar cómo la generación de empleo estable o de acceso a la tierra para los excombatientes fueron obstaculizados por las políticas de ajuste estructural y de abandono de la reforma agraria promovidas por las instituciones financieras internacionales.¹⁰⁷

106 Collier, Paul, *et al.* "Breaking the Conflict Trap". Civil War and Development Policy. Washington and Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2003. P.103.

107 Esta contradicción clave se explora ampliamente con respecto a El Salvador en J. Boyce (ed) (1996) *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*. Boulder, Co. : Lynne Rienner. Véase también J. Pearce (1999) "Peacebuilding on the Periphery: The Case of Central

La absorción de ONG locales fue parte del proceso de profesionalización; contribuyó al discurso generalizado sobre “sociedad civil y construcción de la paz” que acompañó el surgimiento de la “sociedad civil” como agente imaginado del desarrollo. Ambos discursos incorporaron ideas sobre el descrédito de los Estados locales y la disminución de su papel en los niveles discursivo y de políticas en boga durante los años ochenta. Además, resultó ser extremadamente difícil hacer que los Estados nacionales tomaran en serio la construcción de la paz, pues los grupos de poder locales se resistían a invertir recursos en periferias afectadas por la guerra, especialmente cuando veían que la Comunidad Internacional estaba dispuesta a hacerlo. Conforme las multilaterales y las Naciones Unidas emprendieron las tareas de construcción de la paz, con frecuencia entendieron el fortalecimiento de la sociedad civil no sólo en términos de la sostenibilidad, sino también en función de ejercer presión sobre el Estado Nacional. Pero los tipos de organizaciones que dieron apoyo tendían a ser reflejo de organizaciones occidentales o, al menos, del resultado de los esfuerzos por convertirlas en tales. La comprensión de qué tanto esta agenda internacional contribuyó a fortalecer las dinámicas sociales internas a favor de la paz requiere de estudios empíricos.¹⁰⁸ Más bien podríamos argumentar que la emergencia de profesionales internacionales en el mantenimiento y la construcción de la paz vino a debilitar algunas capacidades locales, tanto a nivel de la sociedad civil como del Estado.

Sin embargo, a la par de una Comunidad Internacional que institucionalizaba la construcción de la paz surgieron críticas y discursos contrarios, como los siguientes:

- El concepto de seguridad humana desarrollado en los años noventa por el PNUD, intentaba ofrecer un enfoque más holístico del desarrollo, proponiendo como meta la expansión de posibilidades y oportunidades en vez del desarrollo económico como fin último y en sí mismo. El PNUD

America” en *Third World Quarterly* 1 (20) 51-68, febrero. En el trabajo titulado “Breaking the Conflict Trap” el Banco Mundial reconoce estos argumentos tardíamente y a regañadientes: “En verdad resulta probable que las políticas económicas deban particularizarse en situaciones postconflicto. Al inicio de la paz las políticas suelen ser mucho peores de lo que son en países igualmente pobres pero sin una historia reciente de conflicto. Por ende, una diferencia es simplemente que los países postconflicto se encuentran en un estadio más temprano en cuanto a reformas. En este contexto, las políticas de reformas bien pueden ser diferentes: el equilibrio entre grupos de interés es marcadamente diferente en situaciones postconflicto... Recientemente el Banco Mundial desarrolló una estrategia para encarar las necesidades y los problemas de dichos ambientes, conocida como el enfoque para países de bajos ingresos en condiciones de estrés (LICUS, en inglés en el original: *low-income countries under stress*. Nota trad.) La esencia del enfoque LICUS es que aunque muchas de las políticas sean erróneas, la capacidad y el apetito para las reformas son limitadas, por lo que sería insensato intentar una amplia gama de reformas.” Collier, Paul, op.cit. p. 154.

108 Este fue el propósito de mi estudio “Civil Society Discourses and Peace-Building in Guatemala,” en J. Howell y J. Pearce (2001) *Civil Society and Development: A Critical Exploration*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.

también levantó la preocupación por los límites impuestos a un entorno global de desigualdades y violencia.

- El protagonismo creciente de organizaciones de la sociedad civil en el Norte global con enfoques en problemas como las minas terrestres, las armas cortas, la justicia penal internacional, cuestiones de asilo y la responsabilidad empresarial en zonas de conflicto, por ejemplo. Estas organizaciones cuestionaron el involucramiento de la Comunidad Internacional en políticas que promovían el conflicto armado y no la paz, como la incapacidad de desarrollar políticas serias en torno a la exportación de armas y sus respectivos procedimientos de verificación, la desregulación de mercados que abrieron las puertas al tráfico de armas ilegal en los años noventa, el papel de las corporaciones multinacionales en la explotación y comercio de recursos que atizaban conflictos, y la contradicción entre la liberalización de los flujos de capital y los controles sobre la movilidad de la mano de obra.
- La emergencia de críticas en torno a motivaciones subyacentes a la agenda global de construcción de la paz. En primera instancia se llamó la atención sobre cómo, en situaciones de conflicto, la ayuda internacional puede atizar el conflicto en vez de reducirlo, al permitir que grupos armados sobrevivan de diversas maneras con base en la asistencia externa. Ello llevó a que agencias donantes hicieran suya la exhortación a “No Hacer Daño”¹⁰⁹ y alimentó un creciente cuerpo de estudios sobre las agendas económicas y las guerras civiles.¹¹⁰ También surgió un marco crítico para la comprensión de las agencias occidentales en su involucramiento con el Sur, enfocado en primer lugar en la evidencia del desplazamiento del “humanitarismo neutral” hacia una variedad de intervenciones políticas. Con el tiempo, este marco dio paso a una crítica lacerante hacia la agenda humanitaria global de la postguerra Fría. Mark Duffield, por ejemplo, argumentó que estaba en juego una “seguritización del desarrollo” en la que el creciente carácter político del intervencionismo occidental en áreas como el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de la

109 M. Anderson (1999) *Do No Harm*. Boulder, Co. : Lynne Rienner.

110 Esta discusión ha evolucionado de diversas maneras. Por una parte, emergió una serie de estudios en torno a las relaciones entre “Estados sombra” (“shadow states”) y la depredación de recursos. En el Banco Mundial, Paul Collier y su equipo en torno a la economía en situaciones de conflicto, empezaron a desarrollar estudios con series estadísticas y cronológicas sobre las guerras civiles, y abrieron el debate sobre cómo las agendas económicas y no las demandas acumuladas constituían la causa principal de las guerras civiles, al margen de los objetivos enunciados por algunos actores armados. Un punto de entrada a este debate –que ha generado múltiples comentarios y críticas– se encuentra en la colección editada por Berdal y Malone (2000), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Co: Lynne Rienner.

democracia, ocultaba una agenda de protección de las fronteras del mundo desarrollado del impacto de la inestabilidad en el Sur.¹¹¹

- Los críticos de la agenda global de construcción de la paz se dividieron frente al tema de la intervención humanitaria. Algunos consideraron que ese tipo de intervención era necesaria para prevenir el genocidio, mientras que otros temían las posibles consecuencias de legitimar violaciones internacionales de la soberanía nacional. Algunos apoyaban la intervención de las Naciones Unidas pero no las intervenciones unilaterales. No quedaba clara la posibilidad de construir consensos en torno a formas legítimas de intervención humanitaria, lo cual eventualmente se hizo aún menos probable cuando Estados Unidos, con el apoyo de Gran Bretaña, optó por el “cambio de régimen” en Irak bajo el pretexto de una intervención humanitaria y sin el respaldo del sistema de Naciones Unidas.
- En los años noventa emergió un contradiscurso en el campo del trabajo de resolución de conflictos, que podríamos denominar “construcción de la paz desde abajo”, mismo que sirvió de paraguas conceptual para una variedad de actividades, especialmente entre ONG internacionales. En este período surgieron muchas organizaciones dedicadas a una diversidad de actividades en torno a la paz.¹¹² El enfoque de construcción de la paz desde abajo cobró fuerza ante el fracaso de los procesos de negociación entre elites de actores armados y no armados, mismos que fueron incapaces de construir para las grandes mayorías una paz entendida en su sentido más amplio y completo. El trabajo de John Paul Lederach tuvo una influencia considerable sobre la agenda de construcción de la paz desde abajo. Lederach propuso enfoques múltiples y multidimensionales (o sea, que incluyeran a todos los niveles de la sociedad) para la construcción de la paz, así como la necesidad de cambios culturales, estructurales, personales y relacionales al interior de sociedades desgarradas por la guerra.¹¹³

111 M. Duffield (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

112 Para una visión general del papel de las ONG en la construcción de la paz, véase M. Fitzduff (2004), *Civil Societies and Peacebuilding: the new Fifth Estate?*
<http://www.un-ngls.un-ngls.org/cso/>

Los estudios sobre la construcción de la paz en países concretos son numerosos. Para Sri Lanka, por ejemplo, véase C. Orjuela así como J. Goodhand y N. Lewer (1999) “Sri Lanka: NGOs and peace-building in complex political emergencies” en *Third World Quarterly* 20 (1) 69-87. Véase también J. Goodhand junto a P. Atkinson, *Conflict and Aid: Enhancing the Peace-building impact of International Engagement: A synthesis of findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka*. London: International Alert.

113 J.P. Lederach (1997) *Building Peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington DC: United States Institute for Peace Press.

Tercera fase. Desde entonces, mucho se ha hecho en nombre de la construcción de la paz. Sin embargo, en esta ponencia se argumenta que los resultados siguen siendo decepcionantes. El impacto del 9/11 de 2001, a lo cual siguió la invasión de Irak en 2003, creó un nuevo contexto internacional menos favorable a las Naciones Unidas y a la agenda de construcción de la paz, que aún no había probado su capacidad de construir las bases de la paz global. Considero que actualmente nos encontramos en una tercera fase de la agenda de construcción de la paz que consiste en un proceso de reflexión crítica sobre este empeño. El taller internacional organizado por el IDRC en Canadá en 2001 bajo el nombre de *¿Qué tipo de paz?* representa un esfuerzo dentro de esta fase. El taller buscaba desentrañar quiénes se estaban beneficiando de los múltiples programas de construcción de la paz, y formó parte de la creciente toma de conciencia de que la construcción de una paz sostenible a nivel mundial estaba resultando ser una tarea escurridiza. ¿La paz de quiénes y para quiénes? Estas resultan ser cuestiones clave a dirimir en esta tercera fase y a clarificar para el futuro.

En esta presentación no pretendo argumentar a favor de abandonar el proyecto global de construcción de la paz, puesto que esta tarea tiene una inmensa importancia para la humanidad. Más bien me propongo emitir un llamado para que aprendamos algunas de las lecciones que se desprenden de la gran cantidad de recursos, humanos y de capital, que hasta ahora se han invertido en este esfuerzo, para que entremos en una cuarta fase mejor preparados intelectual y prácticamente. Intentaré identificar algunas lecciones clave que emergen del pensamiento y de la práctica en torno a la construcción de la paz en el transcurso de la última década e incluso más allá, así como promover el debate.¹¹⁴ Mi ponencia se enfocará en tres “niveles” o “espacios” en los cuales se ha desenvuelto el proyecto global de construcción de la paz: la “comunidad internacional,” el “Estado Nacional,” y la “Sociedad Civil”.¹¹⁵

114 Esta presentación se basa en los siguientes estudios de campo: estudio micro-regional en curso sobre la construcción de la paz en Huehuetenango, que empezó en 1998, y otro estudio comparativo de las postguerras de El Salvador, Nicaragua, Perú, y del conflicto en curso en Colombia. También se basa en investigación de una situación de conflicto en el norte de Inglaterra, que involucra a varones jóvenes que protagonizaron desórdenes violentos en la ciudad de Bradford en 2001. En segundo lugar, la ponencia se alimenta de mi participación en numerosas conferencias internacionales sobre la construcción de la paz que han tenido lugar en la última década y que han involucrado a muchos implementadores, donantes, diseñadores de políticas y académicos que se desenvuelven en este campo.

115 He colocado comillas alrededor de estos términos para indicar que son categorías problemáticas y cuestionadas.

LA CONSTRUCCIÓN GLOBAL DE LA PAZ DESDE 1992: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

1. LA “COMUNIDAD INTERNACIONAL” Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: ¿HUMANITARISMO BENIGNO O INTERESES ESTRATÉGICOS?

Si bien hemos visto emerger un enfoque crítico de la agenda global de construcción de la paz, para muchos ésta siempre careció de legitimidad. Algunos asocian esta agenda con el presupuesto insostenible de que los países ricos del Norte global sean portadores “neutrales” de políticas y financiamiento para la construcción de la paz al Sur global desgarrado por la guerra. Desde El Salvador hasta Afganistán, pocos de los conflictos en el Sur global podían entenderse sin tomar en cuenta el papel de los países ricos del Norte durante la Guerra Fría y la utilización del “Tercer Mundo” (como se le conocía) como campo de batalla.

También es problemático hablar de una “comunidad internacional” y la construcción de la paz global en la postguerra Fría. Las organizaciones que componen a los actores internacionales en este campo varían enormemente en cuanto a poder, riqueza, objetivos y valores. Cuando hablamos de la “comunidad internacional” y la construcción de la paz, las más de las veces nos estamos refiriendo a instituciones multilaterales y bilaterales que, por ejemplo, poseen muchos más recursos y poder que las Naciones Unidas, y que reflejan las relaciones desiguales de poder en el sistema internacional, así como el dominio de Estados Unidos dentro del mismo. Por lo tanto, es necesario ser cautelosos al utilizar el término “comunidad internacional”. Algunas de las contradicciones y debilidades del proyecto global de construcción de la paz derivan precisamente de las diferentes perspectivas y prácticas de las organizaciones que lo implementan. Y si incluimos a las ONG internacionales, el panorama se vuelve aún más diverso y complejo. Estas contradicciones han provocado grandes desconfianzas en el proyecto, mientras que otros, al menos de principio, reconocen su importancia humanitaria global. Aclarar las interrogantes clave –¿la paz de quiénes?, ¿la paz para quiénes?–, cobra mayor importancia a la luz de las desconfianzas, mismas que se han intensificado con la guerra en Irak. Lo que está en juego es la legitimidad del proyecto global de construcción de la paz.

A continuación presentaré cuatro debilidades y una fortaleza significativas (claro está que hay muchas otras), a manera de ilustrar algunos de los problemas en la teoría y en la práctica del proyecto global de construcción de la paz en el nivel de la “comunidad internacional”.

EL FRACASO EN LA PROMOCIÓN DE UNA PAZ ECONÓMICA

El proyecto global de construcción de la paz emergió a la par de un proyecto económico global mediante el cual se ha promovido el modelo de desarrollo económico que conocemos como neoliberalismo, aduciendo que ultimadamente beneficiaría a toda la humanidad. En un libro de ensayos sobre el proceso de construcción de la paz en El Salvador, James Boyce advirtió al mundo sobre los peligros de este presupuesto en el caso de un país que se recupera de la guerra.¹¹⁶ La economía neoliberal no prioriza –y con frecuencia contradice– tareas urgentes de la postguerra como lo son la generación de empleo para excombatientes; la sostenibilidad de la agricultura de subsistencia para poblaciones campesinas desplazadas y refugiadas frente a la prioridad otorgada a la agricultura de exportación; la inversión en infraestructura en zonas desgarradas por la guerra pero que poseen un potencial de mercado limitado, y políticas activas de redistribución de la tierra para promover la equidad social, de género y étnica, por ejemplo. La evidencia sugiere que las políticas económicas han debilitado más de lo que han fortalecido la construcción de la paz. A continuación se presentan algunos ejemplos de ello.

- El debilitamiento de la idea del Estado como instrumento legítimo para la distribución de recursos con base a algún tipo de “interés común.” En aquellos contextos en que el Estado es débil o bien emerge de la guerra manteniendo la representación de una minoría de la población, es limitada su capacidad de promover el cambio con base en el interés de las mayorías.
- La migración que resulta coherente con la flexibilidad neoliberal del mercado de trabajo, ha constituido el único mecanismo de sobrevivencia para muchos en contextos de desgarramientos por conflicto o la guerra. Bajo el ala de intermediarios gananciosos, miles han emprendido travesías peligrosas hacia lugares de empleo más favorable, donde al llegar suelen encontrar legislaciones restrictivas en materia de migración y asilo, o bien se encuentran sumidos en economías subterráneas, con las consecuentes vulnerabilidades e inseguridades. La migración también tiene como posible secuela el abandono o el resquebrajamiento familiar, aunque las remesas también se constituyen en fuente de sobrevivencia familiar en las comunidades de origen del migrante.
- La subordinación de la construcción de la paz a los imperativos de la sobrevivencia económica debido a los déficit crónicos que enfrenta la población pobre. Una interpretación verosímil de por qué la población rural guatemalteca no le otorgó importancia al referendo sobre los

116 Boyce, J.(ed) (1996) *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*. Boulder, Co: Lynne Rienner.

Acuerdos de Paz realizado en 1999, es que su preocupación estaba centrada en la reciente alza de los precios de la electricidad, servicio al cual muchos recién habían logrado acceso, pero por el cual difícilmente podían pagar precios de mercado.

- La inseguridad de postguerra, particularmente entre los varones jóvenes con poca perspectiva de hallar un futuro estable en el mercado de trabajo formal o en la agricultura sostenible. Las maras o pandillas en Centroamérica son un ejemplo de esta situación; o sea, la juventud urbana y rural criminalizada. Este es un vocabulario de la postguerra más que de la guerra en Centroamérica.
- La depredación de recursos y la actividad económica ilegal en las economías formales debilitadas. Una amplia gama de estudiosos ha vinculado estos fenómenos al conflicto armado. Sin embargo, el tráfico de drogas y su corolario frecuente de tráfico de armas han jugado un papel importante en la persistencia de la violencia luego de la firma de acuerdos de paz; ambas actividades suelen tener relación con la ausencia de políticas internacionales adecuadas y de mecanismos de control. Armamento proveniente de sociedades que han llegado a acuerdos de paz se ha encaminado hacia sociedades desgarradas por la guerra, como es el caso de armas nicaragüenses trasladadas a Colombia. Las mafias de la droga que han proliferado en países desgarrados por la guerra, como Colombia, han desarrollado vínculos con grupos armados estatales y para-estatales en países donde, si bien formalmente existe la paz, el Estado de Derecho es tan débil que el país se convierte en lugar importante para el flujo de drogas, como el caso de Guatemala.
- La ayuda para el desarrollo ha perdido relevancia conforme las emergencias humanitarias y la reconstrucción de postguerra crecen en importancia para la Comunidad Internacional y absorben sus recursos. Los críticos de este fenómeno argumentan que ello refleja la “seguritización” del desarrollo.¹¹⁷ Argumentan que los países ricos están más interesados en proteger sus fronteras frente a la inestabilidad y la migración provenientes del Sur, que en proveer el tipo de asistencia humanitaria y para el desarrollo que ayudaría a superar el desgarramiento de la guerra de manera sostenida y a largo plazo. La reducción paulatina de asistencia para el desarrollo viene ocurriendo pese al temprano reconocimiento de que la construcción de la paz requiere de alguna continuidad entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Los retos planteados por el desarrollo sostenible en sociedades de

117 Duffield, M. (2001) op.cit.

postguerra han resultado mucho más complejos de lo que esta fórmula simplista suponía, lo cual no es decir que hayan fluido los recursos necesarios. Es posible argumentar que el mayor golpe al proceso de reconstrucción de postguerra en Huehuetenango fue la caída del precio del café en el mercado mundial en el año 2000, ocasionado en parte por el estímulo que se dio a Vietnam en el cultivo de café para un mercado desregulado. La combinación entre las fuerzas de mercado y la ausencia de planificación y asistencia para el desarrollo tuvieron un impacto devastador sobre aquellas comunidades que cifraron en el cultivo del café sus expectativas para el desarrollo en la postguerra.¹¹⁸

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ SIGUE SIENDO CONCEPTUALMENTE DÉBIL

- La importancia del contexto y la secuencia. Es evidente la importancia de conceptualizar la construcción de la paz a manera de facilitar el aprendizaje entre distintos contextos. El contexto es, sin lugar a dudas, un factor vital en los procesos de construcción de la paz. Así, los académicos han llamado la atención sobre tres tipos de situación de postguerra. En la primera, el objetivo mínimo consiste en evitar el resurgimiento del conflicto original; la segunda persigue evitar el estallido de nueva violencia y, la más ambiciosa, busca establecer las estructuras políticas, económicas y sociales propicias para los procesos políticos pacíficos.¹¹⁹ Cada una de estas situaciones requiere esfuerzos particulares de construcción de la paz y no vale decir que necesariamente se suceden de manera cronológica ni constituyen un recetario. Tomar en cuenta el contexto y las secuencias apropiadas requiere claridad conceptual sobre el propósito del ejercicio, lo cual permite que en el terreno los implementadores tengan la flexibilidad de tomar decisiones y de contribuir con nuevos aportes conceptuales.
- La debilidad de los modelos genéricos. Los donantes internacionales desarrollan marcos discursivos que hacen posible atraer fondos hacia el campo de trabajo. Sin embargo, no suele haber el tiempo suficiente para resolver adecuadamente los retos contextuales ni para desarrollar las conceptualizaciones que emanan del contexto, en vez de aplicar modelos generados externamente.

118 El número de personas empleadas en el café en la región cayó de 71,240 en 1999-2000 a 47,890 en 2000-2001. Cuadernos de Trabajo sobre Migración (2001), *Estudio sobre la crisis de la caficultura y su efecto en el empleo en Guatemala*. OIM, Guatemala, p. 41.

119 A. Suhrke y A. Strand (2000). "The logic of Conflictual Peace-building" in S. Barakat (ed) *Reconstruction after War*. London; I.B. Taurus, en proceso de edición: «<http://www.cmi.no/arca.cfm>» <http://www.cmi.no/arca.cfm> derivado de Cousens, E. and Kumar, C. (2001) *Peace-building as politics*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.

DÉFICIT DE IMPLEMENTACIÓN

- Las regiones desgarradas por la guerra presentan dinámicas sociales complejas que escapan a los cronogramas y a los marcos de proyecto de los donantes. La especificidad contextual necesariamente contiene la especificidad social. Al menos en los contextos que he explorado, la Comunidad Internacional suele tener poca capacidad de construir su intervención con base en procesos de aprendizaje profundo con la población local. Vale decir que el aprendizaje profundo es distinto a las rápidas visitas de evaluación por parte de representantes de los organismos internacionales. Yo, aún sigo aprendiendo sobre las complejidades de Huehuetenango, una región con nueve identidades étnicas distintas localizadas en 31 municipios, y reconozco que sólo se puede aprender hablando con las comunidades indígenas y con los líderes del movimiento pan-Maya, valorando y respetando sus particulares visiones del mundo. Pero que Huehuetenango fuera uno de los departamentos más complejos de Guatemala en términos de etnicidad, no impidió que los constructores internacionales de la paz desarrollaran sus propuestas para la región sin la participación de la población indígena, misma que constituye el 65% del total en esa región. Los profesionistas internacionales tampoco tomaron en cuenta las dinámicas sociales de género en el departamento, mismas que también eran sumamente complejas. Pese a que la participación de las mujeres seguía siendo bastante limitada por la persistencia de la patriarquía, la discriminación en la educación formal y la pobreza, había muchas mujeres dispuestas y con posibilidades de participar. Si bien las divisiones entre indígenas y *ladinas* evitó que las mujeres alcanzaran la unidad de propósitos, es necesario que los procesos de construcción de la paz tomen en cuenta estas complejidades sociales así como el legado de relaciones de desigualdad en cuanto a poder y oportunidades.
- Las capacidades en la construcción internacional de la paz. Es indudable que la eficiencia y la capacidad de implementación son atributos importantes de los constructores internacionales de la paz. Sin embargo, en el caso de sociedades desgarradas por la guerra, la empatía y la capacidad de escuchar pueden resultar igualmente importantes porque facilitan la construcción de confianza con la población local y estimulan la credibilidad de las agendas externas. Pero es el caso que las agencias internacionales pocas veces valoran este tipo de cualidades. Pese a sus agendas de inclusividad y de promoción democrática, muchas agencias siguen siendo burocráticas y poco representativas de las diferencias de género y de la diversidad étnica. Si bien es cierto que reclutan personal proveniente de una diversidad de culturas, la educación occidental sigue

siendo la base a partir de la cual se selecciona; vale decir que ello no siempre garantiza la capacidad de trabajar en ambientes desgarrados por la guerra. La Comunidad Internacional de construcción de la paz necesita revisar sus propios procesos institucionales a la luz de sus proyectos específicos y tratar de reconocer el tipo de atributos que, en materia de personal, sean más efectivos para la construcción de la paz.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y EL CAMBIO SOCIAL/POLÍTICO

- La *Agenda para la Paz* y sus documentos adjuntos reconocían la amplitud y profundidad de las problemáticas que presenta la construcción de la paz en situaciones de postconflicto. Las mismas incluyen la desmilitarización, el control de armas cortas, la reforma institucional, el fortalecimiento de los sistemas policiales y de justicia, el monitoreo de los Derechos Humanos, la reforma electoral y el desarrollo social y económico.¹²⁰ Ésta es una agenda profundamente política, y existen fuertes debates sobre hasta dónde estas tareas pueden y deben ser cumplidas desde fuera de la sociedad. En sus documentos al respecto, la ONU reconoce responsabilidad de ofrecer asistencia técnica para apoyar la transformación de estructuras y capacidades nacionales deficientes, así como para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. “La autoridad del sistema de Naciones Unidas para actuar en este campo” se argumenta en la *Agenda para la Paz*, “debe descansar en el consenso de que la paz social es tan importante como la paz estratégica o política. Existe una relación evidente entre las prácticas democráticas –como son el Estado de Derecho y la transparencia en la toma de decisiones– y el logro de la paz y la seguridad profundas en cualquier orden político nuevo y estable”.¹²¹ Sin embargo, tanto Naciones Unidas como otras agencias externas se encuentran en una posición difícil cuando se adentran en el campo del cambio político. Mientras que es posible argumentar que la ONU posee la mayor legitimidad para este tipo de actividades, son muchos los donantes que se han involucrado en esta área de trabajo con mucha menos justificación. Cabe preguntarse cómo el proyecto global de construcción de la paz puede avanzar en el entendimiento de los cambios políticos capaces de garantizar la paz y, simultáneamente, ofrecer las justificaciones legítimas para promover dichos cambios en contextos desgarrados por la guerra.
- Agentes locales de cambio. Las dificultades inherentes a los procesos de construcción de la paz “impulsados desde afuera” significan que los agentes

120 Supplement to an Agenda for Peace, enero 1995, <http://www.un.org/Docs/SG.agsupp.html> p. 9

121 *Agenda for Peace, op cit.*, página 13.

locales de cambio adquieren una importancia clave dentro del proyecto. Sin embargo, dentro del campo de construcción de la paz hay poca reflexión sobre quiénes debieran ser los agentes de cambio o sobre la relación entre agentes externos e internos. Aún así, la Comunidad Internacional ha jugado un rol importante en la conformación de agentes internos/locales. Se han creado muchas ONG en contextos de postguerra para implementar el trabajo de la paz, pero han sido construidas conforme a los modelos institucionales occidentales y a los requerimientos de los donantes y en ese proceso con frecuencia se han distanciado de las mayorías en su sociedad. Suele ser el caso que la comunidad de donantes se sienta más segura trabajando con personas que poseen altos niveles de educación formal y estilos de vida occidentales, pero ello no necesariamente los convierte en los agentes idóneos para la construcción de la paz. Al crear ONG a su imagen y semejanza, que reflejan fielmente su mentalidad proyectista y sus enfoques de poblaciones o problemas meta, los donantes externos corren el riesgo de estar capacitando a constructores de la paz que operan en una cultura jerárquica y burocratizada. Con frecuencia la construcción de procesos sostenibles en el largo plazo se ve debilitada por la incapacidad de reconocer y empoderar a una amplia gama de agentes locales de cambio como manera de encontrar las formas de influenciar la agenda de postguerra. Este aspecto suele ser de particular importancia, por ejemplo, cuando se trata de empoderar la participación de las mujeres en el futuro de su país, tomando en cuenta que, previo a la guerra, muchas de ellas carecían de voz en el espacio público.

SOSTENIBILIDAD DE PROGRAMAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

- El mejor humanitarismo internacional es consistente, humilde, y consciente de sus limitaciones en comparación con los actores locales, y por ello estimula una cultura institucional de aprendizaje. Este humanitarismo reconoce que la sostenibilidad de los programas de construcción de la paz depende de cómo los agentes locales los hacen avanzar. Al finalizar uno de los grandes programas implementados en Huehuetenango, la gente quedó tocando desesperadamente a las puertas de las embajadas en busca de financiamiento para continuar el trabajo, dada la ausencia de un compromiso serio con el proceso de construcción de la paz por parte de las autoridades locales y del gobierno central. Los donantes internacionales necesitan incorporar la problemática de la sostenibilidad desde la planificación misma de sus proyectos.

LOGRAR EL ESPACIO SEGURO PARA LOS PROCESOS LOCALES DE CAMBIO

- Como un elemento positivo, cabe apuntar que frecuentemente la Comunidad Internacional ha sido un factor clave para el mantenimiento de un espacio seguro en el cual la población local pueda participar en los debates de la paz. Esto se ha logrado mediante la priorización de los Derechos Humanos y del Estado de Derecho, así como mediante el monitoreo. Si consideramos que los procesos de postguerra involucran transformaciones profundas y fundamentales en una gama de esferas, la capacidad de disentir sin riesgo es una de las mayores ganancias obtenidas por los agentes locales de cambio bajo el manto de la presencia internacional. El papel de MINUGUA en Guatemala fue extremadamente importante en este aspecto, pues contribuyó a asegurar que los Acuerdos de Paz se mantuvieran en la agenda nacional cuando muchos en el país hubieran preferido que desaparecieran.

2. ESTADOS NACIONALES: ¿QUÉ TIPO DE ESTADO CONSTRUYE LA PAZ SOSTENIBLE?

El proyecto global de construcción de la paz ha coincidido con el debilitamiento del Estado Nacional como fuente de la redistribución de recursos y de generación de consensos. Las ideas económicas neoliberales han cuestionado el papel del Estado a la vez que han enfatizado el del mercado. Pero en aquellos contextos en los cuales el Estado estaba parcialmente formado, o bien es considerado como un Estado “fracasado”, o “colapsado”, resulta obligado preguntarse cómo construir la capacidad institucional legítima para manejar la reconstrucción social de manera justa. Los conceptos de Estado fracasado o colapsado han sido utilizados extensamente en África y Asia. Pero aún en aquellos casos donde el Estado no ha colapsado institucionalmente, como por ejemplo en Centro y Sur América, si se puede considerar que en muchos casos ha fracasado en cuanto a lograr medios de vida adecuados para la mayoría de sus ciudadanos. Se dan algunos casos en los que grupos étnicos han sido excluidos sistemáticamente del reconocimiento como ciudadanos, lo cual ha dejado un legado de déficit histórico que, sin la atención necesaria, pueden socavar seriamente la paz.

Los Estados latinoamericanos se insertan en sociedades con altos niveles de desigualdad. Para aprender sobre la construcción de la paz debemos entender que el poder extremo y la desigualdad de riqueza son antítesis de la paz. Estas cuestiones son centrales al problema teórico de la construcción de la paz. El objetivo más importante en la primera fase del proyecto es evitar que el conflicto original vuelva a irrumpir, lo cual lleva a priorizar cuestiones prácticas tales como los excombatientes y las poblaciones desplazadas y refugiadas. Sin embargo, con el paso del tiempo se pasa a las fases de evitar el surgimiento de nuevas violencias y de construcción de las estructuras políticas, económicas y sociales conducentes a procesos políticos pacíficos; eso implica la compleja

búsqueda filosófica de las condiciones para una sociedad en paz. Sobre eso habrá muchas ideas, pero me atrevo a decir que en ningún lugar del planeta se ha llegado a identificar dichas condiciones. Lo que sí sabemos es que no consisten en una serie de proyectos o de intervenciones técnicas. A continuación se mencionan algunos de los muchos tópicos y temas que requieren de debates amplios y exhaustivos si hemos de alcanzar algún grado de comprensión sobre las condiciones para la paz. El debate debe contar con la participación del mayor número posible de personas en espacios seguros, donde la riqueza y el poder pre-existentes no determinen el resultado de la discusión.

- Con frecuencia la guerra exagera las desigualdades de la pre-guerra, a la vez que puede abrir posibilidades de confrontarlas al final del conflicto. Esto es cierto en el caso de las exclusiones de género, etnia y clase. La representación de visiones alternativas de futuro de los indígenas en cuanto a sus propias expectativas culturales y espirituales, por ejemplo, ha tenido poca cabida en las visiones del Estado guatemalteco y sus estrategias de construcción de la paz. Cuando se han incluido algunas visiones, más pareciera que se espera su integración a una perspectiva hegemónica y previamente dada, en vez de entender a los indígenas como socios en el diseño de una nueva perspectiva de Estado que reconozca su derecho ciudadano de participar en la conformación del destino de la nación.
- Un proceso sostenible de construcción de la paz es improbable si la misma élite confrontada en la guerra mantiene el poder, o nuevas élites la sustituyen. Todo lo contrario, pues la sociedad seguirá polarizada, llena de resentimiento y deseo de venganza, con el trauma y la tragedia como factores de futuro. Los varones jóvenes y pobres son especialmente vulnerables a las experiencias de socialización por violencia, trauma y futuros desesperanzadores, todo lo cual puede llevarlos hacia tácticas de sobrevivencia *de facto* que suelen ser contrarias a la paz y que impactan negativamente la capacidad de las mujeres jóvenes de asumir las tareas de la paz. Es por ello que se vuelve tan importante y problemática la construcción del Estado mediante procesos participativos. Por otra parte, los procesos de cambio pueden ser altamente conflictivos, lo cual obliga a plantear la siguiente interrogante: ¿Cómo pueden los procesos de construcción de la paz posibilitar el cambio sin que irrumpa nuevamente la violencia y en maneras que vayan dando nueva forma al Estado y a sus instituciones de gobierno, logrando que el poder se transfiera a nuevos grupos y generaciones sociales? La transferencia de poder también es parte de la construcción de la paz, pero encuentra grandes resistencias.
- El Estado de Derecho es fundamental para someter estas resistencias a mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía. El Estado

de Derecho protege la participación de nuevas voces en el orden social. También construye confianza en la justeza de las instituciones estatales y en su capacidad de proveer seguridad para todos los ciudadanos, ricos y pobres por igual. Algunos incluso dirían que no es posible la construcción de la paz sin un contexto donde prive el Estado de Derecho. En este sentido, ningún Estado puede contribuir a la construcción de la paz a menos que pueda garantizar el Estado de Derecho y la igualdad de todos ante el mismo.

- El Estado debe desarrollar instituciones democráticas capaces de habilitar la más amplia participación de la sociedad en el proyecto de construcción de la paz, y capaces de facilitar el cambio. ¿Con base en qué visión de “democracia” debiera construirse? Un dirigente Maya me habló sobre lo difícil que resulta contribuir con perspectivas democráticas desde la cosmovisión indígena cuando resulta que los griegos ya definieron todo.¹²² Sin embargo, los indígenas tienen muchísimo qué ofrecer. Por ejemplo, su cultura de servicio a la comunidad como fin en sí mismo, no como obligación; el valor que se adjudica a la experiencia; la manera en que la comunidad identifica candidatos para puestos en base a sus cualidades en vez de que el individuo mismo se proponga como candidato en base a su deseo de ocupar un puesto. Un Estado capaz de llegar a implementar una agenda de paz debe basarse en la valoración de las contribuciones de los ciudadanos de todas las culturas, a la vez que encuentra maneras de sortear y superar las incompatibilidades.

3. *LA SOCIEDAD CIVIL: ¿CÓMO PUEDE EN ESTE ESPACIO Y SU VIDA ASOCIATIVA CONTRIBUIR A LA EMERGENCIA DE CONDICIONES PARA UNA SOCIEDAD EN PAZ?*

En un estudio sobre las relaciones entre el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de la paz en Guatemala, encontré que donantes internacionales bien intencionados, muchas veces, habían adoptado un enfoque muy técnico e instrumentalizado de la idea de “sociedad civil”.¹²³ Así las cosas, la sociedad civil se convirtió en una herramienta de procesos cuyos parámetros eran decididos por los donantes, y que convertían a las ONG y a las organizaciones sociales en proyectos de una agenda decidida y dinamizada desde el exterior. Es por ello que otro dirigente Maya me dijo en Huehuetenango que la “sociedad civil” había hecho mucho daño. El discurso y sus prácticas asociadas habían dividido a los Mayas en vez de fortalecerlos, desarticulando a las bien financiadas organizaciones basadas en la capital de las áreas rurales, por ejemplo. Sin embargo, es posible argumentar que el papel de la “sociedad

122 Entrevista con Benjamín Chaj, 19/05/03.

123 J. Howell y J. Pearce op.cit.

civil” local en la construcción de la paz es más importante que los de la Comunidad Internacional y del Estado Nacional. Si la vida asociativa local es fecunda y estimula la participación en el debate de temas clave de la recuperación de postguerra, contribuirá tanto al desarrollo del Estado como a asegurar que la Comunidad Internacional brinde los apoyos apropiados. Pero la realidad suele ser que la vida asociativa es débil en los contextos de postguerra, lo cual hace que el trabajo de “fortalecimiento” sea vital, aunque también pueda resultar divisivo y dañino. ¿Qué hemos aprendido sobre este tema?

- La “sociedad civil” en sí misma no constituye una panacea para la construcción de la paz. En un estudio reciente sobre sociedad civil y construcción de la paz en Sri Lanka, se concluye que la sociedad civil es “necesaria pero no suficiente”.¹²⁴ El autor encontró (al igual que yo lo hice en Guatemala) que muchas actividades cobijadas bajo el paraguas de sociedad civil eran jerárquicas y llegaban a la periferia rural desde un centro urbano. El autor argumenta que sociedad civil no es lo mismo que “el pueblo” o “desde abajo.” “El trabajo de construcción de la paz en Sri Lanka se hace a través (de manera fragmentada) de proyectos y por ONGs (sic) en vez de en la forma de un movimiento social dinámico y de masas”.¹²⁵
- La sociedad civil es el eje para el debate en torno a las condiciones para una sociedad en paz que permita generar formación (fortalecimiento y democratización) del Estado. Esto lo ha demostrado la historia hasta el presente. Las asociaciones emergen en torno a esfuerzos por enfrentar a los detentadores del poder en problemáticas particulares o bien para cuestionar la racionalidad misma del poder que detentan. A veces quienes detentan el poder acuden a la violencia para resistirse a estos cambios; a veces también quienes buscan el cambio toman la forma de agrupaciones “no civiles” para promover su causa por medio de la violencia. Pero la vida asociativa puede convertirse en fuente de construcción de la paz sostenible cuando se constituye en el centro del debate libre y sin amenazas, cuando implementa acciones no violentas a favor del cambio, y cuando propicia la participación ciudadana y el cuestionamiento. Bajo estas condiciones la sociedad civil puede contribuir a la construcción de un Estado que reconozca a los grupos ciudadanos previamente excluidos. La vida asociativa puede ser fuente de transparencia y puede encarar las divisiones étnicas por medio de procesos educativos, así como puede

124 C. Orjuela (2003) “Building Peace in Sri Lanka: A Role for Civil Society?” En *Journal of Peace Research* 40(2) 210.

125 Ibid.

sugerir políticas económicas más justas. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que la vida asociativa pueda realizar todas estas cosas, pues refleja las diferencias de poder y de riqueza, así como visiones del mundo muchas veces contradictorias. Pero sin un espacio autónomo de formación de opinión pública y de disenso, es difícil concebir la emergencia de Estados comprometidos con la construcción de la paz en función de los intereses de toda la ciudadanía.

*CONCLUSIÓN: APRENDIZAJES CLAVE HACIA UNA CUARTA
FASE DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ*

Considero que en esta cuarta fase la construcción de la paz ya no debe ser entendida como un flujo de fondos profesionalizado y dinamizado por los donantes internacionales y basado en la aplicación de modelos generados desde arriba y desde afuera. Más bien, la construcción de la paz deberá entenderse con rasgos como los siguientes.

- La construcción de un consenso ético global en torno a los principios de la construcción de la paz derivado del aprendizaje de campo, de la reflexión crítica, y del conjunto del pensamiento humanitario existente.
- Priorizar la construcción de una economía global para la paz.
- Enfoques contextualmente enraizados, enriquecidos conceptualmente por los aprendizajes transculturales apropiados, en vez de acudir a modelos generalizados.
- La seguridad es un tema de la paz y no del orden, especialmente no de un orden impuesto por una nación sobre otras ni de una elite sobre el resto de la sociedad.
- La generación que detenta el poder debe asumir la responsabilidad de los procesos de socialización de su juventud, en vez de satanizar a los jóvenes que crecieron en la guerra y la violencia, en familias resquebrajadas y sin recibir los cuidados y atenciones básicos.
- Los Acuerdos de Paz que se erigen sobre injusticias de género o étnicas, o sea, que permiten que un género y/o grupo étnico domine la paz, tendrán poca probabilidad de alcanzar la paz sostenible, pues excluyen del proceso a voces clave. La construcción de la paz debe confrontar la desigualdad social y empoderar a los agentes de cambio para que venzan la resistencia al abordaje de este tema.
- Las capacidades para la construcción de la paz en los trabajadores de campo deben ser valoradas junto a sus habilidades administrativas. Me refiero a la capacidad de escuchar, la sensibilidad frente a las víctimas de

la guerra, el acceso a las herramientas necesarias para tratar con los victimarios de la guerra. Ello construirá confianza y creará las condiciones para que la Comunidad Internacional trabaje con los agentes de cambio en vez de convertirlos en reflejos de las organizaciones occidentales.

- Reconocer la complejidad social y tomarla muy en cuenta antes del diseño de los programas de los donantes.
- Aceptar los límites de la construcción de la paz desde afuera y los daños potenciales que puede ocasionar el financiamiento externo, a la par de su potencial para hacer el bien.
- Reconocer la importancia de la “sociedad civil” como un campo de sociabilidad compleja en donde mejor se genera el pensamiento para las condiciones de una sociedad en paz, siempre y cuando las personas tengan la seguridad de poder expresar sus ideas libremente y de confrontar a los detentadores del poder en formas no violentas. Dado que la sociedad civil misma se diferencia en términos de poder y riqueza, apoyar a las voces más débiles puede ser un enfoque estratégico y válido para la construcción de la paz.
- Reconocer que la prevalencia del Estado de Derecho es fundamental para la posibilidad de que las organizaciones relativamente más débiles de la sociedad civil puedan desarrollar su capacidad de influenciar la agenda de construcción de la paz y, ultimadamente, la construcción de un Estado con políticas serias de construcción de la paz.
- Priorizar el problema de la violencia como un reto vigente para toda la humanidad, incluido un Norte global. La construcción de la paz global debe rechazar la violencia en todas sus formas y priorizar la construcción de las condiciones para una sociedad sin violencia.

RAQUEL ZELAYA



Es interesante que en el marco de este Congreso se incluya el tema de la Cooperación Internacional, desde diversas perspectivas y experiencias. Este aporte deberá ser reflexionado y analizado por los actores nacionales en su conjunto, particularmente por quienes, cuando finalice el mandato de MINUGUA tengan, a lo interno de Guatemala, más responsabilidades institucionales en el manejo de la Cooperación Internacional, de cara al cumplimiento de una agenda de paz prioritaria, pertinente y con visión de largo plazo.

Hemos dado un recorrido general sobre los diversos aportes de la Cooperación Internacional, en las diferentes fases del proceso de paz guatemalteco, tanto en términos de cooperación técnica y financiera, como de apoyos de orden político y diplomático y lo hemos vinculado, según el caso, a Gobiernos, Agencias de Cooperación, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales, entidades, agentes de cambio local multilaterales y agencias del Sistema de las Naciones Unidas, entre otros, sin excluir el tema de la prensa internacional y de misiones especiales como las que han acompañado nuestros procesos electorales.

A ese respecto y en adición a lo que mencionara el doctor Rosenthal, quisiera destacar el papel que desempeñó el Gobierno Español para apoyar, en 1986, la organización de reuniones informales que sirvieran para impulsar el proceso de diálogo entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla; aunque sin resultados concretos, éstas deben valorarse en el marco de la polarización existente en ese momento en Guatemala. Asimismo, la iniciativa de Esquipulas I y II, cuando en el ámbito regional se tomaron decisiones estratégicas para llegar a la solución negociada de sus conflictos armados, como la mejor vía hacia la democratización del área centroamericana, a la vez que la iniciativa de Contadora ampliaba este apoyo al ámbito latinoamericano. En la línea de encuentros informales, cabe mencionar al Gobierno Noruego y a la comunidad de San Egidio, como impulsores de reuniones entre oficiales del Ejército y dirigentes de la URNG, o entre comisiones negociadoras, a manera de puentes de comunicación para facilitar el clima de las negociaciones formales.

Diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas hicieron aportes y presentaciones técnicas a la mesa de negociaciones, a efecto de que recibiera en forma directa, objetiva y calificada, insumos imparciales para la definición

de diversos compromisos de paz. El gobierno de México acogió refugiados en condiciones de dignidad y seguridad; también, durante varios años ofreció las facilidades necesarias para que se llevaran a cabo las negociaciones entre el gobierno guatemalteco y la URNG.

Considero importante, por el contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz –que interpretan las legítimas aspiraciones de la sociedad y contribuyen a un acuerdo nacional para el desarrollo integral del país–, que por contribuir al éxito del proceso, el papel de la Comunidad Internacional requiere un análisis que vaya más allá de la conducta referida, a acciones puntuales relacionadas con los Acuerdos. Con esta reflexión, a la vez que valoro el apoyo y financiamiento tanto en préstamos como donaciones para temas prioritarios como justicia, desarrollo rural, Policía Nacional Civil, Derechos Humanos y educación bilingüe, llevo el análisis del papel de la Comunidad Internacional a un ámbito que ha sido planteado recientemente de manera oficial, en cuanto a las asimetrías en las relaciones económicas, evidenciadas de forma particular en las relaciones comerciales. Sin desconocer los procesos de negociaciones de tratados de libre comercio, la existencia de la Organización Internacional del Comercio y las reglas imperantes en un mundo globalizado, tenemos la posibilidad de contar en la Comunidad Internacional, con un interlocutor válido para hacer un balance entre la incidencia de su cooperación y las limitaciones, –en muchos casos extremas–, que tienen nuestros productos para acceder a sus mercados.

Luego de ocho años de implementación de los Acuerdos de Paz, queda bastante definida una agenda prioritaria que implica procesos en marcha en diferente grado de avance; suficientes para hacer algunas reflexiones sobre el papel de la Comunidad Internacional. En general, esta agenda incluye justicia y seguridad ciudadana, relaciones interculturales, Derechos Humanos y reconciliación, pacto fiscal y gasto social, desarrollo rural y relaciones civil-militares. Si tanto las políticas públicas como las prioridades de la Comunidad Internacional logran orientarse por esta agenda, me parece que se lograría una mejor coordinación, basada además en una conceptualización más compartida de los temas atendidos. Esto debiera tratarse en instancias como el Grupo de Diálogo y las denominadas mesas interagenciales.

La Cooperación Internacional ha reconocido que, posiblemente, no hay un objetivo más importante para la gobernabilidad y la armonía social que tomar en cuenta una agenda de paz prioritaria y dar al Estado los recursos necesarios para atender sus cometidos básicos y sus funciones constitucionales. Menciono esto porque, a mi criterio, uno de los aspectos que merecen particular reflexión son los recursos orientados al apoyo de iniciativas de la denominada sociedad civil, a través de un proceso que casi la ha “oenegizado”, si cabe el

concepto. Existe un impresionante conglomerado de siglas, una competencia feroz para acceder a los fondos disponibles y, en la práctica, una atomización del liderazgo social, que ha incidido en el debilitamiento de lo público y, en muchos casos, en la ocupación de espacios que corresponden a los partidos políticos. No niego las carencias y debilidades de éstos, pero, en todo caso, tienen una legislación que regula su existencia, funcionamiento y requisitos de organización, en tanto que desde la sociedad civil no hay estas limitaciones. Se dan casos de pronunciamientos públicos financiados con fondos internacionales: por ejemplo, durante la reciente discusión de las modificaciones tributarias propuestas por el Gobierno, promovieron no una posición en contra de la propuesta, sino un sentimiento anti-impuestos muy nocivo para los rezagos sociales que afrontamos como país y que corresponde, por mandato constitucional, ser atendidos por el Estado. El grave tropiezo que tuvo la Consulta Popular evidenció, además de la efectiva tarea de desinformación que impulsaron quienes se oponían, la proliferación y dispersión de los mensajes a favor del Sí, dado que provenían de diversas fuentes que no se coordinaron. No quiero decir que esto fuera la causa en números del resultado de este proceso, sino es un ejemplo más de lo que acabo de mencionar.

Es preciso que la sociedad civil tenga legitimidad y representatividad, tenga bases a nivel nacional, tenga las asesorías que le permitan pronunciarse con objetividad y fundamento, de manera que efectivamente contribuya al proceso de implementación de nuestra agenda de paz. Para ello es impresionante la movilización y organización social que, con gran dinamismo, se da en el interior del país. Diversas expresiones, legítimas y representativas de la sociedad civil se han incorporado a los Consejos de Desarrollo, a mesas de diálogo y concertación, a iniciativas locales que han acompañado y valorado los logros del proceso de paz porque, precisamente, fueron las poblaciones que más sufrieron durante los 36 años de enfrentamiento armado interno.

Aprovechando la legislación sobre descentralización, Consejos de Desarrollo y Código Municipal emitida en el año 2003, es importante que su implementación responda al espíritu profundo de esas reformas y que cuente con el apoyo de la Cooperación Internacional. En estas instancias, el liderazgo puede encontrar canales de diálogo y consenso con el Estado que conduzcan a la formulación de políticas públicas y al seguimiento para llevarlas a cabo, según el caso, hacia una auditoría social pertinente y orientadora.



Muchas gracias por invitarme a hacer estos comentarios. Voy a hacer un comentario introductorio, otro central y uno final. Mis comentarios surgen desde la percepción e intereses que, después de la firma de la paz, nos hemos visto impelidos a negociar, gestionar o ejecutar. Nace desde los intereses de poblaciones especiales, pero importantes por su número y por sus capacidades.

Tendría que decir, en primer lugar y en voz muy alta, que comparto las valoraciones de Gert Rosenthal, sobre el rol positivo de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz; y, en voz más alta, tendría que decirlo con relación al papel de MINUGUA. Tenemos muchos testimonios que afirman que MINUGUA fue como un dique de contención a fuerzas conservadoras, opuestas a la paz y de sostenimiento de espacios para poder actuar y hablar por las poblaciones marginadas y sin voz.

Como se trata de comentarios que ayuden y contribuyan a seguir adelante en este lento camino, me voy a centrar en las percepciones más críticas y reflexivas.

COMENTARIO CENTRAL

Quisiera remarcar sin ningún tipo de eufemismo lo determinante del rol de la Comunidad Internacional en el caso de la región centroamericana y, en particular, de Guatemala. A veces, por un prurito, no se reconoce suficientemente el rol político de la Comunidad Internacional. El rol financiero es más visible porque tiene estadísticas y está registrado en las reuniones de los Grupos Consultivos para Guatemala. Estamos en un mundo muy interrelacionado pero la relación está muy marcada por la dependencia de factores externos en el caso de Guatemala.

Guatemala es cautiva de falta de independencia, aunque debemos reconocer que se ha ido creando la conciencia regional y que Esquipulas pudo significar un gesto de emergencia de Centroamérica pensándose a sí misma.

Una primera referencia es el innegable rol determinante de la Comunidad Internacional en el diseño, metodología, contenidos y persistencia de toda la etapa de negociación de los Acuerdos de Paz (junto a la guerrilla y a las fuerzas sociales, fueron un factor determinante para crear una correlación favorable a la negociación, al desarme y al Proyecto de Construcción de la Paz. La

correlación de fuerzas no sólo se mide por los hombres-arma que tenía la guerrilla en el momento de la negociación).

En la Comunidad Internacional hubo una vocación, orientación y posicionamiento hacia la negociación y solución política de los conflictos en la región y de Guatemala. Gert Rosenthal ya no entra en detalle, pues supondría una ponencia de muchas páginas, pero lo que salta a la vista es que la más proactiva de la Comunidad Internacional fue aquella que representó sociedades, estados democráticos y sociales. Sin querer esquematizar ni ideologizar este proceso, tuvo un peso fuerte la comunidad socialdemócrata. Hagamos una exégesis de los temas sustantivos: tierra, desarrollo, crecimiento, pueblos indígenas, diseño del Estado, y se verá con claridad que esta visión es el punto de llegada a la negociación (creo que era el punto de vista afortunado, revulsivo, aunque no sé si tan viable). Explícitamente, hay unos perfiles e intereses en todo lo negociado que deben valorarse en su debida dimensión, pues el contenido negociado va a contrapelo de muchas líneas marcadas por la cooperación y la Comunidad Internacional o los organismos multilaterales en los años 89 y 90 (se orientaban a los Programas de Ajuste Estructural).

Dentro de este comentario central, a partir de la firma, de la implementación de los Acuerdos de Paz, hay un primer momento con mucho concurso, recursos y puntualidad de la Cooperación para el cumplimiento de acuerdos operativos –por ejemplo, desactivación militar–, pero no tiene la misma consistencia, coherencia y oportunidad –en términos generales– la vigilancia y acompañamiento por los cambios sustantivos, sabiendo que era una sociedad debilitada, dependiente y en transición.

Es necesario cuestionar o reflexionar hasta qué punto la Comunidad Internacional, vuelvo a repetir, en términos generales, no contribuyó, favoreció o se inhibió ante una agenda que contradecía los Acuerdos de Paz sustantivos que apadrinaron.

La ponencia de Jenny Pearce cuestiona la contradicción entre una economía neoliberal y la necesidad de asegurar las tareas postconflicto, generar empleo, producción de autosubsistencia, etc. De alguna manera, resalta que hay evidencias de que estas políticas debilitan y socavan la paz. ¿Cómo actúa la Comunidad Internacional en este tema tan delicado y fundamental para la construcción de la paz en el escenario concreto de Guatemala?

Los Acuerdos de Paz están salpicados de un criterio rector, a partir de los factores internos, de las condiciones particulares, del aprendizaje concreto para flexibilizar las estrategias a esas condiciones. Es un criterio muy bien formulado y compartido, ¿pero ha operado así la Comunidad Internacional en los programas con la sociedad civil, incluso con la gubernamental? En alguna

ocasión hemos escuchado de distinguidos representantes o gestores de la Cooperación: “tomen en cuenta que somos como golondrinas”.

Aquí hay una contradicción o círculo vicioso que hay que superar o romper. Para esto hace falta un plan nacional de desarrollo y estas decisiones quieren el Estado fuerte que reclaman los Acuerdos de Paz. Este tipo de Estado fuerte es fruto del cumplimiento de varios Acuerdos.

COMENTARIO FINAL

Reitero el tributo a la labor de MINUGUA, al SNU, pues fueron un dique de contención en muchas ocasiones, para mantener abiertos y ensanchar la participación de nuevos actores que no tenían poder y eran invisibilizados. Mi percepción, al respecto, es que la transición planteada por MINUGUA se volvió un objetivo en sí y decayó políticamente su actuación, sin necesidad. Esto se siente más en la medida que no se han fortalecido los actores nacionales responsables y sin que los Acuerdos de Paz tengan una norma jurídica fuerte y políticas públicas que los aterricen.

Algo hemos acabado mal, alguna retirada o medio retirada no ha sido oportuna, algo se nos va como agua entre los dedos que no somos capaces de recoger. Los actores nacionales, sociedad y sobre todo el Estado son los primeros responsables, pero no es ajena esta interrogante a la Comunidad Internacional.

TRABAJO EN GRUPOS

La metodología desarrollada durante las actividades del Congreso, incluía la conformación de grupos de diálogo en torno a cada uno de los ejes temáticos. A continuación se presentan, a manera de síntesis, algunas de las principales conclusiones a las que arribó el grupo.

INTERCAMBIO

- Es posible que se pueda creer que existió una “intromisión” o influencia de la Cooperación Internacional, pero también debe comprenderse que la sociedad civil no tenía la fuerza para tomar decisiones sobre lo positivo, o relativamente bueno, con relación a la implementación de los Acuerdos de Paz. No se debe olvidar las condiciones de autoritarismo que han existido en Guatemala a lo largo de los últimos años.
- En Guatemala, el proceso de paz fue más a fondo que cualquier otro en el mundo. Los Acuerdos de Paz son de dos tipos, los de implementación inmediata y los que se podrían llamar de largo plazo; éstos tienen que ver con el desarrollo social, económico y cultural.
- Por otro lado, no hay que olvidar las lecciones aprendidas del proceso de paz en Guatemala de cara a Colombia y Haití. La paz es un proceso



político; en Guatemala es el proceso de construcción de la paz más amplio del mundo, superando los factores culturales que la originaron.

- Otra de las lecciones aprendidas en este proceso de alcanzar la paz es que no hay que inspirarse en modelos extranjeros, inspirémonos fuertemente en lo hecho en nuestro país y que esto sirva de aliciente para proseguir en ese camino. Es poco probable que tanto las Naciones Unidas, como la Comunidad Internacional, tengan la capacidad de ir al fondo de los problemas nacionales, esto es una tarea que deben realizar los guatemaltecos.
- La paz debe construirse sobre la identidad y la cosmovisión de la sociedad guatemalteca.
- Finalmente, hay que estar conscientes que el rol de la Comunidad Internacional es acompañar los procesos nacionales para la consecución de la paz y el desarrollo; asimismo, entender que esta comunidad no es homogénea y muchas veces tiene agendas distintas.

PARA EL APRENDIZAJE

- Cuando se implementa un proceso de construcción de la paz, debe haber un fortalecimiento de capacidades del conjunto de las agencias de Naciones Unidas.
- Después de varios años en la búsqueda de la construcción de la paz, no podemos afirmar que existió una armonización entre agenda local, nacional e internacional, más bien hubo y aún persiste, hoy en día, una fragmentación y mucho discurso contradictorio.
- El apoyo de la Comunidad Internacional no tuvo una direccionalidad conjunta, sino que cada organismo y agencias implementaron su propia agenda, y lo peor es que chocaban entre sí. Por otro lado, la institucionalidad de la paz debe estar reflejada en la Comisión de Acompañamiento.
- Una etapa postconflicto debe considerarse integralmente y debe tomarse en cuenta lo psicosocial. La Comunidad Internacional no ha dado acompañamiento en la reconstrucción del tejido social y la reconciliación nacional. Los traumas de la guerra aún siguen en medio de la sociedad guatemalteca.

PROPUESTAS

- La Comunidad Internacional debe apoyar el desarrollo de una manera integral, debe promover una economía para la paz y también debe respetar las visiones no occidentales del mundo.

- La Comunidad Internacional debe buscar la armonización de la agenda económica global y la agenda de la construcción de la paz. De igual manera, los organismos internacionales no deben perder de vista el apoyo que se necesita para consolidar la democracia.
- Hay que buscar un mecanismo que armonice e integre los Acuerdos de Paz con las Metas del Milenio. La construcción de la paz exige que no hayan otras agendas u otros proyectos paralelos; sólo de esta manera se podrá construir una nueva sociedad.

VISIÓN GLOBAL



Además de los grupos de trabajo que se conformaron por cada eje temático, también se contó con el trabajo de quienes fueron llamados “cosechadores”. Las y los cosechadores, además de participar en todas las actividades del Congreso, se integraron a los grupos de trabajo y fueron tomando nota de los aspectos más relevantes que se discutían en cada actividad. El producto final se expuso durante una mesa redonda cuyo tema fue *Visiones hacia el futuro del proceso de paz en Guatemala*.

A continuación se incluyen las presentaciones que formaron parte de esta mesa redonda con la cual se concluyó el Congreso el día 29 de octubre de 2004.

HUGO BETETA*



Parte de la ilusión de participar en este panel era la posibilidad de tener un ejercicio de visualizar el futuro. A mí me gustó mucho la imagen de Roberto: la diferencia entre un espejo y una fotografía. Cómo, efectivamente, cuando uno mira una fotografía y luego se mira al espejo puede ver los cambios. Pero nunca nadie se imagina si en el futuro podrá construir una imagen, una fotografía futura; cuesta imaginarla; yo me siento joven pero estoy viejo, me cuelgan los cachetes, duele todo.

Esa imagen de futuro, esa fotografía anticipada de Guatemala es la que he querido imaginar cuando estaba escuchando a los panelistas. Creo que la fotografía de Guatemala, en el futuro, tiene una piel más oscura; es mucho más joven y, ciertamente, creo que es más mujer. Esa fotografía del futuro, para mí, es una mujer que trenza y teje, alguien usó esa imagen aquí, hoy, trenza y teje un tejido social, pero también economía y política.

Es una mujer, creo, que habla; y al hablar nombra y visibiliza, como dice Clara; con sus palabras construye un mundo imaginario de paz; sus palabras se vuelven imaginarias y las palabras que esa mujer use para nombrar y civilizar, van a construir lo imaginario. Tales palabras, usadas en sentido profundo y compartido, tendrán un discurso en apariencia; pareciera que se comparte pero en sentido profundo no es compartido.

Creo que es una fotografía de una mujer de piel oscura que escucha rock-mam, como oímos hoy aquí y como se escucha en Huehuetenango. Escucha a los demás, pero se escucha a sí misma también; creo que es una mujer caminante que se ha levantado y que, además de tener la tarjeta del celular en la bolsa de atrás, tiene un carné de Partido Político y probablemente un carné de un IGSS renovado.

Sí; creo que es una Guatemala que respira paz, donde sus aspiraciones tienen un espacio real y sin miedo. Yo creo que si algo vemos hoy es menos miedo; hay miedo aún, pero mucho menos miedo.

Yo imagino, en esa fotografía del futuro, a una mujer que no tiene miedo y que, alguien lo dijo aquí, su alma está en paz. Creo que su sentido del tiempo es menos urgente que el de nuestra generación, pero más profundo; un sentido

* Nota del Editor: Hugo Beteta fungió como moderador durante esta mesa redonda.

del tiempo que piensa en las próximas generaciones y no en ésta, que quiso cambiar al mundo y, creo, sólo lo hizo a medias.

Creo que es una mujer que no piensa ni anhela, sino siente que pertenece y comparte un destino; que vive en una casa, y cuesta trabajo imaginar, con ustedes. Esa noción del “indio permitido” es una frase dura; sin embargo a mí me parece un concepto valioso. Creo que podemos pensar también en el de la “ciudadanía permitida” que es, no sólo un fenómeno que afecta a uno; creo que muchos le temen a la “ciudadanía permitida”. Esos conceptos deberíamos elevarlos a la noción de los “Estados permitidos”, o sea, ¿efectivamente podemos avanzar en la ruta de la paz con estos Estados: “Estados permitidos?”. Lo hablábamos el día de ayer con algunos de ustedes. El tema de la subordinación, de las órdenes; cómo el orden económico ha subordinado el orden político; la diplomacia hoy es comercial, no es política. Y cómo ambos han subordinado el orden ético. Yo creo que hay esperanza. Los jóvenes están levantando el tema ético, que debe subordinar al político y, efectivamente, ambos al económico.

Es una casa complicada. Clara hablaba hoy de esa economía global para la paz. Yo creo que hay cambios profundos que van a alterar nuestras casas, sin embargo, me voy esperanzado.

Yo creo que esa mujer efectivamente está embarazada de un sueño. Lo que tenemos que aprender, como cualquier mujer que ha estado embarazada lo sabe, es que cada acción cotidiana debe posibilitar ese sueño de construir el destino común; ese mensaje de Clara Arenas me parece muy poderoso porque el futuro comenzó ayer y efectivamente yo estoy convencido de esa imagen; entre los Mayas, la madre tierra tiene una fuerza; no es solamente un eslogan. Yo creo que tiene también esa noción de que todos, con sus acciones cotidianas, deben contribuir al sueño.

Quisiera finalizar con palabras de agradecimiento a la Comunidad Internacional porque ha sido ejemplo de solidaridad; ciudadanos de tan lejos se han preocupado por nuestro destino con luces y sombras. Yo creo que hace falta también una reflexión crítica del rol de la cooperación internacional. Tiene grandes luces y personas que vinieron aquí a dejar sus mejores años para acompañarnos respetuosamente; tiene, también, profundísimas sombras, pero la palabra, creo yo, es de agradecimiento y obviamente compromiso porque estas acciones cotidianas efectivamente conserven viva la posibilidad de mantener una fotografía alternativa para Guatemala.



Quiero comenzar pidiéndoles que, por un momento, detengamos nuestra mente en la comparación entre una fotografía y un espejo. Si tomamos un espejo y nos vemos todos los días en él, seguimos notando los cambios que están ocurriendo en nosotros; no vamos a notar que nos hacemos más canosos, más gordos o que se nos cae el pelo.

Si tomamos una fotografía nuestra de hace diez años y la comparamos con una de hoy, seguramente vamos a ver la diferencia. Es importante que sepamos esto porque, ahora que es tiempo de evaluar los Acuerdos de Paz, valdría la pena que los guatemaltecos sepamos que no necesariamente por vernos en el espejo todos los días vamos a poder saber y aprender todos los cambios que han sucedido. De la misma manera pasa con el país. Si lo vemos desde que se firmaron los Acuerdos el 29 de diciembre de 1996 y lo comparamos con la actualidad, veremos que, como vivimos todos los días ese proceso, es muy difícil evaluar realmente cuánto hemos cambiado.

Mi invitación es a que veamos este proceso como una fotografía y realmente podamos observar cuánto hemos alcanzado en estos ocho o diez años de vida del proceso de paz.

Yo trataría de resumir mis ideas en tres elementos principales: el primero es que hay luces y sombras; las cuatro o cinco mesas de trabajo que durante dos días se reunieron, prácticamente resumieron mucho de las luces del proceso de paz, pero también sus sombras; y hablando de sombras, quiero detenerme en dos porque creo que es muy importante mencionarlas para reflexionar en cómo podemos superar eso y seguir hacia adelante.

La primera: el país está necesitado de una transformación de su liderazgo social; me da la impresión que todavía tenemos, en todos los sectores del país, profundas cargas de prejuicios entre nosotros que están siendo un lastre para que nuestra comunicación pueda ser mucho más eficiente y productiva. Creo que todavía sentimos profundas desconfianzas, estén éstas justificadas o no. Creo que no corresponde en este debate platicarlas, pero existen; y si existen hay que tratar de eliminarlas, no nos hacen ningún bien.

La segunda: creo que como sociedad todavía seguimos debatiendo sobre cuál es la historia de nuestro país, seguimos todavía divididos respecto a cuál ha sido la historia, cuáles han sido los fenómenos históricos y cómo interpretar los principales acontecimientos políticos de nuestro país. Se nos ha enseñado

que los Mayas desaparecieron después del año 900; después, que los gobiernos conservadores fueron retrasados; luego, que los procesos revolucionarios eran de inspiración internacional; ahora se están indicando otras cosas. Me da la impresión que si no resolvemos nuestro conflicto de historia no vamos a poder construir hacia adelante. Yo creo que debemos detenernos un segundo en hablar sobre la historia y tratar de superar un poco esas visiones encontradas que hemos tenido respecto de lo que nos sucedió en el pasado.

Pero como se nos ha invitado, como cosechadores, a hablar hacia adelante y ver cuál es el proceso de paz hacia adelante, yo quisiera proponerles, básicamente, cinco temas que me luce que en ocasiones han pasado relativamente desapercibidos, pero creo que deben de estar inscritos en la agenda de nuestro país para los próximos años; quisiera graficarlos, de manera que podamos visualizar esos cinco temas, los quisiera graficar con una mano.

Vamos a comenzar con el dedo meñique, el más pequeño; ese dedo pequeño es la juventud de este país, que está creciendo. Somos un país joven; nadie se ha fijado que tenemos una explosión de juventud; hay que detenernos por un momento a pensar en esa juventud que viene, que está en la vecindad, en la calle; la que está formando parte de las maras y tiene un juego de expectativas completamente diferentes a las de todos los que estamos sentados hoy aquí; tiene una manera diferente de ver la vida. Ve las instituciones y las redes sociales de manera distinta; los muchachos y muchachas de esa juventud, se articulan de una manera disímil a la nuestra; ven al sacerdote o al director empresarial de una manera diferente de como nosotros los vemos. Es un enorme desafío que nosotros tenemos que enfrentar: el desafío de ser un país joven pero, a la vez, también de abrir las oportunidades para toda esa gran masa de jóvenes que hoy terminan autoexportándose porque no encuentran oportunidades en el país; entonces creo que esa es una agenda primaria muy importante que se visualiza con el dedo pequeño.

La segunda es el dedo anular; que normalmente lo vemos más débil, menos independiente. Quisiera graficar allí el problema de la pobreza, porque esa es la gran debilidad de nuestro país. Que todavía en el siglo XXI presentemos indicadores sociales como los que tenemos, es una vergüenza para los guatemaltecos; tenemos que hacer una agenda para tratar realmente de sentir que estamos en el camino correcto para erradicar la pobreza. En la mesa económica de ayer se habló de la importancia de empatar la agenda económica con la agenda política porque no se vale que estemos hablando en foros diferentes con lenguajes diferentes y con actores diferentes. Si no hacemos economía política en el país, va a haber un grupo muy privilegiado, hablando de asuntos económicos, y habrá otro grupo reivindicador; al final, el resultado será atraso y rezago social. Creo que ese es el segundo desafío sobre el cual hay que hablar con absoluta y meridiana claridad.

Pero hay un tercer dedo en la mano que es el dedo medio, es el dedo que une a los dos dedos de la derecha y los dos de la izquierda; yo quisiera situar allí la solidaridad. A mí me parece que Guatemala está perdiendo un elemento que siempre fue fundamento y base de nuestra sociedad y es ese tejido llamado solidaridad, pero no la solidaridad de movimiento, no la solidaridad de frente o de combate, o la solidaridad internacional; me estoy refiriendo a esa solidaridad de barrio, esa solidaridad que hace que el guatemalteco toque el timbre de la vecindad para saber quién es su vecino y saber cuál es su necesidad; ver necesidades comunes y restaurar ese tejido social llamada capital social y que se ha perdido por mil razones. Se perdió porque un terremoto destruyó buena parte de la infraestructura en el interior; se ha destruido porque la urbanización así la ha empujado. Me parece muy importante que tomemos como eje central de una estrategia la solidaridad; volver a rehacer ese tejido social entre los guatemaltecos es fundamental.

Hay un cuarto dedo de la mano y es el dedo índice; el que indica, señala, da la dirección. Es el dedo que se refiere al liderazgo político de este país que, al final, es el que tiene en sus manos la toma de decisiones. Creo que en ese desafío del liderazgo tenemos que hacer un alto para plantear tres cosas: la primera, para que el liderazgo de este país se ponga de acuerdo en cuatro o cinco cosas; no pidamos más porque no nos vamos a poner de acuerdo en otras; sólo en aquellas cosas que son fundamentales: el modelo económico, el modelo social, la forma de tributar; que ya no haya discusión porque la sociedad donde se discuten esos temas centrales están condenadas a perpetuar su pobreza en una discusión estéril, absolutamente interna. Establecer acuerdos básicos al nivel de la dirigencia política es fundamental, pero me parece también que la dirigencia no es sólo política, sino social y tiene la gorda obligación de proveer lo que llamo el “lenguaje nuevo”.

Tenemos que diseñar un nuevo lenguaje para los guatemaltecos; tenemos que sacar todo ese lenguaje de carga, de emotividad negativa que viene asociado a los foros que tenemos. Creo que debemos comenzar a articular un nuevo discurso con un nuevo lenguaje; algo que le dé aire fresco a los discursos políticos de este país. Eso no significa que obviemos las cosas problemáticas o que los problemas que hemos tenido los veamos con sonrisas; no, sencillamente que tengamos los dirigentes sociales y políticos que tengan el valor de decir lo que no logramos superar. El lenguaje, normalmente, es reflejo del alma; por eso creo que es muy importante hablar de ese lenguaje nuevo. Y en el tema de la dirigencia social y política, una última reflexión: es importante politizar la sociedad. No es cierto que en Guatemala sea malo el exceso de política; en Guatemala el problema es la falta de política; el hecho de que los guatemaltecos critiquemos pero no participemos en ningún partido nos hace ser críticos sumamente cómodos.

Creo, que si hoy hiciéramos una encuesta de cuántos de los guatemaltecos que estamos aquí tenemos un carné de partido en la billetera, nos llevaríamos

un enorme susto al ver hasta dónde nos hemos divorciado de la participación política; por eso es fundamental que ese dedo índice politice a la sociedad.

El último dedo es el pulgar; es el dedo que está más cerca de nosotros; me refiero concretamente al dedo que grafica a la familia. Si nosotros como Guatemala no empezamos a hablar en serio del tema de cómo debemos cuidar y proteger a esa unidad básica de la que habla la Constitución, que es la familia, es mentira que podamos resolver los otros cuatro temas; eso significa que tenemos que colocar en el eje central de la política pública del país a la familia; desde la política de vivienda hasta la política que tenga que ver, por ejemplo, con crédito, con oportunidades de acceso a la producción. Tenemos también que hablar de nuestra capacidad para escuchar a aquellos que nos hablan de valores de familia; nos hemos divorciado de escuchar las voces sociales y espirituales que nos hablan de la familia; por eso, exhortamos a esas voces a hablar más del tema familiar y de centrarse en sus preocupaciones fundamentales, en cómo proteger a esa unidad básica llamada familia.

Esos son los cinco dedos: juventud, la pobreza, la solidaridad, el liderazgo social y político de este país y la familia. A mi juicio van a hacer que los Acuerdos de Paz, en este país, puedan tener sostenibilidad en el futuro y harán que podamos empezar a caminar en la dirección correcta.

Quisiera concluir con dos reflexiones finales: la primera es que creo y estoy absolutamente convencido que los liderazgos tienen capacidad de cambiar países; esos liderazgos hay que multiplicarlos, promoverlos; se debe tratar de que la sociedad vea que hay modelos y valores positivos a imitar; esos liderazgos allí están en el barrio, en la comunidad, en el partido político, en el sector empresarial. No hay que tener miedo de promover ese liderazgo positivo.

Y la segunda es la educación, aquí no hay nadie que cuestione que haya que educar; que ese tema esté totalmente sobrepasado, que ya no hay que educar, para qué. Hay una reflexión profunda que debemos hacer desde el análisis de nuestra propia historia hasta qué tipo de guatemalteco queremos que exista dentro de 20 ó 25 años. Eso nos impone la obligación de hacer una revisión profunda: para qué estamos educando a los guatemaltecos.

Quiero concluir esta reflexión final con un comentario para discrepar de Hugo, quien nos modera el día de hoy. Hugo decía, y me parece muy bien que les haya llamado cosechadores. Quisiera decir que el nombre nos queda, quizá, un poco estrecho; tengo la impresión, hablando de proceso productivo, que nuestro papel no es de cosechadores; es de fertilizadores porque, al final, lo que uno hace es recoger todas las ideas que hoy, ayer y anteayer se han discutido aquí y fertilizar los procesos sociales y políticos que están ocurriendo, la semilla está sembrada, el abono está puesto; es importante que las generaciones futuras cosechen estos éxitos.

CLARA ARENAS

VISIONES HACIA EL FUTURO DEL
PROCESO DE PAZ EN GUATEMALA



Agradezco esta invitación que nos han hecho para actuar en esta función tan novedosa de ser cosechadora. Creo que eso nos compromete muchísimo a tratar de entender el espíritu de las cosas que aquí se han discutido a lo largo de estos tres días; nos pone también en la necesidad de situarnos ante las preguntas: ¿qué es el futuro? y, ¿desde dónde lo podríamos ver?

Esta mesa redonda tiene como tema, las visiones hacia el futuro del proceso de paz; he tratado de situarme en una reflexión que tiene que ver con el “cómo” entendemos el futuro y problematizar un poco ese entendimiento del futuro. Es muy fácil describir la visión de lo que quisiéramos que suceda sin ver cuáles son las decisiones del pasado que van determinando ese futuro que es hoy presente, y fue futuro en el pasado. Entonces la pregunta inicial para mí es: ¿qué es? ¿El futuro que se buscaba hace 8 ó 10 años es lo que tenemos hoy? Diríamos todos que no, aunque lo que tenemos hoy es, sin embargo, lo que de hecho sucedió; no cabe duda que en parte es producto, no de lo que se soñó y se puso en el papel, que fueron los Acuerdos de Paz, sino de lo que se hizo o dejó de hacer en estos años, sobre todo en lo que concierne a política pública.

En esto es importante subrayar que los plazos mediano y largo, son producto en buena medida de lo que se va haciendo en el corto plazo; el sueño no va a suceder si cada decisión de corto plazo no está preñada de esto. Es bueno traer a colación lo que decía uno de los expositores: los Acuerdos de Paz no son revoluciones; es decir, no le dan vuelta a nuestro mundo y lo cambian todo al mismo tiempo; sin embargo, sí son compromisos de transformación profunda que deben extenderse indefinidamente en el tiempo.

Entonces, mi primera reflexión va en la línea de problematizar lo que se ha venido decidiendo en estos 8 ó 10 años, que va produciendo el presente que tenemos; que esas decisiones van a producir el futuro del que queremos hablar hoy. No están desconectados y no debemos nunca olvidar eso; porque es fácil olvidar.

Una segunda reflexión, es un desafío sumamente importante; pensar cómo hacer para que las decisiones políticas de corto plazo, respondan a ese sueño dibujado en los Acuerdos de Paz; y este desafío tan importante es el de la doble

agenda que hemos visto expresada de múltiples maneras a lo largo de los días de este Congreso: la agenda neoliberal que es solamente económica, y lo que en términos generales llamamos la agenda de la paz. Muy claramente hemos escuchado a Jenny Pearce decirnos que no hay economía global para la paz; a Rebeca Grynspan ilustrarnos que crecimiento no es igual a desarrollo humano y que combatir la pobreza no equivale a combatir la desigualdad. Y más aún, que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento. Hemos escuchado a Carlos Barreda señalar que, al mismo tiempo que se firmaban los Acuerdos de Paz, se profundizaba en las elites guatemaltecas una excesiva fe en el mercado; a Charles Hall, proponernos que el multiculturalismo liberal es en realidad un mecanismo de control que tiende a evitar que se viole el régimen productivo, especialmente en lo que concierne a la producción vinculada a la globalización.

Trato aquí de englobar las características de la naturaleza de esa doble agenda que es, a mi juicio, el desafío más importante y más difícil, realmente, de resolver.

Una tercera reflexión es que, una entrada a la forma en que nuestra sociedad puede mantener el norte del espíritu de los Acuerdos de Paz es la construcción de la sociedad ética; la ética es una palabra caída en desuso, pero que hemos visto resurgir en varias intervenciones durante este Congreso. La ética como una fuerza que guía, que tiene su centro de preocupaciones en aquellos que estamos en el mismo barco; o como bien lo apuntó alguien en este mismo Congreso, “*nos debemos salvar todos, no sólo al mundo.*”

En el debate de partidos políticos ha surgido este tema ético de manera importante; la política es también el lugar de una ética compartida claramente; no con la de la banda de ladrones que a veces se asocian, sino la de la reivindicación de la ética en la política. Este ha sido, quizá, uno de los puntos más importante en este debate de partidos políticos. Creo que debe subrayarse y concuerda muchísimo con lo que han dicho tanto Roberto Ardón como Bernardo Arévalo en el sentido de que, hay que hacer política y la política es un lugar de la ética.

Una cuarta reflexión que quisiera proponerles, es la de la relación entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos. Esto ha sido un trío del que se ha hablado también en los últimos días. Hay preocupaciones relacionadas con la ONGización de la sociedad civil; visto esto como un problema de fragmentación y competencia entre grupos. Al mismo tiempo se ha dicho que la sociedad civil ha sido la alternativa frente a gobiernos ineficientes, corruptos y de escasa vocación democrática. Se ve entonces a las ONG realizando tareas que corresponden al Estado, pero que éste no realiza; también se les ve como la matriz donde a veces se gesta la corrupción; esto también lo hemos oído.

Se ha dicho que si bien los Acuerdos de Paz demandan un Estado fuerte, institucional y financieramente, la tendencia ha sido a debilitarlo y desmantelarlo; se agrega a esto el impacto demoledor de la globalización neoliberal en la

fortaleza del Estado. Al Estado se le ve debilitado frente a su compromiso con los Acuerdos de Paz y los partidos políticos. Y a los políticos se les pregunta el sentido de su lucha por el poder, si al Estado le va quedando ya tan poco. Obviamente, esta no es una pregunta para descalificar o banalizar la actividad política, sino para obligar a los partidos y a los políticos a salir del marasmo y a jugar el papel ético e ideológico que les corresponde, aún cuando ya no se trata de las ideologías heroicas de décadas pasadas, como apuntó Héctor Dada en su presentación.

Una siguiente reflexión, es de dos temas recurrentes, aceptados por los distintos actores, sean o no de gobierno o sean o no de la sociedad civil: el evidente incumplimiento de los Acuerdos de Paz en los temas fiscal, agrario y de desarrollo rural. Ya los grupos de trabajo han desarrollado ideas alrededor de las posibles rutas de solución, hoy en la mañana escuchamos detalladamente estas propuestas. Yo quisiera decir que los problemas fiscales, de desarrollo rural y agrario son asuntos que se deben destrabar en el ámbito político para, luego, aplicar las soluciones técnicas que, como ejercicios se han trabajado en múltiples ocasiones. Estos son temas que están claramente vinculados al poder y a los intereses económicos y, por tanto, en ese ámbito debemos iniciar su resolución. Hay una relación que no debe pasar inadvertida: los asuntos políticos no se resuelven por la vía técnica, pero también es cierto que la capacidad técnica es la llamada a sembrar las semillas, producto de los entendidos políticos.

Para finalizar, quisiera hacer una última reflexión relacionada con la necesidad expresada muy claramente por Alexander Segovia, sobre la necesidad de actores nacionales fuertes; interpreto esto como la necesidad de que se fortalezcan actores que hoy son débiles, porque hay actores fuertes permanentemente. Aquí, y no vale la pena que yo lo repita más, está el tema de los partidos políticos y los políticos. Tuvimos un importante elemento de análisis en la mesa sobre racismo y discriminación, que da luces para la discusión del movimiento indígena y las posibilidades que tiene de crecer más allá de ámbitos territoriales o espacios de públicos específicos. En síntesis, para mí, en este tema, lo importante es tener en cuenta que, a propuestas sólidas deben corresponder movimientos sociales fuertes; por tanto, hay que trabajar en el ámbito de las propuestas, que sería hacerlo en el ámbito técnico pero, al mismo tiempo, en el ámbito del movimiento social, que es el ámbito político; a esto debería corresponder un gobierno capaz de dialogar; no sólo de sentarse a la mesa, sino de dialogar realmente en ella.



Quiero empezar agradeciendo a MINUGUA, al Representante Especial del Secretario General el Señor Koenigs, y a su equipo, por haberme invitado a participar estos tres días en un ejercicio que ha sido sumamente ilustrativo y del cual espero que todos salgamos con esas ideas claras a las que aludió Roberto Ardón, en términos de las tareas del futuro que enfrentamos los guatemaltecos. Comenzaré esta intervención con una reflexión previa para, a continuación, entrar un poco en los retos y problemas de la construcción de la paz, que es el tema y motivo de este Congreso.

Empezaré con una expresión de optimismo en torno a este proceso de paz. Lo creo oportuno porque hace un par de semanas me sorprendió, en una reunión en Nueva York, encontrarme con un alto funcionario de una institución del sistema multilateral que, hablando de los problemas de la Comunidad Internacional para intervenir en escenarios postconflicto, señalaba la necesidad de evitar repetir el fracaso de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Y me llamó la atención porque este comentario refleja dos cosas: en primer lugar, la falta de conocimiento y comprensión que existe sobre nuestro proceso de paz; y en segundo, la complejidad misma del proceso de paz guatemalteco.

En este foro varios de los ponentes ya lo han dicho: a diferencia de la mayoría de los Acuerdos de Paz alrededor del mundo, el proceso de Paz guatemalteco y los Acuerdos que produjo no consisten en una agenda, sino en dos. Dos acuerdos en uno: uno que atiende la finalización del conflicto con todo lo relativo al cese al fuego, a la tregua, a la reincorporación, a la normalización de la vida política, etcétera.

Y otro –que es algo que normalmente está ausente de los acuerdos que finalizan conflictos alrededor del mundo–: una serie de compromisos concretos en torno a una agenda de país, que es el ámbito en el que la implementación de los Acuerdos de Paz ha encontrado problemas; en donde tenemos limitaciones; en donde hay luces y sombras como las ha llamado Roberto Ardón.

Creo que hacer un juicio comparativo, que desde la perspectiva del alcance de la implementación de los acuerdos concluya que aquí han fracasado los Acuerdos de Paz, pierde de vista que éstos no sólo han sido exitosos en términos de finalizar el conflicto y reestablecer la paz en Guatemala sino, además, que los problemas encontrados no residen tanto en los acuerdos mismos, sino en la medida en que su implementación depende de los problemas que tenemos para avanzar como nación.

En ese sentido quiero hacer mi intervención. Y para tratar de entender y resumir el reto que tenemos para la construcción de la paz, voy a recoger una frase que dijo el Presidente Óscar Berger en su discurso inaugural de este evento, y que creo que lo refleja a cabalidad. El Presidente habló de “la patria incompleta, la Nación a medio construir”. Y yo creo que estas palabras definen realmente el reto que enfrentamos en este momento.

Conceptos de Nación hay muchos, pero retomo el concepto clásico de Renán, el de la Nación como una “*comunidad política de destino*”, que creo es el más útil a nuestros propósitos. Es decir, la Nación no definida por la convivencia en un territorio, la lengua, la etnia o alguna ideología, sino por cualquiera de estos elementos –o todos ellos– en el momento en que se convierten en el motor para que una sociedad decida caminar junta como un proyecto político, y construir un futuro compartido.

Esta definición tiene dos elementos: uno es el de la voluntad de permanecer unidos, el saber que vamos a seguir avanzando juntos sobre esa ruta. Un segundo elemento es el que refiere al punto de llegada: el perfil que tiene ese destino al que queremos llegar. No es Nación la que se mantiene caminando junta por efecto de la coerción o del miedo, ni tampoco es Nación la que camina junta sin saber a dónde se dirige.

Creo oportuna esta reflexión, si ustedes quieren un poco abstracta, porque en estos tres días del Congreso todo lo que se ha dicho en los grupos de trabajo y en las ponencias atañe a estos dos aspectos de la construcción de la Nación: atañe ya sea a las características del pacto político de esta voluntad de mantenerse juntos –de la ruta que es necesario seguir caminando– o atañe a los elementos que dibujan ese futuro que queremos construir, ese destino hacia el que estamos avanzando. Creo que podemos resumir estos aspectos en dos preguntas básicas: ¿qué es lo que queremos como Nación?, y ¿cómo nos proponemos alcanzarlo?

La “*Nación a medias*”, como la definió el Presidente, está así porque aún no tenemos claro qué queremos y porque no estamos seguros de los procesos para alcanzarlo.

El conflicto armado surgió porque, como sociedad, en el pasado no fuimos capaces de pactar, de negociar un destino que reflejara los intereses comunes de los distintos sectores. No pudimos construir una agenda compartida. Los intentos de imponer destinos llevaron a forzar rutas por efecto de la coerción, la represión y, finalmente, del círculo inevitable de la violencia.

El proceso de paz en sentido inverso ha sido el proceso de reconstrucción de las bases mínimas de ese pacto político, de esa ruta, de esa posibilidad de andar juntos y llegar a constituir una comunidad política. A diferencia de la mayoría de procesos de paz del mundo, estos Acuerdos de Paz han pretendido,

también, perfilar en términos generales los elementos centrales de esa agenda básica, de ese destino construido a partir de la configuración de intereses comunes y que, en este momento, encontramos reflejados en los Acuerdos de Paz.

La capacidad de construir la paz es, consecuentemente, la capacidad de construir la Nación y se centra en la capacidad que, como sociedad, tendremos de hoy en adelante para, en primer lugar, internalizar, consolidar y profundizar el pacto político mínimo que nos heredaron los Acuerdos de Paz: ideas que se pueden traducir como “paz y democracia”. En segundo lugar, se refiere a la capacidad de acordar, pactar y negociar los contenidos de esa casa común que responda a las necesidades y refleje las aspiraciones de distintos sectores que componen nuestra sociedad. Y subrayo: no estoy hablando de mantener los principios alcanzados en los Acuerdos de Paz, sino de superarlos en el sentido de ir más allá; usarlos como escalón para alcanzar un nuevo nivel.

Sin embargo, de las dos caras del proceso de construcción de una Nación, que son “el qué” y “el cómo” en términos prácticos, considero que el aspecto más urgente es el de fortalecer “el cómo”, que se define, creo yo, en dos retos centrales en los que se ha debatido: en primer lugar, el fortalecimiento de los mecanismos de intermediación en la sociedad y las instituciones políticas, la capacidad que tienen las instituciones de trasladar, mediar, negociar e incidir en políticas públicas; políticas que sean percibidas como justas por todos los actores y que reflejen los distintos intereses. Esto refiere al funcionamiento de los partidos políticos, del Congreso de la República, del poder local, de los mecanismos de participación social que lleven a la sociedad civil a ser parte activa de los procesos de formulación de política pública.

En segundo lugar, el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho, que es la meta de la comunidad estructural. El establecimiento del imperio de la ley y no del imperio *por* la ley. Y la desaparición de la brecha que tristemente existe en nuestro país entre el “país legal” y el “país real”.

Sólo mediante el fortalecimiento de las capacidades de mediación del sistema político y el establecimiento de la certeza y garantía que nos dan la vigencia de claras reglas del juego –lo urgente– podremos abordar lo que es más importante, lo fundamental: la definición del Estado multicultural, y la frontera de la justicia social en nuestra sociedad.

Resolver las contradicciones que como sociedad tenemos y que son el resultado de un Estado que ha sido construido sobre las bases de la discriminación, el racismo, la exclusión y la explotación, en una sociedad tan dividida en torno a las formas de cómo hacerlo y a los objetivos que tenemos que perseguir, y con tan crítica escasez de recursos institucionales, financieros y técnicos es una tarea, al mismo tiempo, tan ineludible como enorme.

Los guatemaltecos estamos enfrentando simultáneamente en este momento tareas que otros países han resuelto en el marco de varios siglos. En estos países, durante los siglos XVIII, XIX y XX tuvo lugar el desarrollo de un Estado de Derecho, el desarrollo de un modelo económico, la construcción de una democracia más allá de lo electoral, el desarrollo de una sociedad justa y solidaria para llegar, finalmente, a la frontera del siglo XXI: el reconocimiento de las implicaciones políticas para el Estado que se derivan de una sociedad pluricultural.

Muchos países han tenido la comodidad de ir resolviendo de manera gradual cada uno de estos problemas antes de enfrentar el siguiente: establecen un Estado de Derecho, luego avanzan en la ampliación de los derechos sociales, etc. Nosotros no tenemos ese lujo; nuestra tarea es enfrentarlos y resolverlos todos al mismo tiempo: Estado de derecho, desarrollo justo y solidario, democracia multicultural.

Será nuestra capacidad de poder pactar lo que queremos –el perfil del Estado en lo social, en lo intercultural, etc.– lo que, a su vez, nos permitirá continuar avanzando juntos; pero será nuestra capacidad para avanzar constructivamente –aceptando y asumiendo las normas– lo que nos permitirá superar las distancias que hoy nos separan en torno a esa agenda. Y no nos engañemos, las diferencias y las deudas históricas son tan grandes, que el debate realmente va a probar los límites y las fortalezas de nuestra capacidad política y de nuestra convicción de continuar siendo una comunidad democrática.

El mérito de los Acuerdos de Paz ha sido permitirnos avanzar en el proceso de construir la paz con un norte, una orientación básica que –en ausencia de otros acuerdos sobre la ruta o el destino– nos ha permitido avanzar a lo largo de estos siete años. Sin embargo, es evidente que en el transcurso de este período, la agenda contenida en los Acuerdos de Paz ha perdido centralidad en el contexto del debate político que se da en el país; que el número de actores clave, comprometidos activamente y no retóricamente con ella, se va reduciendo a lo que irónicamente podríamos llamar “*los sospechosos habituales*”. En consecuencia, el potencial de su impacto se ha mitigado. Como un debate entre convencidos, no tiene sentido. Como ya se ha comentado en este foro: es necesario discutir los temas referentes al modelo económico con los actores económicos; pero con todos los actores económicos y no sólo con parte de ellos; o hablar del tema de la reforma de los partidos políticos con los principales partidos políticos, y no hablar sin ellos o hablar de ellos.

El debate sobre los Acuerdos de Paz y su vigencia para la construcción de la paz debe salir de los confines institucionales y sociales en los que se ha desarrollado y ha estado hasta ahora; debe trasladarse a los espacios centrales del debate nacional y los procesos formales de formulación de las políticas públicas.

La ampliación de este debate no implica sólo agregar sillas en la mesa y acercar otros actores a grupos de trabajo como éstos, sino llevar el debate a los medios de comunicación, a los centros de formulación de políticas públicas, al Congreso de la República, a los partidos políticos, a las Municipalidades y de esta manera comprometer a estos actores con los principios en los cuales seguimos creyendo y que son fundamentales para la construcción de nuestro futuro.

En segundo lugar, va a ser necesario también abrir la agenda y actualizarla. Creo que el espíritu, los principios, los grandes objetivos de los Acuerdos de Paz, siguen siendo vigentes; no obstante, es evidente que en cada uno de los acuerdos sustantivos existen ciertos elementos que necesitan ser revisados. La realidad ha cambiado, los actores han ido cambiando y, para poder convertir los compromisos de los Acuerdos en una agenda real y vigente, es necesario revisarlos y replantearlos. Hacer de ellos una verdadera agenda nacional, pero no como un único pacto general, sino como el resultado de la acumulación de los pequeños pactos que, sobre los diversos temas de la agenda pública, todos los actores logran gracias al funcionamiento del sistema político y que se convierten en los parámetros que van a orientar la construcción de la casa: la nación.

Tenemos que pensar estratégicamente con objetivos a largo plazo, con metas y medios que orienten la acción en la coyuntura a partir de estas perspectivas, y dejar el vicio guatemalteco de pensar y actuar exclusivamente en términos de lo coyuntural. Lo coyuntural tiene sentido en función de lo estratégico. Es necesario recuperar esa línea de perspectiva.

Y, finalmente, tenemos que pensar en términos de Estado. Como Nación tenemos que construir un Estado; es hacia esa casa, hacia esa estructura, a la que vamos caminando. Hoy sabemos y practicamos razonablemente bien ciertos principios básicos y formales de esta casa pacífica y democrática. No obstante, no nos podemos quedar estancados aquí, en la formalidad democrática, porque si nos detenemos, la casa que construimos no se podrá sostener. Será necesario avanzar desarrollando el contenido de todos los temas que mencionamos anteriormente; profundizar la democracia.

Lo que no nos sirve para este camino es el facilismo retórico: somos muy rápidos los guatemaltecos para enganchar la frase correcta y ponerla en un discurso, manejarla en todas las reuniones para después no traducirla en una práctica real. Tampoco nos sirve el simplismo conceptual: la percepción y la sensación de que todos los problemas tienen una solución muy fácil y que realmente es cuestión sólo de tener entusiasmo y ponerse a trabajar para que las cosas se vayan resolviendo. Ni tampoco nos servirá el cinismo.

El optimismo, el entusiasmo y la buena voluntad, en contrapartida, van a ser elementos necesarios para enfrentar esta tarea. Los problemas que

enfrentamos y enfrentaremos en el futuro son profundos, son complejos y no se van a resolver solos.

Quiero terminar con una mención, para recuperar el tono optimista del comienzo, del antropólogo Clifford Geertz, que ha estudiado los procesos de cambio en sociedades tradicionales. Señaló que muchas veces los cambios que ocurren al interior de estas sociedades no se manifiestan hasta que un fenómeno determinado sirve de catalizador para mostrar el cambio, cultural e institucional, y que evidencia que esa sociedad no se encuentra en el mismo estadio sino que dio un salto cualitativo. Esto no se ve sino hasta que aparece el evento catalizador que evidencia la transformación.

Creo que, en estos últimos años, los guatemaltecos hemos enfrentado distintos eventos que, si ustedes quieren, tuvieron esa capacidad catalítica. Muchas veces nos hemos enfrentado a esos acontecimientos que finalmente manifiestan el alcance del cambio. Como ejemplo, cito sólo uno: la crisis política de julio del año pasado. Muchos tuvimos la sensación de que todo se había acabado; que si el país o la sociedad reaccionaban como históricamente lo han hecho, el proceso democrático se caía; y resultó que no fue así. Esta sociedad logró recuperar distintos elementos que le sirvieron para superar la crisis y seguir adelante: la manera ordenada en que se efectuaron las elecciones; la ausencia de una respuesta de miedo a la provocación, etc.

Ese evento permitió la expresión de evidencias de cambio y maduración dentro de nuestra sociedad. Lo que tenemos que hacer es tratar de ver, ponderar y aquilatar los ejemplos positivos como el señalado, para saber cómo optimizarlos, potenciarlos y tratar, a partir de ellos, de enfrentar las enormes rémoras, los inmensos pesos que todavía tenemos del pasado. Creo que en esto puede resumirse lo que todos los guatemaltecos quisiéramos para el futuro.

Quiero tocar, ahora, el papel de la Comunidad Internacional. Creo que los guatemaltecos tenemos una deuda de gratitud con la Comunidad Internacional, porque con todas sus luces, errores, limitaciones y aciertos, nos ha apoyado para avanzar en este proceso. Creo que la solicitud hacia ellos es hoy que, en la medida que los guatemaltecos seamos capaces de ponernos de acuerdo en torno a esta ruta y este destino, podamos contar con el soporte, el apoyo y el acompañamiento de una Comunidad Internacional que entienda que esas son sus funciones, y no la determinación de nuestros asuntos internos, porque será una responsabilidad nuestra el hacerlo.

Y espero que, en la medida de las necesidades, este apoyo se vaya reduciendo hasta el momento en que nos toque a nosotros, como país, mantener la casa en orden y estar en posibilidad de ser nosotros, como parte de la Comunidad Internacional, ser la fuente de soporte y de apoyo para cualquier otra sociedad que requiera nuestro apoyo para poner su casa en orden.

GUADALUPE CHUTÁ SAIBOCHOL

Agradezco al corazón del cielo y la tierra por permitir que este día estemos reunidos aquí trabajando por nuestro país. Agradezco la oportunidad a MINUGUA por participar como cosechadora en este Congreso.



Después de haberse concluido el enfrentamiento interno y firmado los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, el país aún sigue observando la carencia de políticas que reviertan las causas que lo provocaron. Los índices de pobreza, en lugar de reducirse, aumentaron a pesar de lo asegurado por las instituciones oficiales. La inseguridad campea en las calles de las ciudades, las cifras reales de desempleo son encubiertas detrás de la necesidad de la población de encontrar en la economía informal los medios para subsistir. El campo, del que vive un gran porcentaje de los guatemaltecos y guatemaltecas, se siente amenazado ante la incertidumbre que representa la ignorancia de los efectos que sobre él puedan tener los tratados de libre comercio, pendientes de implementarse. El ciudadano común pareciera olvidado de la agenda de desarrollo.

LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO

Con la finalidad de ubicarnos dentro de una situación de igualdad, debemos aceptar, como premisa inicial, que compartimos la misma condición de seres humanos; que las únicas diferencias existentes entre nosotros, son aquellas que derivan del sexo, las diferencias culturales y las expresiones derivadas de ellas. Fuera de ello, todos y todas estamos dotados de la misma potencialidad y facultades para poner en práctica nuestras individuales capacidades.

La máxima expresión de dichas características está representada por nuestra capacidad para conformar los núcleos sociales que denominamos sociedad; por tal razón, es importante trenzar, tejer y construir la sociedad a la que aspiramos.

Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera deben considerarse como una agenda mínima para responder a las necesidades fundamentales de la población, ya que las razones que dieron origen al enfrentamiento armado interno, no solamente no han desaparecido, sino continúan ejerciendo su poder divisionista. Entre ellas, una de las principales es la desigualdad.

Definitivamente, para lograr la equidad en la realidad de la pluriculturalidad guatemalteca, es necesario erradicar la discriminación y el racismo.

Es importante entonces, mencionar algunos artículos de la Constitución Política de la República que, siguiendo el ejemplo de la Constitución de la Primera República Perfectamente Soberana, los Estados Unidos de América, fue inspirada en la filosofía de Wilhem Leibnitz y Nicolás de Cusa. Establece esa condición de igualdad, expresada de la forma siguiente:

“Artículo 1º. Protección a la persona. El Estado guatemalteco se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

“Artículo 2º. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

“Artículo 4º. Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí”.

El artículo 58, establece que las diferencias existen sólo en cuanto a la identidad cultural de acuerdo a los valores, la lengua y las costumbres, de sus distintos pueblos”. El artículo 66 se refiere, específicamente, a la protección de grupos étnicos preceptuando que: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia Maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”.

Se hace imperioso que, respetando la ley, se haga realidad lo preceptuado en ella, debiendo, además, hacer valer los instrumentos internacionales en pro de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tales como:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece: “Todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos”. Y en el artículo 7 se preceptúan los “Derechos de igual protección de la ley y el Derecho de igual protección contra la discriminación”; y en el apartado 27.1 se refiere al Derecho de participar en la vida cultural. Estas normas de la Declaración, reafirman los derechos contenidos en la Constitución Política.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, establece “La Discriminación como violación de los Derechos Humanos”; además, preceptúa:

- Artículo 2, “Nadie establecerá discriminación en materia de Derechos Humanos”;

- Artículo 3: “No habrá discriminación en materia de derechos civiles”;
- Artículo 4, que los Estados deben “Crear leyes encaminadas a impedir toda discriminación”;
- Artículo 5, dice que los Estados deben “Poner fin a las políticas discriminatorias y segregación”;
- Artículo 6 preceptúa que: “No se debe admitir la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos y de ciudadanía”; y el
- Artículo 7 establece:
 - 1) La igualdad ante la ley y
 - 2) el derecho a recurrir al recurso de amparo por motivo de discriminación.

La continuidad en los esfuerzos por eliminar esas formas de inequidad social, se reafirma con el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en el cual se establece que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es primordial para la construcción de la unidad nacional con base en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y dignidad de todos los guatemaltecos.

Para erradicar la discriminación y el racismo es necesario:

- La implementación de políticas encaminadas al cambio en las mentalidades, actitudes y comportamientos que los provocan. La transformación debe iniciarse en la práctica del respeto y reconocimiento de los valores culturales de la diversidad y velar por su desarrollo.
- El cumplimiento de las convenciones, convenios y tratados en pro de los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la erradicación de la discriminación y el racismo.
- Implementación de la tipificación del racismo y la discriminación como delito.
- Modificación del Sistema Educativo tendiente a la eliminación de prejuicios y estereotipos discriminatorios y racistas.
- Dicho sistema debe, a su vez, promover principios y valores que concuerden con la cosmovisión de los pueblos.
- Promover el estudio y promoción acerca de la pluriculturalidad guatemalteca.
- Formación de hombres y mujeres a través de una educación basada en el fomento de valores.

- Fortalecimiento de las alcaldías indígenas.
- Práctica del reconocimiento y el respeto hacia los pueblos indígenas.
- Equidad social en la diversidad.
- Desarrollo sustentable de los pueblos indígenas.
- Convivencia que permita poder desarrollar o fomentar la comunicación y, con ello, el consiguiente respeto por la visión cultural.
- Construir de manera inmediata una nación respetuosa de los Derechos Humanos, competitiva justa y sin exclusión social.
- Implementar medidas legales contra entidades y organizaciones que promuevan el racismo y la discriminación.
- El fomento y promoción del respeto, principios y valores de la diversidad.
- Fortalecimiento de las instituciones en pro de los Derechos Humanos.

REFORMAS ECONÓMICAS PARA LA PAZ

Analizado desde el punto de vista de la necesaria promoción para el desarrollo, es prácticamente imposible que éste pueda alcanzarse si no se toma en cuenta, como prioridad, la capacidad real del Estado para cumplir con el compromiso de proveer los fondos suficientes para promover su agenda. Bajo las actuales circunstancias, y tomando como ejemplo el proyecto de presupuesto de 2005, los recursos destinados para la inversión social son absolutamente insuficientes para poder enfrentar las múltiples necesidades de la población.

Esta limitación presupuestaria es el primer obstáculo para la consecución de la paz social por la vía del desarrollo. Por tal razón, es imperioso alcanzar las reformas necesarias para permitirle al Estado responder a su responsabilidad básica y fundamental de asegurar el bien común. Es, pues, necesario implementar y alcanzar reformas económicas que reflejen el desarrollo de la diversidad con equidad.

SITUACIÓN AGRARIA

Históricamente la situación agraria ha sido de los desafíos de mayor envergadura en la problemática nacional. La falta de voluntad política de los gobiernos de turno ha permitido que este desafío se convierta cada vez más en una amenaza para la estabilidad social en el país.

A excepción de las medidas tomadas por el gobierno del coronel Jacobo Árbenz Guzmán, en 1952, y que apuntaban a resolverlo, transcurridos más de cincuenta años, la mayor parte de la población campesina, no solamente no ha elevado su nivel de vida sino, muy al contrario, éste se contrae aún más. El

clamor por una reforma agraria es desoído por el gobierno central, el cual privilegia y protege la propiedad privada, abandonando cualquier posibilidad de considerar la tenencia de la tierra en función social.

Es necesario, por consiguiente:

- Implementar reformas económicas justas.
- Fortalecimiento de medianos y pequeños campesinos productores. Facilitación de crédito blando, capacitación, acceso a tecnología moderna y mercado.
- Coalición de fuerzas entre el Estado y la Sociedad Civil para fomentar programas de desarrollo y creación de empleos; de esa manera minimizar la violencia.
- Reforma tributaria encaminada a la justicia en el cumplimiento de las obligaciones de los guatemaltecos y guatemaltecas en ese sentido.
- Revisar y acelerar el cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz.
- Promoción del desarrollo para alcanzar el bienestar, la dignidad, la igualdad y la libertad de las personas.
- Un eficiente y efectivo combate a la pobreza.
- Compartir las responsabilidades de desarrollo entre los diferentes sectores.

EQUIDAD DE GÉNERO

Es necesario e imprescindible que se impulsen políticas de desarrollo con equidad de género; éstas deben tomar en cuenta la condición de promover la salud, educación y satisfacción de las necesidades básicas.

Partidos políticos

Las organizaciones políticas, que han ido perdiendo credibilidad, deberán sujetarse a las reformas necesarias establecidas en las leyes de la materia.

Deben ceder y promover la verdadera participación de la sociedad.

Tener presencia permanente en las comunidades realizando proyectos encaminados al desarrollo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

La búsqueda de la paz debe transformar de manera profunda las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. La paz es un esfuerzo de largo plazo.

La búsqueda de la paz supone el esfuerzo por reconstruir y fortalecer el tejido social. Es una dimensión en la que se pueden considerar los grandes acuerdos entre las partes que conforman la sociedad pero que, ante todo, debe asumirla la misma sociedad, en el entendido de que la paz es un objetivo primordial que implica la reconstrucción realizada con el esfuerzo de todos y todas.

Un proyecto de nación pluricultural es una condición fundamental, de manera que se puedan sentar las bases de un sentido común renovado. Esto se puede construir mediante diálogos locales, regionales y nacionales, en los que se puedan definir consensos sobre desafíos compartidos; efectivas respuestas a las expectativas y esperanzas de la diversidad nacional. El ejemplo de Malasia, en donde conviven pacíficamente decenas de grupos étnicos y han alcanzado un crecimiento gradual de su economía, que los ha sacado de la debacle, es conocida como de los “tigres asiáticos” y es digno de imitar.

Es importante propiciar el consenso entre los diferentes sectores como Sociedad Civil, Partidos Políticos, Sector de Mujeres, Estado, Pueblos Mayas, Garífuna, Xinca y Mestizos; Organizaciones, ONG, Líderes Comunitarios y otros que puedan desempeñar un importante papel en la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de los sujetos sociales.

EL ESTADO

El conjunto de las instituciones estatales que asuma el reto de la paz, deberá fundamentar y hacer realidad la práctica de la democracia, el desarrollo de la diversidad equitativa y justa. Por lo que se debe implementar y operativizar la política de Estado para lograr el desarrollo. Los Acuerdos de Paz deben ser considerados políticas de Estado; de tal manera que se conviertan en iniciativas permanentes y no en objetivos particulares de partido o de gobierno.

La paz deberá ser el objetivo fundamental del Estado, siendo la aspiración de la ciudadanía y condición para que la sociedad desarrolle todas sus potencialidades en beneficio de todos sus integrantes. Ello significa respuestas reales a los problemas económicos, sociales, culturales y del medio ambiente. Se deberán diseñar estrategias efectivas para incidir en la definición y ejecución de políticas de desarrollo.

Al promover la voluntad de cambio de conducta de la población, enmarcada en el respeto, ésta se constituirá en eje de la cultura de paz. La construcción de la paz supone sujetos conscientes de su necesidad y capacidad para lograr la modificación de las estructuras que han generado desigualdades en la sociedad.

CONCEPCIÓN SÁENZ

Llegando al final del 2004, la misión de MINUGUA culminará sus actividades y ha ofrecido este espacio de encuentro y reflexión pensando en las tareas pendientes en la construcción de la paz y el camino hacia la democracia y el desarrollo. Agradezco la invitación a participar en este encuentro.



En una visión al futuro, el primer gran desafío de los guatemaltecos que queremos construir un país democrático, equitativo, no excluyente, integrador, es conocernos, sabernos en la diversidad de contextos culturales, sociales, económicos y políticos en los que actuamos en función de una propuesta común. Debemos reconocer que, en ese proceso, el desconocimiento sobre las realidades vividas por los grupos étnicos y sus propias formas de explicar el mundo, la vida rural y urbana, las clases sociales, el papel del género es una gran limitante. Necesitamos conocernos mejor los unos a los otros.

Guatemala es un país en donde más de la mitad de la población es indígena y responde a elementos culturales que no son ampliamente compartidos, más bien son desconocidos por las elites políticas y económicas que han construido el Estado guatemalteco. Partimos de un Estado excluyente, no representativo de la diversidad de sus ciudadanos, donde no ha sido posible el acceso al ejercicio pleno de la ciudadanía.

El Estado funciona y ha funcionado a lo largo de la historia de Guatemala, para quienes lo han construido desde sus intereses. El mayor reto, el inicial, es el de cómo transformar, cómo cambiar este Estado, hacemos y rehacemos ejercicios para lograr los cambios, se va y se viene de foros, mesas, coloquios y reuniones de todo tipo, sin que esta participación logre transformar la estructura de poder imperante. Entre tanto, la mayoría sigue marginada de este proceso y sus condiciones de vida no han cambiado sustancialmente. El país mantiene altos índices de pobreza y pobreza extrema y un Estado de malestar persistente.

Hay que reconocer que durante el postconflicto, en el proceso de paz y en la implementación de los Acuerdos de Paz han habido cambios, avances desde la sociedad civil y transformaciones del Estado en su marco legal e institucional. Estos ya fueron reconocidos en este evento en temas de Derechos Humanos, desmilitarización, y la situación de la mujer

Se ha reconocido, también, la debilidad del Estado actual y las dificultades del gobierno para atender las necesidades sociales, la salud y la educación, la seguridad y la justicia.

Los comentarios sobre la temática de este Congreso, cinco ejes entrelazados para pensar en el mañana de nuestros pueblos, los expreso a partir de la experiencia de una iniciativa local. Nos propusimos abrir un espacio de generación de conocimiento y vinculación, de información y encuentro en Huehuetenango, el Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala (CEDFOG), además de los elementos recogidos en las actividades de este evento que tuve la oportunidad de atender.

Lucha contra la discriminación y el racismo. Aquí se ha hablado sobre los orígenes históricos y estructurales del racismo y la discriminación; se han ponderado logros en el marco legal con la firma de convenios y acuerdos nacionales e internacionales; además sobre la creación de instancias y entidades para combatir las condiciones adversas. También se han planteado las limitaciones que estos esfuerzos tuvieron en la práctica; y en este tema, como en todos, no debemos olvidar la centralización en este país y cómo llevar el debate a las poblaciones lejanas y poco accesibles. Tampoco hay que dejar de considerar quiénes son los promotores de esta lucha contra la discriminación y el racismo y la insuficiente presencia de quienes no nos sentimos directamente aludidos, aunque nuestra participación plena sea necesaria para la realización de una Guatemala multicultural. Una muestra de la parcial participación en el tratamiento del tema puede ser la mayoría de población de origen Maya en los grupos de trabajo temáticos del ayer en este tema.

Escuchamos también una reflexión sobre cómo, logros alcanzados en nombre de los pueblos indígenas pueden ser instrumentalizados por el Estado y los sectores dominantes, mismos que continúan delimitando cuáles son los “espacios permitidos” en la interacción. Hago, pues, una llamada a la reflexión sobre los procesos en marcha.

La dinámica de cambios políticos, sociales y económicos en Huehuetenango, el departamento con mayor número de comunidades lingüísticas Mayas, 31 municipios y condiciones extremas de exclusión, ha sido muy acelerada y hace falta registrar, conocer y analizar estas condiciones durante el proceso de reconstrucción, después del alto impacto de la violencia de la guerra. La fragmentación reflejada por estas características interculturales, experiencias históricas, división político-administrativa e incluso geográficas en el postconflicto han implicado niveles de conflictividad.

En este contexto, los espacios de participación de los pueblos indígenas no han sido abiertos únicamente por el ejercicio del Estado, las ONG, los movimientos sociales y la cooperación internacional actuando en el marco de los Acuerdos de Paz; también por la población misma en la búsqueda de opciones de sobrevivencia, e incluso de prosperidad. Me refiero al flujo de remesas producto de la migración de miles de huehuetecos, muchos de los

cuales se fueron a Estados Unidos sin haber conocido la capital de Guatemala. Por otro lado, nuevos capitales de empresarios kanjobales de San Pedro Soloma, con inversiones en la cabecera departamental en bienes raíces y prestación de servicios, configuran un nuevo espectro económico y hay quienes creen percibir una creciente influencia en la política a nivel departamental de parte de estos empresarios.

Estos procesos nos llaman a reflexionar sobre cómo las fuerzas del mercado, contradictoriamente, y a veces a nuestro pesar, también han contribuido a abrir espacios en poblaciones tradicionalmente excluidas de las dinámicas económicas y políticas.

En otro orden de cosas, mientras se mantienen las marimbas tradicionales, también escuchamos grupos de jóvenes que interpretan sones tradicionales a ritmo de rock con cantos en mam.

Reforma del sistema judicial. Esfuerzos de descentralización, modernización, ampliación de cobertura y presencia del sistema judicial han llegado a las comunidades indígenas remotas del país, el CAJ de Santa, o sea el Centro de Administración de Justicia ubicado en Santa Eulalia, es un ejemplo. La implementación de un proyecto de este tipo hace necesario comprender las estructuras existentes o propuestas por las comunidades mismas; el cambio de roles entre alcaldes y jueces puede no ser comprendido dentro del Estado de Derecho; por eso, debe conocerse el derecho consuetudinario y el derecho indígena. Hay también propuestas de formación y capacitación en este tema. Los consejos de desarrollo y la descentralización de la justicia, se ven limitados en considerar una realidad cultural que no responde a la lógica formal de las políticas del Estado. ¿Es este el modelo de organización y participación comunitaria que responda a las expectativas de las comunidades, y podrá este modelo romper con la exclusión que han padecido los pobladores en cuanto a la justicia y seguridad?

Rol de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz. Como ya fue reconocido, el papel de la Comunidad Internacional en la construcción de la paz, con los programas de cooperación enmarcados dentro de este proceso, ha dejado contrastantes experiencias; especialmente en la región de los Altos Cuchumatanes, donde aún mucha de la población no llegó a apropiarse de los Acuerdos, así como no terminan de apropiarse la idea de pertenecer al Estado guatemalteco.

El territorio ha sido un laboratorio para experimentar una gama de metodologías, visiones y propuestas de desarrollo. Ante la ausencia de un plan departamental, todos los apoyos son bienvenidos aunque carezcan de coherencia y no estén enmarcados en una propuesta de largo plazo para el

desarrollo sostenible. El Proyecto ALA, de la Comunidad Económica Europea, el Proyecto Cuchumatanes, y otros articulados al Estado realizan inversiones en infraestructura y proyectos productivos e inician la reconstrucción del tejido social, por un lado, tratando de reactivar lo existente previo a la guerra y, por otro, creando nuevas formas de vida asociativa en búsqueda del desarrollo socioeconómico por medio de proyectos productivos en una población básicamente agrícola. Todos intentaron trabajar para superar las condiciones de miedo e intolerancia reinantes. En otro orden, las ONG nacionales e internacionales orientan su trabajo hacia la reivindicación de los Derechos Humanos, salud, educación y sensibilización de género.

Para el año 2000 se aprobó el préstamo BID para la ejecución del programa DECOPAZ, impulsando procesos de participación comunitaria, con la conformación de Asociaciones micro-regionales. Este programa, manejando un fuerte presupuesto, entró en algunos casos a competir con los gobiernos municipales que dependían de sus presupuestos y de los fondos de inversión social para cumplir con sus propuestas de desarrollo. El programa se gestó sin contemplar una serie de variables culturales y nacionales, con tiempo programado, que se ha extendido hasta estos días. El programa APPI, ensaya también ejercicios democráticos para priorización de proyectos. Aún no contamos con un balance de toda esta experiencia, pero a la vista está que los resultados esperados no se han logrado a cabalidad.

La sede regional de MINUGUA, al igual que muchos programas de cooperación, ha contribuido grandemente a la reflexión, diálogo, debate y construcción de sociedad civil; ha aportado ejercicios democráticos y promovido formas de organización que pretenden aglutinar a la vida asociativa y el Estado; para Huehuetenango, el caso de la Mesa de Concertación, el Consejo Xinabul, la Red Departamental de Atención al Conflicto, la Red Institucional para las Exhumaciones. Parte de la Cooperación Internacional actual continúa apoyando estas iniciativas. Cómo lograr que estas instancias sean realmente representativas, cómo interesar a los diversos sectores en un trabajo conjunto para así conseguir un consenso para las tareas, estos son algunos de los retos que tenemos enfrente.

Presentación de las propuestas consensuadas por cada uno de los grupos de trabajo



Congreso Internacional Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado

Eje Temático:

Lucha contra la discriminación y el racismo

Desafío: Investigación y divulgación de las raíces históricas del racismo y la discriminación en Guatemala desde una perspectiva crítica.

- Etapa Colonial
- Racismo institucional
- Conflicto Armado
- Sistema Educativo

1. Creación del Instituto nacional de investigación sobre el racismo, la discriminación, la exclusión y la pobreza. Organismo con carácter: autónomo, multidisciplinario, pluricultural y descentralizado.
2. Creación de redes de investigación nacional e internacional para prevenir y erradicar la discriminación y el racismo.
3. Proyectar el desafío a nivel de toda la población, con prioridad en la atención a la niñez y la juventud.

Ejes temáticos sugeridos para el estudio y su divulgación

1. Análisis de corrientes ideológicas y antropológicas.
2. Interpretación y divulgación de la Historia del conflicto armado.
3. Profundizar en la Cultura Maya clásica y cultura actual.
4. Reivindicación de Principios y Valores ético-cosmogónicos.
5. Analizar el papel de los medios de comunicación en relación al tema.
6. Estudio y promoción de la Pluriculturalidad.
7. Promover lectura de textos indígenas.
8. Análisis del papel de la Iglesia en sus diferentes denominaciones.
9. Análisis crítico de la interculturalidad.

10. Estudiar y comprender la Discriminación y racismo como forma de control y dominación de la elite gobernante desde la perspectiva ideológica, económica, política, social y cultural.

Desafío: La construcción, en forma participativa, incluyente y equitativa, entre el Estado y la Sociedad Civil, de políticas públicas para la erradicación y, o eliminación del racismo y la discriminación.

En cuanto a la participación activa en la construcción de las políticas públicas

Se plantea:

1. Definir mecanismos claros de consulta a los Pueblos Indígenas, tal y como lo establece el Convenio 169, y complementado con propuestas de ley al Congreso de la República.
2. Aprovechar y/o fortalecer instancias existentes (Comisiones, Instituciones, etc.) así como los mecanismos contemplados en leyes como (ley de los Consejos de Desarrollo y las Comisiones Paritarias, etc.) ya existentes que establecen la participación de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a los contenidos básicos de las políticas públicas

Se plantea la clasificación siguiente:

En la Salud:	En lo Económico:	En lo Político:
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar sin discriminación el acceso a los servicios de salud así como el respeto al conocimiento y práctica de salud en los Pueblos Indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> Democratizar el presupuesto general de la nación para colocar mayor atención en las regiones con mayores índices de pobreza. Impulsar una reforma a la ley de presupuesto. Definir una política salarial que contemple entre otros aspectos, un control riguroso del pago del salario mínimo en el campo y un aumento al salario mínimo anual. Política de combate a la pobreza en las comunidades rurales, para revertir la pobreza que es mayormente rural y se materializa en la mujer indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> Elevar el nivel real de participación en los Partidos Políticos y en el Congreso de la República. Definir el mecanismo legal de consulta a los Pueblos Indígenas en los asuntos que les afectan. Impulsar una reforma constitucional que conceptualice la nación y reconozca derechos de los Pueblos Indígenas. Reconocer el derecho indígena. Institucionalizar la representación de los Pueblos Indígenas dentro del Congreso de la República y dentro de las Municipalidades. Tomar el criterio de que la designación de las autoridades en comunidades indígenas no pasen por los Partidos Políticos. Invitar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para que de un decidido apoyo categórico, decisivo y constante en el tema indígena y el combate al racismo y la discriminación. Motivar la participación activa de las comisiones paritarias en la definición de políticas. Participar en la administración de sitios sagrados, tierras comunales, bosques. Respetar las autoridades comunitarias indígenas. Fortalecer las instituciones para la atención indígena existentes en las estructuras del Estado. Aplicar el contenido de los Acuerdos de Paz. Aplicar el contenido de las leyes y convenios que tienden al combate de la discriminación y racismo.

Desafío: La construcción, en forma participativa, incluyente y equitativa, entre el Estado y la Sociedad Civil, de procesos educativos encaminados a la lucha contra el racismo y la discriminación. Considerar, asimismo, formas de incidencia en la sociedad respecto al tema del racismo y la discriminación

Marco explicativo (justificación)

El racismo es un problema complejo con raíces múltiples y profundas y con efectos diversos y serios, por lo que su tratamiento debe ser integral, sistemático y estratégico.

Ante el desafío el grupo sugiere precisar lo siguiente:

- Concebir la educación como un tema amplio e integral que incluya la transformación del sistema educativo formal-escolar, tanto como la educación extraescolar o no formal, es decir, lo que se da en el ámbito familiar y comunitario en la vida cotidiana. Esto último involucra de manera directa el papel que deben jugar las madres y los padres de familia (o tutores) en la transmisión de nuevos valores y principios a las nuevas generaciones, que sean más proclives al respeto honesto y franco a la diferencia o la diversidad.

Al respecto se propone lo siguiente:

1. La necesidad de implementar procesos educativos entendidos como estrategias, mecanismos e iniciativas tendientes a la sensibilización de la sociedad en general, buscando nuevas actitudes y mentalidades propias de una cultura de paz. (al respecto de este punto se propone el diseño e implementación de una campaña permanente de sensibilización dirigido a toda la sociedad).
2. Fortalecer, promover y hacer efectiva la reforma educativa, que debe ser de manera incluyente, plural, participativa y equitativa. (que represente y tome en cuenta las distintas cosmovisiones coexistentes en el país). Inclusive, la revisión del pensum profesional en las universidades de manera que estén acordes a la realidad social, siendo una de sus prioridades elevar el nivel integral de la educación a la niñez del área rural.
3. Impulsar una campaña nacional de sensibilización para la erradicación del racismo y la discriminación.
4. La Sociedad Civil debe asumir el compromiso, el conocimiento y la exigencia en el cumplimiento de toda legislación referente a la eliminación de toda forma de racismo en la educación formal, en todos los niveles y ámbitos.
5. Debe crear y establecer redes y fuerzas para la presión social, monitoreo y cabildeo en cuanto a la vigencia de políticas públicas en la línea de la no

discriminación. En este caso se propone de manera concreta la creación de una red contra el racismo, representativa y que articule e integre las distintas expresiones organizativas de la sociedad guatemalteca. Se propone, además, velar por una efectiva evaluación de los textos educativos, los contenidos programáticos, programas de los medios de comunicación, actividades docentes, ministerios y Sociedad Civil, sector privado, a manera de erradicar en estas esferas toda forma de discriminación y racismo.

Asimismo, se propone la búsqueda del fortalecimiento y consolidación del tribunal de conciencia contra el racismo existente ya en el país.

6. Velar y exigir políticas públicas transversales, coordinadas y planificadas entre los tres organismos del Estado para erradicar el racismo.
7. Hacer efectiva la consulta de buena fe hacia los Pueblos Indígenas, fomentando para ellos una real y efectiva participación social y política.

Eje Temático:
Reforma del sistema judicial y seguridad pública

Desafío: Acceso a la justicia (sistema oficial/derecho indígena)

- a) Reconocimiento, respeto y coordinación entre ambos sistemas:
1. El Estado a través de sus instituciones competentes debe promover y definir acciones concretas que posibiliten la coordinación entre el Derecho Indígena y Estatal, que puede ser a través de:
 - Desarrollar el artículo 70 de la Constitución Política
 - Oficializar el Derecho Indígena para la aceptación del Pluralismo Jurídico
 - Promover y posibilitar espacios de discusión, análisis y propuestas en consulta con los Pueblos Indígenas a través de sus líderes o bien organizaciones indígenas existentes.
 - Para el nombramiento de los funcionarios de justicia se tenga en cuenta de manera determinante, personal bilingüe ubicado de manera coherente con la comunidad lingüística a la que pertenece.
 2. Impulsar permanentemente procesos de educación legal ciudadana que permita no solamente el conocimiento del funcionamiento del Sistema de Justicia oficial, sus leyes e instituciones sino también el Derecho Indígena. Asimismo, El Sistema de Justicia a través de sus entes de capacitación debe garantizar un programa permanente de formación y capacitación a sus funcionarios o empleados, que permitan contar con un nivel aceptable de calidad profesional para desempeñar su cargo.
 3. Que las facultades de Derecho de las distintas Universidades diseñen un plan de transformación integral que permitan que el estudiante evidencie niveles de excelencia profesional y mejoramiento del acceso a la justicia por parte de la población, induciendo en ellos la existencia del pluralismo jurídico y en la necesidad de profundización en conocimientos antropológicos y socio-políticos.
 4. Que el Sistema de Justicia Estatal incorpore los aportes del Derecho Indígena tales como la prevención del delito, el peritaje cultural, la reparación del daño en vez del castigo.
 5. Revisar y aplicar de manera eficiente la Carrera Judicial y Fiscal que permita el establecimiento de mecanismos claros de nombramiento, supervisión, evaluación y ascensos de acuerdo a su capacidad y

experiencia, así como de reglas disciplinarias para apartar a aquellos funcionarios que no cumplan satisfactoriamente con sus obligaciones.

6. Que los Pueblos Indígenas a través de sus líderes, autoridades u organizaciones existentes logren consensuar propuestas para superar los problemas que les afectan.

b) Abordaje del racismo y discriminación:

1. Conlleva en principio la aceptación de la existencia de la Discriminación y el Racismo
2. Reformas a leyes nacionales en coherencia con la legislación internacional y su efectiva aplicabilidad.
3. Hacer una revisión de las leyes con contenidos discriminatorios sea esta para eliminarlas, reformarlas o crear nuevas para superar la problemática.
4. Evidenciar la respuesta que brinda el Sistema de Justicia a través de sus instituciones frente a denuncias de discriminación y racismo y propiciar las condiciones necesarias para su eliminación.
5. Facilitar los espacios de participación de los Pueblos Indígenas tanto en la decisión y ejecución de políticas públicas que permitan el desarrollo integral.

c) Visión de sistema:

1. Consiste en que respetando la independencia judicial y la autonomía según sea el caso el Organismo Judicial, el Ministerio Público, La Defensa Pública Penal y el Ministerio de Gobernación, pero coordinados de manera efectiva para lograr avances en el sistema de Justicia. En este sentido vale la pena rescatar la experiencia de coordinación que existe a nivel municipal o departamental que ya se encuentran sistematizadas, especialmente como en lo cotidiano se resuelven conflictos de manera eficiente entre operadores y autoridades indígenas.
2. Crear el Instituto de la Defensa a la Víctima ante la percepción de que sólo se protege al “delincuente” o bien ante la ineficiencia del Ministerio Público, o bien involucrando dentro del sistema de administración de justicia que le permita hacer uso de los recursos legalmente establecidos para mantener el equilibrio entre acusado y acusador o demandado y demandante según sea el caso.

Desafío: Reformas a la institucionalidad de la justicia y seguridad

Conclusiones:

1. Existe una total ausencia de representantes de algunas instituciones de control, así como representantes de gobierno, esto evidencia y demuestra una falta de interés y falta de voluntad política para asumir responsablemente la temática abordada.
2. Es imperativo el fortalecimiento del estado social democrático de derecho para un cambio de la problemática del sistema judicial y de seguridad.
3. Sigue siendo necesario un continuo monitoreo en la implementación del proceso de paz y democratización en el país.

Recomendaciones:

A nivel general:

1. Protección a sujetos procesales y funcionarios de justicia.
2. Redefinir el rol de coordinación de la instancia de modernización del sector justicia.
3. Fortalecer los centros de reconciliación y mediación.
4. Fortalecer el Instituto de la Defensa Pública.
5. Creación y fortalecimiento de la institucionalidad civil de seguridad.
6. Concluir la reconversión militar.
7. Construcción de procesos de auditoría.

A nivel de reformas legislativas:

1. Reforma a la ley de amparo.
2. Decretar la aprobación de la ley de sistema penitenciario.
3. Reformar la ley de orden público.
4. Reformar la Constitución adecuándola a los cambios sociales.

A nivel de políticas públicas preventivas:

1. Mayor control de armas (despistolización)
2. Mayor regulación y control de los servicios privados de seguridad.
3. Mayor control administrativo en el tema de lavado de dinero.
4. Fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y las

propuestas locales de seguridad en el marco de la valoración del Sistema Jurídico Maya, en función de apoyar la desjudicialización de los casos y la discriminalización de los conflictos.

5. Descentralización en la implementación de políticas locales de seguridad.

A nivel de sistema penitenciario:

1. Evitar la detención por faltas y bagatelas y a la vez evitar el ingreso al sistema penitenciario sin orden de juez competente.
2. Enfatizar la rehabilitación dentro del sistema penitenciario.
3. Creación y fortalecimiento de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI).

A nivel de los sistemas de instituciones de control del Estado:

1. Reestructuración de la investigación criminológica: Sistema de Investigación Criminal.
2. Coordinación de las instituciones de control del Estado.
3. Eliminación de la Dirección de Investigación Criminal.
4. Socialización del sistema de información policial.
5. Fortalecimiento del sistema de investigación científica: creación del instituto de ciencias forenses.
6. Que el Estado retome el control de los centros de detención.

Medidas para enfrentar estructuras de poder dentro del sistema:

1. Comisión nacional o internacional para la depuración de violadores de Derechos Humanos.
2. Ley de acceso a la información, clasificación, desclasificación del devenir del Estado.
3. Creación de una ley de servicios privados para impedir que el ciclo de seguridad este a cargo de las mismas.
4. Creación de una ley marco para la democratización de los medios de comunicación.
5. Que en las Universidades el abordaje de la problemática de justicia sea a nivel multidisciplinario.

Desafío: Justicia, seguridad ciudadana y conflictividad social

Recomendaciones:

Desafíos en el ámbito de la gestión del conflicto.

1. Que el Estado atienda las políticas públicas separando la agenda de seguridad y desarrollo para resolver los orígenes estructurales de los conflictos sociales y evitar la criminalización del movimiento social.
2. Crear, fortalecer y articular sistemas de alerta temprana (indicadores, metodología) en cada política sectorial para apoyar la gestión pacífica de los conflictos y no pasen a la agenda de seguridad.
3. Fortalecer la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) para detectar conflictos y canalizar a instancias competentes de situaciones no resueltas en la política regular de cada ámbito sectorial.
4. Desarrollar sistemas institucionales basadas en métodos alternativos de resolución (negociación, mediación, conciliación y arbitraje) para desjudicializar los conflictos.

Desafíos en el ámbito de las reformas de los sistemas de seguridad y justicia

1. Fortalecer el concepto de seguridad integral y su institucionalización, retomándolo de los Acuerdos de Paz, para dar coherencia a las políticas públicas vinculadas a la materia.
2. En el marco de la política de seguridad del Estado redefinir los ámbitos de competencia, separando lo atinente a lo civil y lo militar en el marco de un régimen democrático.

3. Fortalecer el sistema de inteligencia civil, aprobando la iniciativa de la Ley Marco de Inteligencia.
4. Desarrollo de controles democráticos internos y externos en materia de seguridad.
5. Fortalecer el Consejo Asesor de Seguridad para que desarrolle las funciones asignadas en los Acuerdos de Paz.
6. Implementar la reforma policial. Desarrollando al interior de la PNC:
 - Profesionalización
 - Dignificación.
 - Equipamiento.
 - Asignación presupuestaria acorde a las necesidades.
 - Procesos adecuados de selección y depuración de personal.
 - Estrategias de relacionamiento armónico entre PNC y población.

Desafíos para la articulación de los sistemas de justicia y seguridad.

1. Creación y fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional en:
 - Sistema Nacional de Seguridad
 - Instancia Coordinadora del Sector Justicia.
2. Establecer un modelo de política criminal coherente con el paradigma de seguridad democrática en el marco de un real Estado de derecho.
3. Desarrollar y Fortalecer el sistema civil de investigación criminal en el marco del Estado democrático de derecho.
4. Fortalecer los ámbitos de justicia previos al uso del derecho penal: laboral, civil, familia, contencioso-administrativo.
5. Crear y fortalecer iniciativas locales de gestión del conflicto articuladas al sistema global de seguridad y justicia.

Ejes transversales:

1. Incentivar y fortalecer la participación ciudadana.
2. Incentivar y fortalecer la participación de la mujer
3. Incentivar y fortalecer el respeto a la multiculturalidad.

Eje Temático:
Reformas económicas para la paz

Desafío: Reactivación económica en el marco de una estrategia de largo plazo y sostenible.

Objetivo: Formular un nuevo modelo de desarrollo económico social, que reduzca la brecha de desigualdad y concentración de la riqueza.

1. Crecimiento económico sostenible con equidad

Pasar del crecimiento económico efectivo, al crecimiento económico potencial en forma continua con mayor ritmo, ampliando la base productiva, acompañado de mecanismos de redistribución de la riqueza, que permita beneficiar a las grandes mayorías como generador de desarrollo. Para lograrlo es necesario:

- Una política económica de competitividad sistémica.
- Una política fiscal en el marco del pacto fiscal.
- Función social de la propiedad de la tierra.

2. De situación de pobreza a situación de riqueza

Lograr que la mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, trascienda a un estado que le permita generar riqueza, que implique el reconocimiento de nuevos sujetos económicos, que se refleje en el mejoramiento del índice del desarrollo humano. Por lo tanto la mayoría de la población deberá tener:

- Acceso a los medios de producción
- Empleo digno y productivo
- Mayores niveles de ingreso
- Fortalecimiento de procesos autogestionarios
- Aplicación de una política pública de seguridad social de amplia cobertura.

3. Fortalecimiento institucional del Estado

Es necesario un Estado que cumpla y atienda sus mandatos constitucionales, apegado al régimen económico y social y los Acuerdos de Paz, especialmente al Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Esto demanda:

- Estado financieramente fuerte
 - Un sistema de Partidos Políticos consolidado
 - Políticas Públicas de desarrollo económico-social con visión de largo plazo.
 - Desarrollo y consolidación de la institucionalidad pública.
 - Generación de condiciones para lograr una efectiva interlocución Estado-Sociedad en función del bien común.
4. Desarrollo Rural con enfoque territorial.

Lograr condiciones y calidad de vida integral a partir de la creación de nuevos ejes económicos en función de las potencialidades de los territorios y la población, sustentado en lo étnico, ambiental y el enfoque de género. Para ello es necesario:

- La descentralización fiscal
- Capitalización del área rural
- Aplicación del criterio de progresividad del gasto público.

Desafío: Con lo referente al Pacto fiscal

1. Se debe retomar el pacto fiscal en su contenido integral (7 temas) debido a que es el consenso de diversos sectores del país. Al retomar el proceso se sugiere actualizarlo, priorizar la temática de implementación, que podría iniciarse por el gasto público, específicamente sobre la calidad, monto de gastos sociales, control social o auditoría social. Estos temas son los menos polémicos y en el que se encontraría una rápida coincidencia de los sectores.
2. Que se retome el proceso de implementación conforme el procedimiento establecido en el pacto.

A) Conformación del foro del pacto social,

B) Conformación de la Comisión del Pacto Fiscal.

Esta última debe tener características técnicas y políticas. La convocatoria para la conformación puede realizarla; La Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz, o el Congreso de la República, o una combinación de ambas instancias. Esta deberá estar acompañada por la Comunidad Internacional de Naciones Amigas.

3. Simultáneamente al retomar el pacto fiscal, las organizaciones sociales deben continuar su proceso de cohesión social para ejercer una presión real a la implementación de los acuerdos del pacto fiscal.

4. Desarrollar una estrategia de información y difusión del tema fiscal y la realidad financiera del Estado, para apoyar la generación de una opinión pública proclive a la necesidad del pacto fiscal. Esto lo pueden hacer: Las Organizaciones de la Sociedad Civil y/o El Foro del pacto fiscal.

Es importante sensibilizar a los medios de comunicación, para la difusión del pacto fiscal.

5. Aprovechar la coyuntura política y económica actual para fortalecer la alianza entre organizaciones sociales, sectores empresariales, gobierno y Partidos Políticos.

Desafío: Priorización de metas de inversión social con énfasis en la disminución de la pobreza, se requiere:

Diseñar y consolidar un proceso de desarrollo rural integral consensuado, que sea congruente en el contenido de herramientas de base como lo son los Acuerdos de Paz, las metas del milenio entre otras. Que se base en estrategias ya establecidas como lo son: La ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Descentralización, y el Código Municipal, que fortalezcan un Estado que facilite la participación, la toma de decisiones, la equidad de género y la inversión social centrada en la generación de empleos e ingresos para el mejoramiento de las condiciones de vida y por ende de la reducción de la pobreza general y extrema pobreza.

Para esto debemos tomar siempre en cuenta que:

- La inversión social debe responder a políticas de Estado y no a planes de Gobierno.
- Debe ubicarse geográficamente de acuerdo a un mapa de necesidades y criterios de prioridades.
- Debe tomar siempre en cuenta la seguridad jurídica y social.

En este marco nuestras metas están orientadas a:

1. El aumento y reorientación en la inversión del gasto.
2. El establecimiento metodológico en la implementación de la salud preventiva, reproductiva y curativa.
3. El aumento indispensable en la inversión en el Desarrollo Social.
4. La importancia de priorizar las áreas rurales debido al empobrecimiento que presenta.
5. El respeto a la priorización de proyectos o inversiones planteados por los Consejos de Desarrollo.

6. La materialización de la ley de promoción de la inversión social.
7. La Modernización del Estado, favoreciendo la inversión productiva, que directamente disminuya los índices de pobreza.

También debemos tomar siempre en cuenta, que es indispensable la inversión en el capital humano y que “El primer megaproyecto debe ser la disminución de la pobreza”

Eje temático:
Reforma del Poder Legislativo y rol de los Partidos Políticos

Desafío: Modernización técnica y administrativa del Organismo Legislativo. La modernización técnica y administrativa del Congreso de la República debe tener como principio el fortalecimiento del ejercicio de las funciones de legislación, control, debate y representación que tiene asignada constitucionalmente el Congreso. Para ello se hacen necesarias varias acciones, entre ellas:

1. Poner a disposición de los Diputados la información técnica y política de derecho comparado que les permita fortalecer el proceso de conocimiento y toma de decisión.
2. Dotar a los Diputados y a las Comisiones de Trabajo de asesoría técnica especializada, en este sentido los asesores legislativos deben ser profesionales especializados designados por concurso de oposición y disfrutar de las garantías y derechos laborales.
3. Institucionalizar la interlocución de las Comisiones de Trabajo con la Sociedad Civil interesada en el tema. (Audiencias)
4. Iniciar con el proceso de derogación de las leyes vigentes que no son positivas en el país.
5. Fortalecer la función de fiscalización política en la ejecución del presupuesto nacional, dotando a los Diputados de asesores técnicos que den seguimiento al tema y que les permitan evaluar constantemente la gestión pública.
6. Fortalecer la función de control de las políticas públicas dotando al Congreso de un sistema de soporte técnico que analice las políticas y permita a los diputados recomendar al Ejecutivo las modificaciones de esas políticas.
7. Establecer la Carrera de Servicio Civil en el Organismo Legislativo, estableciendo procedimientos de reclutamiento, concurso de oposición, asensos y reconocimientos por mérito.
8. Incorporar la tecnología de comunicación para traslado de información entre los Diputados y asistencia técnica (Intranet).
9. Capacitar continuamente al personal técnico y administrativo del Congreso de la República para que puedan prestar un mejor y eficaz servicio.
10. Reformar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en cuanto a:
 - Fortalecer el debate en las Comisiones.
 - Fortalecer la disciplina partidaria.

- Separar las funciones legislativas de las administrativas, en tal sentido que los diputados se dediquen a la primera.
- Establecer la autonomía partidaria del Presidente del Congreso, de manera que se desligue de su partido en tanto ejerce la presidencia.
- Establecer mecanismo de votación más explícitos, (voto electrónico, por ej.)
- Transparentar el proceso de formación de la Ley, democratizando su trámite en cuanto al respeto del orden en que son presentadas las iniciativas, salvo que la Junta Directiva y Jefes de Bloque determinen su priorización.
- Para asegurar la sostenibilidad de la modernización es conveniente determinar un número fijo de Diputados tal y como lo establecen los Acuerdos de Paz.
- Se debería conferir más competencias a la Junta de Jefes de Bloques para asegurar la transparencia de la gestión del Organismo Legislativo y como una base oportuna de negociación y construcción de consensos.
- Para el caso que la iniciativa de Ley requiera dos o más Comisiones y si dichos dictámenes no fueran rendidos en el plazo que establece la Ley, dicho plazo se prorrogara automáticamente por sesenta días más. Asimismo, si no es posible que las Comisiones obligadas a rendir el dictamen o bien una de ellas no rinda el mismo o lo efectúe negativamente, dicha iniciativa continuara con el curso del trámite legislativo y será elevada al Honorable Pleno, con el proyecto de resolución respectivo.
- Con el fin de agilizar el trámite de las iniciativas de Ley se obvia la lectura de la misma cuando ingresen para el conocimiento del Honorable Pleno, para tal efecto se propone que toda iniciativa sea cursada directamente a cada diputado para su conocimiento con el objeto de hacer eficiente el proceso.

Desafío: Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; fortalecimiento y legitimidad del sistema de Partidos Políticos.

Los integrantes del grupo de trabajo consideran que en los actuales Partidos Políticos no existe democracia interna y que la mayoría de ellos son controlados a través de los fondos proporcionados por las clases económicas tradicionalmente poderosas. Asimismo, no existe representación de diferentes corrientes ideológicas. Por tanto, se hace necesario el fortalecimiento de todo el quehacer político nacional, procurando igualdad y equidad a todo nivel; también resulta

fundamental establecer prohibiciones y restricciones en el financiamiento hacia los Partidos Políticos.

Sobre la base de lo anterior se plantean las siguientes propuestas:

1. Que la elección a cargos internos y de candidatos a cargos de elección popular sea por medio del voto secreto.
2. Que se garantice un mínimo de participación de mujeres, indígenas y jóvenes.
3. Garantizar que el financiamiento de las organizaciones políticas, proveniente del Estado y del sector privado, sea utilizado de forma permanente y no exclusivamente para campañas electorales, transparentando su procedencia, fijando techos de gastos de campaña, prohibiendo expresamente el financiamiento de dudosa procedencia y contemplando sanciones severas a la infracción de esta normativa.
4. Que los Partidos Políticos establezcan programas de formación política permanente.
5. Garantizar la participación de las distintas corrientes y/o tendencias internas de los Partidos Políticos en su estructura.
6. Es necesario redefinir los Distritos Electores tanto Departamentales como Municipales bajo criterios lingüísticos, densidad poblacional y ubicación geográfica.
7. Prohibición de postular candidatos a cargos de elección popular donde no cuenten con organización permanente y legalmente establecidos.
8. Limitar a dos periodos de elección los cargos de Diputados y Alcaldes.

Desafío: Profundización de la democracia plena, funcional y participativa

1. Creación de una democracia representativa, en el sentido de que verdaderamente sean representados distintos sectores sociales y etnias. Los candidatos deben ser propuestos por su capacidad, tomando en cuenta que exista idoneidad para el desempeño del cargo respectivo. Por tal motivo, es necesario comprobar que las personas, antes de ser propuestas como candidatas a cargos de elección popular, hayan desempeñado cargos públicos y/o privados con honradez y eficiencia, y que tengan representatividad, legitimidad y legalidad.
2. Se propone la posibilidad de experimentar mecanismos para el establecimiento de cuotas de representación, especialmente para mujeres y personas representativas de los Pueblos Indígenas. Debe favorecerse la aplicación de acciones afirmativas.

3. Es necesaria la difusión y práctica de valores democráticos. Para lograrlo se requiere, de manera prioritaria, la implementación de diversos programas educativos (tanto a nivel formal como no-formal). Más específicamente, se propone implementar en la currícula de estudios, con carácter obligatorio, educación cívico-política que transmita los valores democráticos básicos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
4. Es necesario que se instituya un curso sobre valores democráticos en la escuela primaria, secundaria y en las Universidades, tanto públicas como privadas. Es decir, la educación debe tener orientación al tipo de democracia representativa y participativa que se propone.
5. El Consejo Nacional de la Juventud debería promover activa y efectivamente la práctica de dichos valores democráticos.
6. Sólo mediante la educación integral podrá propiciarse el necesario cambio de mentalidades que favorezca la generación de una cultura democrática en el país, y que de alguna manera ponga freno al actual sistema educativo que se caracteriza por una orientación egoísta, que forma seres humanos proclives a la competencia y no a la cooperación.
7. Es fundamental que se fortalezca la autoridad del Estado, al cual habrá que exigirle transparencia y rendición permanente de cuentas.
8. Es necesario que en la Agenda Nacional Compartida se tomen en cuenta las Metas del Milenio, procurando por todos los medios posibles que éstas se alcancen antes de 2015.
9. También debe procurarse el cumplimiento efectivo de los compromisos emanados de los Acuerdos de Paz.
10. Debe fomentarse la auditoría social por medio de las organizaciones de carácter social y de las ciudadanas y ciudadanos. La auditoría social está estrechamente vinculada con el empoderamiento y la generación de una ciudadanía organizada y activa.
11. Lograr mayor participación permitiría el paso de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Esto puede ser una realidad mediante una efectiva participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo, procurando que la respectiva Ley se aplique en todas sus dimensiones. Para alcanzar esta propuesta es importante capacitar a las y los miembros de los Consejos de Desarrollo, incrementando su capacidad de elaborar propuestas.
12. Es fundamental que la realización de cabildos abiertos sea una práctica habitual.

13. Para lograr una mejor representatividad, proponemos que en la ciudad de Guatemala se elija a los Concejales de acuerdo con cada una de las zonas urbanas comprendidas dentro del distrito electoral. También proponemos que las y los gobernadores departamentales sean electos popularmente. Esto permitiría el acercamiento de las autoridades al ciudadano.
14. Dicho acercamiento también depende de la apertura y receptividad que muestren las autoridades frente a las iniciativas y propuestas emanadas de la ciudadanía. Las autoridades deben mantener un diálogo constante con los representados. En ese sentido, se propone concretamente que se realicen debates sobre los informes que el Presidente de la República presenta ante el Congreso anualmente; asimismo, debe exigirse que los ministerios presenten los informes trimestrales correspondientes.
15. También deben establecerse canales de comunicación entre el ciudadano y sus representantes. Se considera valiosa y replicable la práctica de difundir por medio de la televisión las reuniones del Concejo Municipal, tal como sucede en la ciudad de Quetzaltenango. También pueden abrirse canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos vía internet. La propuesta es, en síntesis, la implementación de todas aquellas iniciativas creativas que permitan que la gestión político-administrativa sea pública.
16. Todo ello lleva a la necesidad de que se apruebe la Ley de libre acceso a la información.
17. Finalmente, proponemos que en 2005 se abra un amplio debate sobre el modelo de Estado que queremos construir.

Eje Temático: Rol de la Comunidad Internacional

Teniendo en cuenta que los ejes centrales para la construcción de la paz guatemalteca son:

- disminución de la pobreza,
- fortalecimiento democrático,
- crecimiento económico, etc.

Se considera que el rol de la Comunidad Internacional sea el de FACILITADOR, MEDIADOR Y ACOMPAÑANTE EN EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PAZ, mediante las siguientes estrategias:

1. Que la Comunidad Internacional reafirme su compromiso de apoyo político con los Acuerdos de Paz, con una visión de proceso de largo plazo, de acompañamiento al fortalecimiento institucional desde los espacios de participación ciudadana local representativa y legítima, que a su vez incidan en la formulación de políticas públicas a nivel nacional.

Que dicho acompañamiento tome en cuenta la naturaleza multicultural del país, en un proceso que involucre a los sectores que no se han apropiado de los Acuerdos de Paz.

2. Que se diseñen procesos de diálogos amplio e incluyente encaminado en la revisión de la ley marco de los Acuerdos de paz, que esta goce del respaldo político de la Comunidad Internacional.

Que se retomen los compromisos de la agenda nacional compartida y que estas sigan apoyadas por la Comunidad Internacional, de tal forma que este proceso fortalezca la cultura política de consenso a nivel nacional.

Que el Gobierno impulse mecanismos para que la ciudadanía tenga acceso a la información de las políticas, programas, y proyectos de la comunicación internacional.

3. Apoyar y fortalecer iniciativas que consoliden los proyectos de carácter social tales como educación, lucha contra la pobreza, el hambre, y otros, que contribuirían a la prevención de conflictos sociales, los cuales se han manifestado periódicamente por la falta de atención del Estado y por la práctica usual de poner énfasis en la solución de conflictos, hasta que estos ya han generado crisis.

4. Que en el área de educación se de prioridad al impulso de la reforma educativa como un apoyo al fortalecimiento del liderazgo desde lo local a lo nacional.
 - El acompañamiento político para el fortalecimiento de las instituciones estatales y de la Sociedad Civil, incluyendo el proceso de transición de MINUGUA.
 - Promotor de auditorías económicas sociales.
 - Sistema arancelario preferencial y un balance entre las importaciones y exportaciones de los productos.
 - Fortalecimiento de la interlocución a través de los grupos de diálogo entre la Sociedad Civil, Estado, CACIF, etc.
 - Fortalecimiento del Estado y sus órganos contralores.
 - Consensuar agendas: de gobierno, Acuerdos de Paz y la del milenio, para encontrar puntos transversales que coadyuven a la inserción guatemalteca en el contexto internacional, mediante la conformación de la CNAP (Comisión Nacional de Acuerdos de Paz).
 - Presencia de la Sociedad Civil en el próximo Grupo Consultivo, con representatividad y legitimidad.
 - Respaldo político al desarrollo comunitario (implica respaldo al liderazgo local que pueda tener incidencia en las políticas públicas a nivel nacional)

Se hace un reconocimiento al aporte que la Comunidad Internacional ha tenido con Guatemala. Un agradecimiento especial a MINUGUA POR LOS ESFUERZOS DE HOMBRES Y MUJERES DE TANTAS NACIONALIDADES QUE TRABAJARON ACTIVAMENTE EN EL PROCESO DE PAZ DE LOS Y LAS GUATEMALTECAS.

Palabras finales



Lo primero que aflora, al concluir este Congreso, es un “gracias a la vida”. Todas las ideas, opiniones, reflexiones, discusión y diálogo florecidas aquí durante tres días, tuvieron una intensidad maravillosa. Fueron testimonio de las inmensas posibilidades humanas de restablecerse; de, aún con los golpes y las heridas, ser capaces de imaginar un territorio donde la dignidad humana prospere en toda su diversidad y posibilidades. Ante el panorama horrendo y descomunal de la guerra pasada, la sociedad guatemalteca requiere, ahora, la mayor lucidez para enfrentar los nuevos desafíos.

Las ponencias que los expertos trajeron a esta cita con la paz, son un mapa de ruta importantísimo para el nuevo recorrido social; para que no sea tan duro y cruel como el recién transitado bajo el fuego de las armas y los odios a costas. Los documentos incluidos en esta memoria se abren, entonces, como un manual para la nueva convivencia; para la reflexión sobre el futuro, que implica conocer las debilidades y capacidades de construirlo sin perder de vista la justicia. Todos los sacrificios implicados en este nuevo ejercicio no son, ni remotamente, comparables con las angustias, destrucción y sangre derramada en el fragor de la lucha. Y eso es un gran alivio y fuente de seguridad para las nuevas esperanzas.



Se cierran las páginas escritas con las armas y se abren las del diálogo, la concordia y la aceptación del “otro”. Las posibilidades, ahora, no consisten en la destrucción del enemigo sino en fraternizar las diferencias para nutrirse de ellas y crecer juntos. Mutuo apoyo y solidaridad, en lugar de confrontación despiadada; afianzamiento de la sociedad civil para que pueda construir y desarrollarse de acuerdo a su realidad y decisiones; fortalecimiento de las instituciones para que garanticen la confianza necesaria y puedan proveer el equilibrio entre los grupos y las diversas instancias de convivencia.

Ahora se hace necesaria una capacidad extraordinaria y la comprensión fraterna para que la salud psíquica se restablezca en los más afectados por la guerra cruel. Es necesario restablecer los valores pisoteados y reconocer los abismos que han separado a la sociedad para tender puentes entre los extremos; entender que las diferencias no nos deben orillar a despreciar la vida sino a amarla y defenderla con fervor.

En estos momentos de la historia, es preciso que cada cual se ponga en el lugar del “otro” y entienda que la diversidad de intereses no es un obstáculo para la convivencia en paz; por el contrario, constituye una oportunidad para multiplicar las posibilidades de desarrollo en todos los ámbitos humanos e inspirar los nuevos pactos sociales.

Un país tan rico en naturaleza, paisaje y seres humanos no puede ser sólo para determinado grupo. Debe ser para todos y, en la medida que así sea, se multiplicará.

¿Es posible soñar la paz firme y duradera? Sí. Este Congreso lo ha confirmado y, además, nos ha mostrado la posibilidad inmensa de transformar esa actividad onírica en realidad. Y en esa tarea, todos los guatemaltecos están implicados.

Para concluir, sólo queda repetir la imploración popolvúhica: “¡Que los pueblos tengan paz, mucha paz, y sean felices...!”.

ANEXOS

RESUMEN BIOGRÁFICO DE EXPOSITORES

IRMA ALICIA VELÁSQUEZ NIMATUJ

Licenciada en Antropología y Etnografía, Ciencias de la Comunicación y Periodista profesional por la Universidad de París VIII / Universidad del Valle de Guatemala y San Carlos de Guatemala, respectivamente. Posee una Maestría y un doctorado por la Universidad de Texas en Austin. Actualmente es consultora independiente para UNICEF y PNUD, agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas. Ha sido investigadora, reportera y editora para *Prensa Libre*, *elPeriódico* y el Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA), entre otros. Ha publicado *La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala. Desigualdades de clase, raza y género* (2002). Autora de una amplia gama de ensayos y capítulos de libros en temas relacionados con racismo, violencia, Cultura Maya, la mujer, el panorama político, etc.. Ha sido ponente en diversos eventos nacionales e internacionales.

CHARLES R. HALE

Doctor en Antropología por la Universidad de Stanford. Ha sido catedrático de antropología en la Universidad de California, Davis, y actualmente en la Universidad de Texas, donde además ha sido subdirector del Instituto de Estudios Latino Americanos. Ha llevado a cabo investigaciones de campo en Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Honduras. Es autor y co-editor de varios libros entre los que se encuentran: *Racismo en Guatemala: Abriendo Debate sobre un Tema Tabú*, y *Memorias del Mestizaje: Cultura y Política en Centroamérica, 1920 al Presente*. Es autor de numerosos ensayos sobre identidad, racismo, conflicto étnico y racial, y derechos a la tierra entre diversos pueblos indígenas de América Latina. Es vicepresidente de la Asociación de Estudios Latino Americanos (LASA), a partir del 1 de noviembre de 2004, y presidente a partir de mayo 2006.

ROSA MARÍA VACACELA

Economista y socióloga. Miembro Asesor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, consultora de varias instituciones nacionales e internacionales con enfoque de género. Ex dirigente del Pueblo Saraguro de la Nacionalidad Kichwa, ex Embajadora del Ecuador en Guatemala, especialista en temas socio-organizativos sociales y culturales, especialista en proyectos de desarrollo rural con enfoque organizativo, cultural y de género. Actualmente, dirigente nacional de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas.

ESTHER BALBOA BUSTAMANTE

Sicóloga, Master en Desarrollo Rural, Diplomada en Ciencias Políticas, Doctora en Ciencias Humanas y Biológicas. Ex candidata a la vicepresidencia de Bolivia por el Movimiento Indígena Pachakuti 2002-2007. Ex viceministra de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2002).

GUILLERMINA HERRERA

M.A. en Lingüística por la Universidad Estatal de Nueva York, Estados Unidos. Investigadora Lingüística por la Oficina de Investigación del Español (Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, España.) Licenciada en Letras y Filosofía por la Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Realizó Estudios de postgrado en Filosofía y Lingüística en la Universidad de Río Piedras, Puerto Rico; Universidad degli Studi di Siena, Italia; Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; Universidad de South Florida, Estados Unidos; Universidad de Iowa, Estados Unidos. Ha sido catedrática de Lingüística, Filología Románica, Historia del Idioma Español, Lingüística Descriptiva, Fonética, Fonología, Morfología, Sintaxis, en la Universidad Rafael Landívar. Es miembro de Número de la Academia Guatemalteca de la Lengua Española, correspondiente de la Real Academia Española y, en la actualidad, es rectora de la Universidad Rafael Landívar, período 2004-2007. Es autora de múltiples artículos sobre temas de política y planificación lingüística para Guatemala, lenguas Mayas, español hablado en Guatemala, multilingüismo y educación bilingüe intercultural, en periódicos y revistas especializadas.

NORMA QUIXTÁN

Licenciada en Trabajo Social. Es profesora en la Universidad Rafael Landívar. Fue candidata a diputada por el departamento de Quetzaltenango. Obtuvo la Orden Juan Matalbatz por promover, apoyar y representar a las mujeres con honradez, esfuerzo y solidaridad. Actualmente es Gobernadora en el departamento de Quetzaltenango; además, presidenta departamental del Consejo Departamental de Desarrollo y presidenta de la Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres.

HELEN MACK

Labora en el campo de la administración de empresas y es presidenta de la Fundación Myrna Mack, entidad creada en 1993 por ella y un grupo de guatemaltecos comprometidos con el objetivo de luchar contra la impunidad y contribuir a la modernización y democratización de la administración de justicia en Guatemala. Desde 1998, miembro de las juntas directivas del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y de la Fundación Soros Guatemala. Desde entonces también participa en diversas instancias de análisis y búsqueda de consenso alrededor de temas vinculados con la seguridad, la justicia y los derechos humanos. En el año 2000 se sumó al grupo de personas que fundó el Grupo Barómetro y en agosto de 2001 participó como fundadora del Foro Guatemala. Entre otros premios y reconocimientos, Helen Mack ha recibido los siguientes:

- Right Livelihood Award, Premio Nobel Alternativo de la Paz. Suecia, 1992.
- Premio de la Paz, otorgado por Kerk en Leven, Bélgica, 1993.
- Hija Predilecta de Retalhuleu. Retalhuleu, 1993.
- Premio de la Vera Paz, otorgado por el Instituto de Cultura Hispánica, Guatemala, 1994.
- Medalla Oficina Nacional de la Mujer. Guatemala, 1999.
- Premio León Felipe 1999 por la Concordia. Madrid, España, 1999.
- Líder de los 90, otorgado por el Consejo Empresarial de Guatemala. Guatemala, 2000.
- Reconocimiento de la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia del Congreso de la República. Guatemala, 2000.
- Mujer Ejemplar 2001, otorgado por FUNDAMUJER. Guatemala, 2001.
- Reconocimiento de University of San Francisco, noviembre de 2002.
- Reconocimiento del Latino Cultural Center «Rafael Cintrón Ortiz» y de University of Illinois, Chicago, diciembre de 2002.
- Reconocimiento “Celebrating Women in Human Rights”, otorgado por la organización Human Rights First, octubre de 2004.
- Numerosos diplomas y plaquetas de reconocimiento entregadas por escuelas primarias, comunidades, organizaciones e instituciones de diversas regiones del país, desde 1993 a la fecha.

CÉSAR BARRIENTOS

Abogado, con estudios doctorales en Derecho Procesal por la Universidad Jaime I de España. Es catedrático universitario en México, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Dirige, desde 1999, el Proyecto de Reforma y Modernización Normativa del Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, financiado por USAID. Recientemente ha sido designado para dirigir el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Justicia de Honduras. Ha trabajado en la Reforma Procesal Penal de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, entre otros. Ha publicado diversas obras entre las que destacan: *Manuales y Módulos del Procesal Penal de Guatemala y Nicaragua; Propuesta a la Sociedad Guatemalteca para Mejorar el Sistema de Justicia; la Justicia, Talón de Aquiles de la Democracia; y Poder Judicial y Estado de Derecho.*

CHARLES T. CALL

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Stanford. Actualmente es Profesor de la American University y Consultor del Departamento de Asuntos Políticos de la sede de las Naciones Unidas, también profesor en la Universidad Brown. En los dos últimos años, ha publicado un número especial de la revista *Global Governance*, sobre democratización y construcción de la paz y ha publicado otros artículos en las revistas *Comparative Politics, Journal of Latin American Studies, International Peacekeeping, and Global Governance*. Ha dirigido investigaciones de campo sobre seguridad pública y justicia en América Central y Colombia, así como Haití, Bosnia, Kosovo, Afganistán y África. Ha sido consultor del PNUD, del Banco de Desarrollo Interamericano, la Comisión Europea, la Fundación Ford, USAID y el Departamento de Justicia del gobierno de EE.UU.

OTTO MARROQUÍN

Abogado y notario, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con una Maestría en Derecho Pluralista Público y Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona España, pendiente de tesis doctoral en Derecho de la Universidad Francisco Marroquín y Sociología en la Universidad Pontificia de Barcelona, España. En el ejercicio profesional: Magistrado titular, Vocal de la Cámara Penal y Presidente Vocal de la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala 1999-2004, Docente titular de Postgrado en el programa de Maestría en Docencia USAC, Juez de Primera Instancia. Algunas de sus publicaciones son: *Relaciones entre el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y la Administración de Justicia, Los medios alternativos de Resolución de conflictos en el Area Penal, Iudicium et Vita*. Ha impartido conferencias en el ámbito internacional: Reforma procesal penal en Centroamérica en Nicaragua, Modelo de Juicio Oral Acusatorio en Chicago USA, Entrenamiento judicial del

Internacional Rule of Law Instituto, George Washington University National Law Center, Washington, D.C. USA.

ALEJANDRO RODRÍGUEZ

Abogado y Notario por la Universidad Rafael Landívar. Doctorado en Derechos Fundamentales y Derecho Penal en la Universidad de Salamanca. Ha sido docente en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial y Universidad Rafael Landívar. Es conferencista internacional y ha publicado ensayos sobre sus especialidades en revistas y libros; entre los cuales destacan: *Análisis Crítico sobre la tendencia Política Criminal del período 1994/1998*; *Reformas Constitucionales y Acuerdos de Paz*; *Delitos Laborales y Delito de Tortura*, todos publicados por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

CATALINA SOBERANIS

Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Rafael Landívar. Ha sido catedrática en áreas jurídicas, políticas y sociales en la misma Universidad. Diputada Constituyente e integrante de la primera Junta Directiva y de la Comisión de los 30, 1984 -1986. Diputada al Congreso de la República, 1986-1994 y Presidenta de la Junta Directiva, 1991-1992. Ministra de Trabajo y Previsión Social, 1986-1988. Secretaria Presidencial de la Secretaría de la Paz, 2002-2004. Fue Asesora sindical y laboral para la Central Nacional de Trabajadores y Asociación Nacional de Campesinos, respectivamente. Ha sido consultora, asesora y facilitadora en diferentes proyectos y programas tanto nacionales como internacionales. Es autora de varios libros entre los que se encuentran: *Manual del Militante*; *El Gobierno Demócrata Cristiano y sus primeras realizaciones*; *El Proceso de Paz en Guatemala: Participación de los Actores de la Sociedad Civil, Organización Política y Cabildeo e Incidencia*. Es autora de numerosos ensayos, artículos y documentos publicados en revistas *Crónica*, *Panorama*, *Pensamiento y Acción*, *Política y Espíritu*, *Semanario La Cuerda*. Además de Conferencias y presentaciones sobre Análisis Político, temas jurídicos y legales, Mujeres, Niñez, Planeación Estratégica, Análisis y Transformación de Conflictos, Acuerdos de Paz, Cabildeo e Incidencia.

HÉCTOR DADA

Doctor en Economía, e Ingeniero Civil. Destacado político salvadoreño. Ha desempeñado los cargos de Diputado Propietario a la Asamblea Legislativa, período: 1966-1968; Diputado Propietario a la Asamblea Legislativa, período: 1968-1970; Ministro de Relaciones Exteriores, período: 1979-1980; Miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno, período: 1980; Primer Regidor del Concejo Municipal del departamento de San Salvador, período: 1997-2000; Primer Regidor del Concejo Municipal del departamento de San Salvador,

período: 2000-2003; Diputado Propietario a la Asamblea Legislativa, período: 2003-2006.

NINETH MONTENEGRO

Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala y Post-grado en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar. Diputada al Congreso de la República por el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) 1996-1999 y por Alianza Nueva Nación 2000-2004, Fundadora del partido político FDNG y del Grupo de Apoyo Mutuo. Ha sido Jefe de bancada y Presidenta de distintas Comisiones de trabajo en diferentes períodos legislativos, actualmente es Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso. Ha obtenido reconocimientos, premios y distinciones a nivel nacional e internacional tales como los de la Fundación Carter Menill, Bruno Creiski, Leteleir Mofit, Honoris Causa por la Universidad de Elizabeth Tamm Collage, Pensilvania, Estados Unidos de América y Premiada por la Oficina Nacional de la Mujer, entre otros.

EDUARDO GONZÁLEZ

Administrador de Empresas por la Universidad de Pennsylvania, Wharton School of Business and Finance y Catedrático, en el grado de Maestría de Comercio Internacional en las Universidades Rafael Landívar y Francisco Marroquín. Actualmente es Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República. Además, fungió como Gerente General del Banco del Café de 1989 a 1994 cuando se retiró para servir como Ministro de Economía, impulsando la Política de Comercio Exterior, la Promoción de las Inversiones, el Desarrollo del Comercio Interno y de la Protección al Consumidor. En 1995 volvió a la Presidencia Ejecutiva de Bancafé. Ha sido miembro de la Junta Monetaria del Banco Central en dos oportunidades designado por los Bancos Privados. En 1996 fue invitado por las partes signatarias para integrar la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, máxima entidad coordinadora del proceso de paz en Guatemala, y miembro del Consejo Directivo de la Fundación SOROS Guatemala (Tesorero 1999, Vicepresidente marzo 2000 a marzo 2001).

RICHARD AITKENHEAD

Comisionado para el seguimiento del Plan de Gobierno del Presidente Óscar Berger, desde enero de 2004. Presidente Ejecutivo del IDC, grupo empresarial privado dedicado a actividades de banca de inversión y consultoría económica en Centroamérica. Ha ocupado el cargo de Ministro de Economía (1991) y Ministro de Finanzas Públicas (1991-1994) de Guatemala. Fue miembro de la Comisión Nacional de Negociación de los Acuerdos de Paz (1996). Cuenta con una Maestría en Administración Pública del Kennedy School of

Government de Harvard University (USA) y es Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala).

REBECA GRYNSPAN

Rebeca Grynspan Mayufis, estudió Economía y Sociología en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Se recibió como Bachiller en Economía en la Universidad de Costa Rica y obtuvo la Maestría en Economía en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Tiene experiencia tanto en el diseño y ejecución de políticas en las áreas económica y social como en investigación y consultorías con gobiernos y organismos internacionales. Desde agosto de 2001 es Directora de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ha ocupado varios cargos en el Poder Ejecutivo de Costa Rica, entre ellos: Viceministra de Hacienda (1986-1988), Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996-1998), Ministra Coordinadora del Sector Económico (1995-1996) y del Sector Social del Gobierno (1994-1998), y Segunda Vicepresidenta de la República (1994-1998). Entre sus múltiples cargos públicos y de asesoría figuran principalmente el de Presidenta de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, Coordinadora del Programa de Combate a la Pobreza y del Equipo para la Reforma del Sistema de Pensiones. Es preciso destacar que en esta labor gubernamental costarricense ha participado en muchas más instituciones de corte público, económico y social. También ha colaborado como consultora, asesora o investigadora en diversas instituciones del continente americano, siendo las más sobresalientes: el BID, Naciones Unidas, Gobierno de Argentina, Fondo de Inversión Social de Venezuela, Federación Iberoamericana de Ombudsman, Gobierno de Colombia, además de instituciones y gobiernos nacionales y locales de la región latinoamericana. Tiene muchas publicaciones propias o en colaboración con otros autores; sólo se mencionan algunas de las más recientes: *Informal Citizens; Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America* (2002); *El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica* (1999); *Políticas económicas, gasto público y efectos según género* (1998).

ALEXANDER SEGOVIA

Economista salvadoreño, Doctor en Economía por la Universidad de Londres, Maestría en Economía por la Universidad de Oxford y Licenciatura en Economía por la Universidad José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador. Actualmente es Director del Proyecto de Investigación: “*La Transformación de las Sociedades y Economías de América Central a Principios del Siglo XXI*”, patrocinado por la Fundación Friedrich Ebert de Alemania y el Social Science Research Council de Estados Unidos. En los últimos años ha colaborado con el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), con sede en New York, en la elaboración de un estudio comparativo mundial sobre el diseño y

aplicación de programas de reparación para víctimas de violaciones de Derechos Humanos en sociedades postbélicas. Entre 1997 y 2000 trabajó para MINUGUA como analista económico y posteriormente como Jefe del Área Socioeconómica, desde donde desempeñó un papel relevante en el proceso del pacto fiscal de Guatemala. Entre sus últimas publicaciones se encuentran las siguientes: *Centroamérica después del Café: El fin del modelo agro-exportador y el surgimiento de un Nuevo Modelo Económico* (2005); *Modernización Empresarial en Guatemala: ¿Cambio Real o Nuevo Discurso?* (2004); *El Financiamiento de los Programas de Reparación: Lecciones Aprendidas de la Experiencia Internacional* (2004); *El Gasto Público en Guatemala: Evolución Reciente y Perspectivas Futura*” y *Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador* (2002).

CARLOS BARREDA

Economista, con una Maestría en Desarrollo por la Universidad del Valle. Ha sido docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL y de la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC. Actualmente es miembro del equipo Técnico del Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación y coordinador del equipo técnico del Colectivo de Organizaciones Sociales, COS.

LETICIA JOSEFA VELÁSQUEZ ZAPETA

Médica y Cirujana, con Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar. Actualmente es la Coordinadora del Subprograma de Restitución Material de la Comisión Nacional de Resarcimiento. Hasta agosto de 2004 ha sido consultora en el campo de desarrollo para varias entidades nacionales e internacionales, en las áreas de diseño, monitoreo y evaluación de programas de agua y saneamiento, salud, conocimiento propio de los pueblos indígenas, así como en el diseño de estrategias de trabajo que incorpora la equidad de género y multiculturalidad. Ha trabajado en otros países con población multicultural, en la región andina y región centroamericana.

GERT ROSENTHAL

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, y de post-grado en economía en la Universidad de Berkeley, California. Hasta hace poco, Representante Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas donde ocupó la presidencia del Consejo Económico y Social; asimismo ha realizado una larga carrera en la Secretaría de las Naciones Unidas, donde llegó a ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); antes de ello, fue director de oficina en México y posteriormente designado secretario adjunto. Fue miembro de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Sus cargos públicos en Guatemala incluyen el de Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Ministro de Economía. Ha sido

catedrático de Finanzas Públicas y de Desarrollo Económico en las Universidades de San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar. Ha realizado más de 120 publicaciones con varias ediciones en el tema del desarrollo económico entre 1960 y 2000.

FRANCESC VENDRELL

Es actualmente el Representante Especial de la Unión Europea en Afganistán. Ha tenido también una larga carrera en Naciones Unidas. Recientemente Representante Personal del Secretario General y Jefe de la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán, ex Director de la División de Asia y el Pacífico del Departamento de Asuntos Políticos. Ha sido Enviado Especial del Secretario General en Timor, Camboya, Papua Nueva Guinea, Burma, Armenia, Azerbaiyán y Nagorno-karabakh. De 1987 a 1992, fue Director para Europa y las Américas, en la Oficina Ejecutiva del Secretario General y Representante Personal Adjunto del Secretario General para Centro América. Durante este mismo período también fue nombrado Representante del Secretario General en las negociaciones de paz en Guatemala, y Representante Adjunto del Secretario General para las negociaciones de paz en El Salvador y Nicaragua.

JENNY PEARCE

Profesora en Política de América Latina y Directora del Centro Internacional de Estudios de la Participación en el Departamento de Estudios de la Paz, Universidad de Bradford, Inglaterra. Es autora de varios libros y estudios sobre América Latina, como (con Jude Howell) *Civil Society and Development a critical exploration*, Boulder: Colorado Lynne Rienner, 2001.

RAQUEL ZELAYA

Economista, con Estudios Superiores en Administración Pública y Ciencias Políticas. Ha sido Catedrática de la Facultad de Economía y de la Escuela de Derecho Social de la Universidad Rafael Landívar. Fue miembro del Consejo de Estado en representación de las Asociaciones de Mujeres del país. También fue miembro de la Comisión de Paz (COPAZ) en representación del Gobierno de la República durante 1996, Secretaria de la Paz de la Presidencia de la República, de 1997-99 y Coordinadora de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz de 1997-99. Actualmente es Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES– y Vocal del Consejo Directivo de la Universidad Rafael Landívar. También miembro del Grupo Barómetro y representante de ASIES en el Comité Ejecutivo del Foro Guatemala.

ENRIQUE CORRAL ALONSO

Licenciado en Filosofía, por la Universidad Católica del Ecuador. Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Actualmente es Director General de la Fundación Guillermo Toriello, delegado de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz –CNAP– y a la Comisión de Seguimiento a la Incorporación –CSI–.

HUGO EDUARDO BETETA MÉNDEZ-RUIZ

Es doctor en Economía de Desarrollo, Desarrollo Rural y Agrícola por el Massachusetts Institute of Technology; tiene dos maestrías por la Universidad de Michigan; una en Planificación Regional y otra en Ingeniería Civil. Es Ingeniero Civil Administrativo por la Universidad Rafael Landívar. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar; en la Harvard University fue Asistente de Cátedra. Su experiencia profesional abarca desde Asistente de Ingeniería en la Municipalidad de Guatemala, Asistente de Investigación de la ONU en Nueva York; consultor de la Universidad de la Paz, en Bolivia; Consultor para el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, en Brasil. Como consultor, además, se ha desempeñado en muchas organizaciones nacionales e internacionales. Actualmente es miembro del grupo Barómetro, miembro del Consejo Consultivo de “El Sitio” y fue Representante de la Iglesia Católica ante el diálogo interreligioso.

ROBERTO ARDÓN

Abogado y Notario, egresado de la Universidad Rafael Landívar. Fue Presidente de la Asociación de Estudiantes de Derecho de la misma Universidad en el período comprendido entre 1989 y 1990. Se desempeñó como Oficial de la Unidad de Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad y como Asociado a un Bufete particular de Abogados. Ha representado al sector privado en foros internacionales de trabajo, medio ambiente y comercio exterior y forma parte, actualmente, de las Comisiones Laboral, Política, Estrategia y Seguridad del sector empresarial organizado. Funge desde 1994 como Director Ejecutivo del CACIF y es también miembro del Consejo Editorial de la Revista Industria. Tiene estudios en gerencia de organizaciones empresariales, resolución de conflictos, estrategia de oratoria, análisis político e inteligencia gremial.

CLARA ARENAS

Economista con Maestría en Antropología por la Universidad del Valle de Guatemala. Es Directora Ejecutiva de AVANCSO desde 1990. Ha publicado junto con otros autores varios libros y ensayos entre los que se encuentran: *Antecedentes Históricos en Guatemala, Elecciones 1985; Centroamérica en el Vértice*

de la Historia; ¿Dónde está el Futuro? Procesos de reintegración en Comunidades de retornados”; ¿Racismo en Guatemala, Abriendo el debate sobre un tema tabú.

BERNARDO ARÉVALO

Es sociólogo graduado en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Profesor Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Guatemala. Director Regional para América Latina de WSP-Internacional. Entre 1999 y 2002 fue Director del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” (FLACSO-IGEDEP-WSP), plataforma de diálogo e investigación multisectorial para la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en Guatemala y coordinador del Área de Estudios de Seguridad y Fuerzas Armadas de FLACSO, Guatemala. Es Vicepresidente del Consejo Directivo del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA); miembro del Consejo Consultivo Internacional del Instituto de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), miembro del Comité Coordinador de la Red de Seguridad de América Latina (RESDAL). Ha sido Asesor Especial (1997-1998) del War-Torn Societies Project (WSP-Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra) en Guatemala, y posee una larga experiencia diplomática habiendo desempeñado cargos como: Director General de Relaciones Internacionales Multilaterales, Vicecanciller de la República, y Embajador de Guatemala en España. Ha publicado el libro *Sobre Arenas Movidizas: Estado, Sociedad y Ejército en Guatemala*, es coeditor de *La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica y Del Conflicto al Diálogo: la experiencia del WSP en Guatemala*, y compilador del libro *Función Militar y Control Democrático*; así como autor de varios artículos en libros y revistas sobre temas de relaciones cívico-militares.

GUADALUPE CHUTÁ SAJBOCHOL

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Rafael Landívar, con una Maestría en Desarrollo por la Universidad del Valle. Ha sido representante del Sector de Mujeres en la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas (MIDPI). Fue parte del equipo del CIEDEG que diseñó una propuesta en políticas públicas contra la discriminación y el racismo y ha trabajado como consultora para proyectos de desarrollo y grupos de mujeres.

CONCEPCIÓN SÁENZ

Ha realizado estudios de Antropología en la Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad del Valle. Actualmente es Directora Ejecutiva y socia fundadora del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala (CEDFOG); trabajó en el desarrollo de las actividades del Centro; publicaciones, talleres e investigación “Reconstrucción postconflicto en Huehuetenango”. Coordinación y administración. Ha sido consultora,

asesora y facilitadora en diferentes proyectos y programas para organizaciones y agencias nacionales e internacionales, asimismo ha realizado investigaciones sobre la penetración cultural por medio de la religión y sobre mitología Maya y sistemas de parentesco en el área q'anjob'al. Entre sus publicaciones se encuentra *Información Básica: 3 Municipios del Sur de Huehuetenango. Colotenango, Ixtahuacán y Cuilco* y material educativo sobre Civilización Maya en *Prensa Libre*, publicación semanal.

Este libro fue impreso en los talleres gráficos de
Centro Editorial Vile en el mes de mayo de 2005.
La edición consta de 2000 ejemplares en papel bond
80 gramos.